



Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay
IEALC-FSOC
Universidad de Buenos Aires, Argentina



Universidad
Católica
"Nuestra Señora de la Asunción"
Universidad Católica de Paraguay

Universidad Católica
"Nuestra Señora de la Asunción"
Paraguay

Ponencia presentada en el

IX Taller: "Paraguay desde las Ciencias Sociales"

Asunción, 2, 3 y 4 de Junio de 2016

La protección social en el Paraguay y su vinculación con la dinámica demográfica

Claudina Zavattiero - María Alejandra Fantin

IIGHI- CONICET

claudinaz@hotmail.com afantin@bib.unne.edu.ar

<http://grupoparaguay.org/>

paraguay@sociales.uba.ar

La protección social en el Paraguay y su vinculación con la dinámica demográfica

Palabras claves: protección social, dinámica demográfica, contexto político y económico, Paraguay

Resumen

Los cambios demográficos tienen impacto directo sobre las condiciones sociales y económicas, puesto que tienden a transformar el tamaño, la estructura por edades, la composición por sexos y la distribución espacial de la población. Este hecho obliga a contemplar la dinámica sociodemográfica en el diseño de las políticas de protección social, tanto en su componente de seguridad como de asistencia, en busca de un sistema integral que, atendiendo los riesgos de cada ciclo de vida, propicie el desarrollo socioeconómico sostenible y equitativo del país.

El presente trabajo se propone verificar precisamente de qué manera se han tomado en cuenta o no dichos vínculos en la formulación de políticas de protección social en el Paraguay, examinando la cuestión a la luz de algunos procesos políticos y económicos que vive el país desde las primeras décadas del siglo pasado. Este abordaje se realizará a través de una metodología descriptiva a partir de fuentes nacionales de información, en su mayoría de carácter cuantitativa.

El trabajo pretende ofrecer conclusiones basadas en hipótesis verificables de que las políticas y programas vigentes, a pesar de haberse diseñado en congruencia con los compromisos internacionales, no han tomado en cuenta los cambios sociodemográficos ocurridos durante su formulación ni se han constituido en eje conductor y articulador de la protección social, en especial en lo que respecta a sustentabilidad de los proyectos estratégicos de desarrollo de la sociedad y a los derechos universales de las personas.

I. Introducción

Una serie de aspectos políticos, económicos y sociodemográficos deben ser considerados, retro y prospectivamente, al analizar las estrategias de protección social encaradas por el Estado en el Paraguay. La historia reciente del país, concretamente la de la posguerra del Chaco, revela que las primeras intervenciones estatales se producen a partir de los inicios del siglo XX, específicamente en materia de seguridad social y recién alrededor de un siglo después en el campo de la asistencia social.

Es importante precisar que la seguridad social hace referencia a los programas de protección mayormente de tipo contributivo (con aportes del beneficiario, el Estado y, en su caso, los patronos) y el de asistencia social a los no contributivos que son sostenidos exclusivamente por el Estado como los programas de lucha contra la pobreza.

La ausencia o, en su caso, el retraso del Estado en dar respuesta a las demandas sociales de bienes y servicios públicos, ha generado altos niveles históricos de pobreza y desigualdad estrechamente vinculados con los modelos de desarrollo o políticas de bienestar que han primado y determinado situaciones individuales y familiares de extremas privación (García, 2013).

Gran parte de las actuales desigualdades económicas y sociales en Paraguay se originaron a partir de tres importantes procesos: los programas de reforma agraria con desigual distribución de tierras, las relaciones de poder del Estado con la clase campesina y las subvenciones establecidas en el marco jurídico del Estatuto Agrario de 1963, especialmente la destinada al cultivo del algodón, principal producto de exportación y fuente de ingresos en décadas pasadas.

Estas, y algunas otras medidas, consolidaron el poder represivo del Estado en detrimento de los intereses del campesinado y en beneficio de la elite local de terratenientes (Setrini, 2011). Lo cual permitió una cultura históricamente arraigada y perjudicial desde el punto de vista democrático, denominado “clientelismo político”¹, por medio del cual se utiliza principalmente a la población vulnerable para obtener provechos electorales.

El histórico predominio de población rural en el Paraguay, reinante hasta la década del 90 (DGEEC, 2004), otorga gran relevancia al campesinado y a la actividad agrícola y ganadera en el país, dando como resultado, según sostiene Setrini (2011), una expansión masiva de la zona de producción de cultivos en el período 1963-1989 con un importante cambio en la economía paraguaya, a pesar de la debilidad política de los grupos campesinos y su subordinación, así como el limitado alcance de las políticas estatales de desarrollo rural, los efectos combinados de la colonización y las políticas agrícolas del entonces dictador Gral. Stroessner.

¹ Entendido como “un conjunto de relaciones de intercambio entre dos grupos, en las cuales los votos u otros tipos de apoyo partidista de los clientes se intercambian por beneficios materiales privados, divisibles y apropiables proporcionados por los patronos” (Piattoni, S, citado en Setrini, 2011: 4).

Todo lo anterior, junto con la distribución de puestos públicos en recompensa a las lealtades políticas hacia el dictador, y la existencia de un círculo hegemónico de militares cercanos al gobierno, facilitó la actividad del contrabando consolidada ya como una “rama subterránea” de la economía nacional desde los años sesenta. Se agregó a todo ello el surgimiento de una oligarquía empresarial y profesional estrechamente vinculada con la construcción de la Represa Hidroeléctrica Binacional Itaipú beneficiada con las ganancias producidas por las grandes obras civiles y de ingeniería.

La alianza geopolítica del gobierno de Stroessner con el Brasil, inaugurada con el Tratado de Itaipú, produjo también la apertura del oriente paraguayo hacia el Alto Paraná, facilitada por la ruta Asunción-Puerto Presidente Stroessner y el puente de la Amistad que unió a los dos países. Esa nueva estrategia geopolítica trajo consigo, además de las obras de la represa hidroeléctrica, la expansión de la frontera agrícola promovida como programa de colonización bajo el nombre de “marcha hacia el Este”, provocando una extraordinaria valorización de las tierras fiscales pobladas por el bosque atlántico.

La oligarquía empresarial y político-partidaria, asociada al estamento militar, aprovechó estas nuevas oportunidades para incrementar su riqueza, constituyéndose en el principal actor inmobiliario del país. La región del Alto Paraná y su foco urbano Puerto Presidente Stroessner, se convirtieron en escenario de grandes inversiones inmobiliarias, impulsando la construcción edilicia, la colonización con inmigrantes brasileros, la instalación de aserraderos que en poco tiempo liquidaron el patrimonio forestal y el crecimiento de una agricultura empresarial maquinizada dedicada a la plantación extensiva de cereales para exportación.

El auge inmobiliario y edilicio se extendió a la capital del país, creando nuevos barrios residenciales apropiados para la floreciente burguesía emergente de la “era de Itaipú” y convirtió a Puerto Presidente Stroessner (hoy Ciudad del Este) en un activo centro comercial de triangulación comercial por medio de la reexportación de artículos de consumo suntuario a las economías vecinas de Brasil y Argentina. El proceso de acumulación de riqueza, y consiguiente marginalidad de vastos sectores de la población, se acrecentó durante las décadas de los sesenta y setenta, desacelerándose en los ochenta y retomando vigor a partir de los noventa.

En contrapartida, esta misma estructura hizo que los ministerios carecieran de la capacidad adecuada para generar políticas de Estado en el ámbito social y para proveer de un flujo de bienes públicos destinados a mejorar la competitividad económica de la industria y la agricultura del Paraguay (Setrini, 2011).

Las intervenciones estatales en aspectos sociales hubiesen constituido una vía para apaciguar las desigualdades que se venían gestando. Una primera experiencia en esa dirección había sido la Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909 destinada a proveer de protección contra los riesgos de la vejez a los trabajadores del sector público².

En general, se trataba de participaciones específicas y aisladas, en asistencias de baja cobertura en relación a las demandas acumuladas y reprimidas, consistentes con el periodo de dictadura militar que lo atravesaba (García, 2002) y como una forma de contención a las reacciones sociales (Setrini, 2011), escenario que prevaleció hasta inicios del siglo XXI.

En la era democrática, y junto con la adscripción del país a tratados y convenios internacionales, en un proceso de cambios y fortalecimiento de las políticas sociales de América Latina, se han experimentado avances en el diseño de políticas públicas de protección social con programas de transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, y la universalidad de ciertos niveles educativos y de salud.

Un balance de lo acontecido registra a la fecha ciertos retrocesos como la disgregación y dispersión institucional y programática que a su vez opera de forma descoordinada (Imas, 2011). Los actuales niveles de pobreza y desigualdad dan cuenta de los desaciertos en materia social, puesto que, en un contexto de variante crecimiento económico, la riqueza no ha permeado a estratos inferiores al estar sujeta a la actividad agro exportadora en manos de unas pocas empresas —en particular multinacionales y de producción sojera—, así como a la carencia de un sector industrial y de condiciones de trabajo decente.

Lo señalado cobra mayor relevancia cuando se intersecta con la dinámica sociodemográfica, cuyo comportamiento ha resultado en un significativo crecimiento poblacional que se mantendrá hasta mediados del presente siglo. Además, la población paraguaya ha venido

² Hoy es administrada por la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda.

experimentando importantes cambios en su composición por edades y sexo, con gran primacía de personas en edad productiva, de la cual, en la actualidad, un alto porcentaje se encuentra en situación de desempleo o subocupación registrándose una creciente presencia de hogares con jefatura femenina, segmentos de población especialmente castigados por la situación de pobreza y desigualdad. Al mismo tiempo, esta dinámica permite prever cambios todavía más relevantes para las próximas décadas, tanto en tamaño como en estructura por edades en un contexto de intensificación del proceso de urbanización.

Los desafíos que el escenario poblacional, actual y futuro, imponen sobre las condiciones sociales y económicas obligan a una urgente articulación entre los fenómenos demográficos y las políticas de asistencia y seguridad social, con miras a lograr un sistema de protección social integral que permita que el crecimiento económico se distribuya a los estratos inferiores, reduciendo la brecha de desigualdad y los niveles de pobreza.

En ese sentido, el presente trabajo examina la vinculación existente entre la dinámica demográfica y las políticas de asistencia y seguridad social, teniendo en cuenta algunos procesos políticos y económicos como contexto general. El estudio pretende realizar un aporte al conocimiento de una problemática actual con profundas implicancias en las condiciones de vida de la población y que a su vez se encuentra arraigada en aspectos sociales, económicos y políticos de larga data.

II. Marco Teórico y Metodológico

Marco conceptual

Respecto al tema central de estudio, la protección social como política de Estado y la incidencia de los factores y la dinámica sociodemográfica en su formulación, es importante referirse brevemente a algunos conceptos generales que serán utilizados a lo largo del presente estudio, y que permitirán el adecuado encuadre teórico y conceptual del mismo. A este respecto, se analizarán las políticas, programas y proyectos de protección social contrastando con los condicionantes sociodemográficos al momento de su formulación para comprobar si éstos fueron determinantes o, al menos, influyeron en alguna medida en su diseño y definición. De igual manera, se harán referencias al marco institucional y jurídico-legal dentro del cual se define y se pone en ejecución una política de protección social, pues este marco es el que le da

sustentabilidad como política de Estado en tanto que su ausencia o debilidad determina el carácter coyuntural y discontinuado de las acciones del sector público en esta materia.

Un sistema de Protección Social es un conjunto de medidas encaminadas a resguardar a las personas de situaciones que pueden llevarlas a la pobreza. Esto implica, contribuir para que las personas sean menos vulnerables, en especial en determinados ciclos de la vida en los que se identifican mayores riesgos para el desarrollo de las personas (García, 2013).

Es así que, dentro de la Protección Social se conjugan dos componentes; el relacionado a reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis o caídas del ingreso, tramitando un mejor manejo de estas situaciones, aspectos que se enmarcan dentro de la política de Seguridad Social, y las acciones tendientes a asistir a las familias que sufren las condiciones de pobreza, a cargo de la política de Asistencia Social.

La Seguridad Social está orientada a proteger a los trabajadores frente a las situaciones que implican la pérdida definitiva o transitoria de ingresos, originada por problemas de salud, desempleo o vejez. En tanto, la Asistencia Social como conjunto de intervenciones estatales directas, buscan reducir la pobreza dotando a la población de un nivel mínimo de capacidades, de manera que puedan generar mejores condiciones de vida (op. cit). Esta diferenciación es clave al momento de comprender el rol del Estado en cada una de estas acciones. En la Seguridad Social el Estado, según el modelo, aporta una parte de las contribuciones realizadas por los empleados y empleadores, en tanto, las provisiones financieras para implementar políticas de Asistencia Social están exclusivamente a cargo del tesoro público.

En un sistema integrado de Protección Social, la asistencia social debería complementar los ingresos de la porción económicamente más débil de la sociedad, en tanto se logra que dichas personas contribuyan a una caja de previsión.

Según algunas posturas (Banco Mundial, 2004, CEPAL, 2012), el Estado tiene que identificar los riesgos que deben ser abordados desde una política de protección social. Una estrategia para hacerlo consiste en considerar el ciclo de vida, esto es, los distintos grupos de población según sus características sociodemográficas, para luego identificar los riesgos a los que está expuesto cada uno de estos. O bien, considerar los distintos riesgos (desocupación, vejez, pobreza estructural, catástrofes naturales, etcétera) para luego identificar a los sectores de la sociedad

con mayor probabilidad de sufrirlos. Cualquiera sea el caso, es evidente la conexión que debe darse entre la oferta de protección social y los cambios actuales y futuros de la población.

Aspectos metodológicos

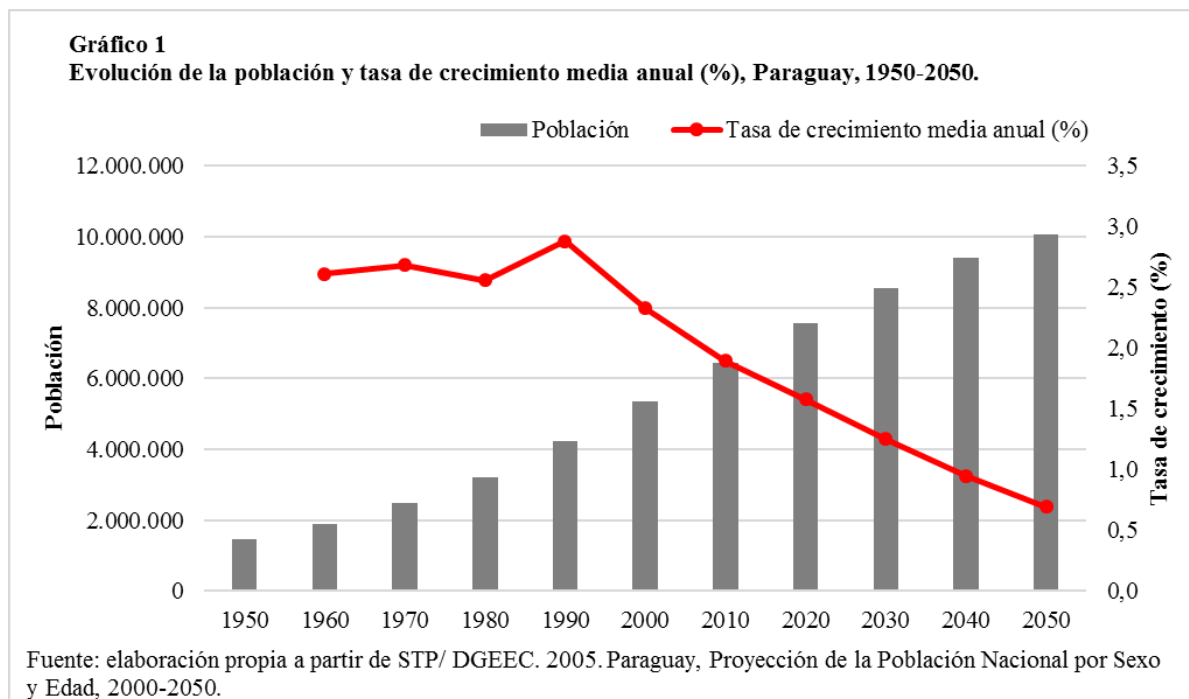
El presente estudio presenta un análisis descriptivo y comparativo abordando temas de la dinámica demográfica, aspectos sociales, políticos y económicos en torno a la protección social en diferentes etapas del proceso histórico a partir de inicios del siglo XX. Trata de identificar relaciones entre los aspectos señalados a fin de evaluar si se traducen en un adecuado sistema de protección social.

Las fuentes de información utilizadas dependen de los indicadores seleccionados, así, se hace uso de datos de proyecciones nacionales y de encuestas permanente de hogares (EPH) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) para indicadores demográficos, datos del Banco Central del Paraguay en el caso de indicadores económicos e informes de políticas sociales.

III. Resultados y discusión

Dinámica demográfica del Paraguay entre 1950 y 2050

La población de Paraguay, actualmente en torno a 6,8 millones de habitantes, es el resultado de una evolución positiva de los factores demográficos de crecimiento en la segunda mitad del siglo XX (alta natalidad, descenso de la mortalidad y balance entre inmigración y emigración). La misma seguirá creciendo de manera sostenida -aunque a un ritmo inferior- al menos hasta mediados de este siglo, momento en que superará los 10 millones de habitantes, según estiman las proyecciones de población de la DGEEC (gráfico 1).



Las proyecciones de población también sugieren cambios en la composición por edades. La población abandona las históricas características de elevado porcentaje de personas menores de 15 años, al tiempo que atraviesa el denominado “bono demográfico” y comienza a experimentar el proceso de envejecimiento a partir de una mayor visibilidad del grupo de personas adultas mayores en la población total (gráfico 2)³. Todo ello se traduce en la actualidad en demandas provenientes de diversos grupos poblacionales; por un lado, un gran volumen de población económicamente activa -conformada en mayor medida por jóvenes que exigen estudios superiores y pujan por insertarse en el mercado laboral-, y por otro, los adultos mayores cuyas necesidades comienzan a plantearse con más fuerza y sin que cesen las históricas demandas materno- infantiles e incluso las de la primera infancia.

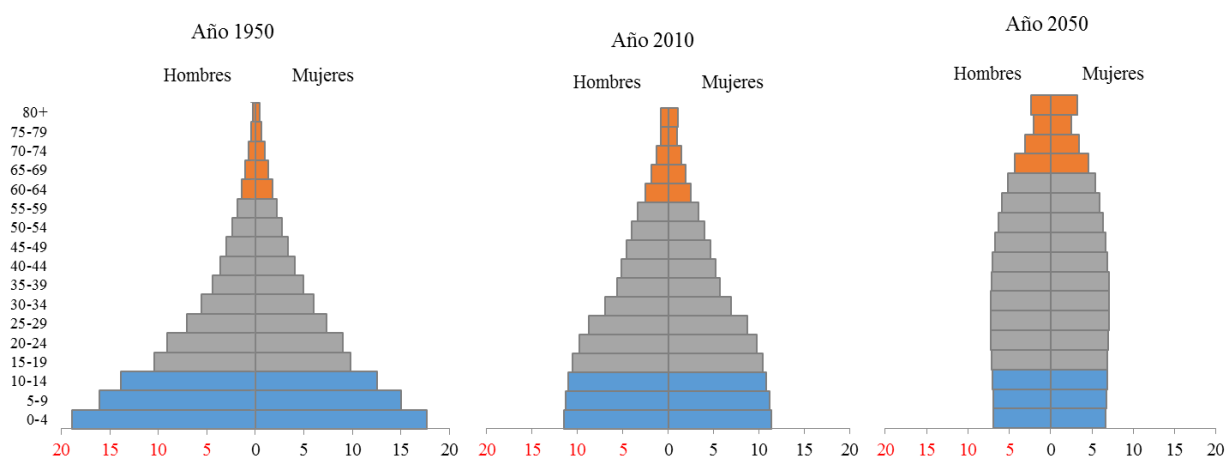
El actual bono demográfico, es decir, la ventana histórica de potencialidad productiva, es una oportunidad sociodemográfica que, aplicando políticas públicas pertinentes permitiría el crecimiento económico sostenido del país. Según proyecciones poblacionales (DGEEC, 2005a) existe una mayor y creciente presencia de población económicamente activa (personas de 15 a

³ Bono demográfico, también conocido como oportunidad demográfica, es el “Período en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas y las relaciones de dependencia descienden y alcanzan mínimos históricos, para después aumentar como resultado del incremento de la proporción de personas mayores” (CEPAL, 2008: 143). Es un proceso de duración limitada (30 a 40 años) cuyo aprovechamiento depende de haber creado anticipadamente y a lo largo de su vigencia las medidas tendientes a potenciar al máximo la capacidad productiva de ese plus demográfico y generar para el mismo las oportunidades indispensables de trabajo generador de riqueza.

59 años en edad productiva) y un menor número de personas que dependen de ellas (menores de 15 años y adultas mayores) en el periodo 2000-2050, posteriormente se estima que la reducción de la tasa de dependencia⁴ se revertirá a raíz del incremento del número de adultos mayores. En todos los períodos considerados, la representación porcentual de hombres y mujeres es prácticamente igual o muy similar.

Gráfico 2

Distribución porcentual de la población por grupos de edad y sexo, Paraguay, 1950, 2010 y 2050.



Fuente: STP/ DGEEC. 2005. Paraguay: Proyección de Población Nacional por sexo y edad, 2000-2050.

El escenario poblacional señalado es resultado de cambios demográficos muy importantes ocurridos en los últimos 60 años. En otras palabras, la dinámica demográfica es producto de los cambios en el comportamiento de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, las cuales a su vez se ven afectadas por las disparidades socioeconómicas, que en conjunto resultan en condiciones de desigualdad.

⁴ El índice se divide en dos grupos (menores de 15 años y de 60 años y más) a modo de analizar el impacto que tiene cada uno sobre la población económicamente activa. Debe tenerse en cuenta que los grupos son teóricos, es decir, las personas no dejan de ser económicamente activas de manera automática a los 60 años, y no todas las personas de entre 15 y 59 años son económicamente activas, por tanto, las tendencias en las relaciones de dependencia representan un indicativo del impacto económico resultante de los cambios entre grupos etarios. En la actualidad Paraguay cuenta con aproximadamente 70 personas dependientes por cada 100 independientes (57 personas de 0 a 14 años y 13 de 60 años y más por cada 100 personas entre 15 y 59 años).

Entre 1950 y 2000 se verificó un rápido crecimiento poblacional (por encima del 2,5% medio anual), debido a la combinación de altas tasas de fecundidad⁵ y tasas de mortalidad en descenso –especialmente la de menores de 1 año⁶-. Pero entre 2000 y 2010 el descenso de la tasa de fecundidad que se venía produciendo moderada pero sostenidamente, se aceleró notablemente⁷, provocando una reducción en la proporción de niños, lo que conjuntamente con el continuo descenso de la tasa de mortalidad⁸ resulta en un escenario caracterizado por un progresivo envejecimiento de la población que hará que casi una de cada cinco personas sea adulta mayor en torno al 2050.

La disminución de la mortalidad constituye un importante logro para la humanidad puesto que refleja mejoras en los sistemas sanitarios, educativos, económicos y sociales, al tiempo que representa un aumento de la longevidad de las personas. No obstante, una mayor esperanza de vida al nacer está estrechamente relacionada con el descenso de los niveles de mortalidad infantil, que en el caso de Paraguay se encuentra 10 puntos por encima del promedio de América Latina⁹ (CELADE, 2013), sugiriendo que aún queda un amplio campo de acción para lograr reducir de forma significativa estas defunciones.

Lo expuesto hasta aquí en términos de fecundidad, mortalidad y crecimiento poblacional deriva en que el país actualmente se encuentre atravesando una etapa de transición demográfica plena, según la clasificación establecida por CELADE (2005)¹⁰ (gráfico 3).

⁵ Desde los primeros registros oficiales de población (1950) se evidencian altas tasas globales de fecundidad (6,5 hijos en promedio por mujer) con una tendencia descendente sostenida desde 1960. Se prevé que la fecundidad media llegará a alcanzar el nivel de remplazo en el quinquenio 2030-2035, momento en que comenzará la inercia demográfica según las proyecciones nacionales de población (DGEEC, 2005a).

⁶ Paraguay ingresa a la década del 50 con una tasa bruta de mortalidad de 8,8 por mil habitantes, la cual desciende sostenidamente hasta 2010-2014. Posteriormente comenzará a ascender como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población.

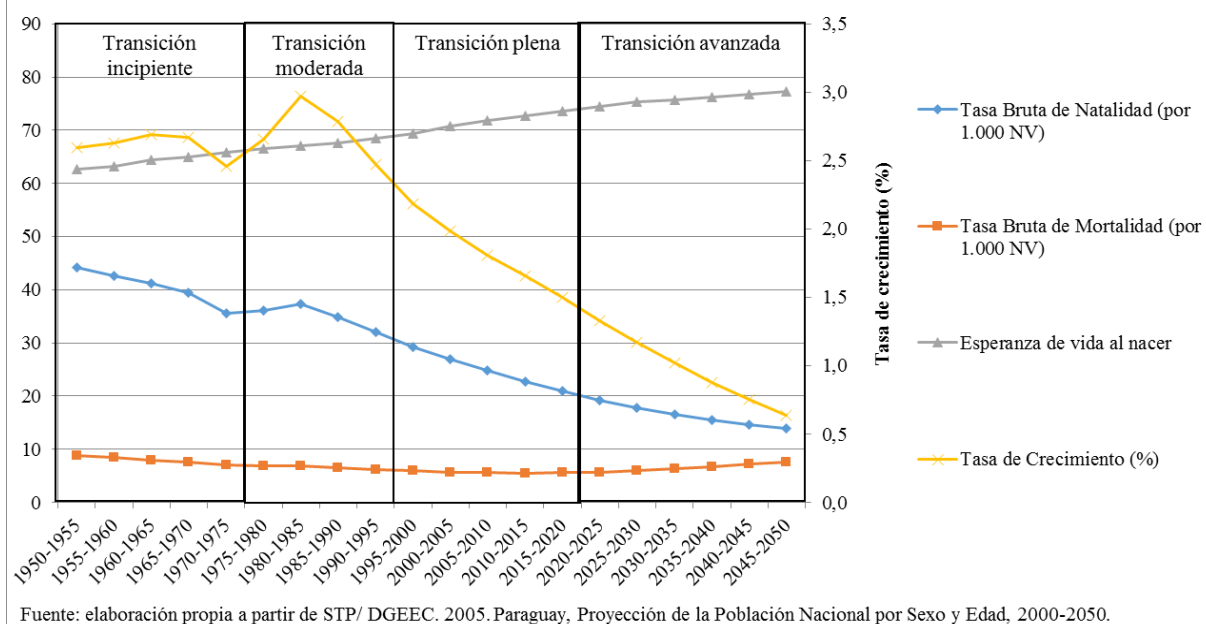
⁷ De 4,3 a 2,5 hijos en promedio por mujer, principalmente por el aumento del uso de métodos anticonceptivos (CEPEP, 2009).

⁸ Al descender la natalidad, la principal causa del aumento poblacional fue la disminución de la mortalidad, en especial la infantil y la de los adultos mayores (DGEEC, 2005b).

⁹ 28,8 por 1.000 nacidos vivos en Paraguay frente a 18,6 en América Latina, en el periodo 2010-2015.

¹⁰ Se considera países en transición incipiente aquellos que exhiben alta natalidad. En la etapa de transición moderada se encuentran los países de alta natalidad, pero cuya mortalidad ya puede calificarse de moderada, con un crecimiento natural todavía elevado, cercano al 3%. En plena transición están los países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado, cercano al 2% (entre 1,7% y 2,5%). En la etapa de transición avanzada se ubican los países con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1% (entre 0,5% y 1,5%).

Gráfico 3
Tasa bruta de natalidad y de mortalidad, tasa de crecimiento medio anual y esperanza de vida al nacer, Paraguay, 1950-2050.



Un fenómeno que también altera la composición de la población es la migración. Paraguay ha sido históricamente más expulsor que receptor de población, pero en la última década se evidencia un descenso del volumen de la emigración internacional. Entre las razones que podrían explicar este comportamiento se encuentra la situación política y económica de Argentina -históricamente el principal país de destino de emigrantes de Paraguay-, la aplicación de severas restricciones a la inmigración en países de la Comunidad Europea a partir de 2008, o bien, gracias a condiciones macroeconómicas favorables en el país, entendiéndose que la principal razón que motiva la salida de personas del país es laboral y por ende económica.

En los últimos 5 años (2009-2013) la emigración paraguaya está representada principalmente por jóvenes entre 15 y 29 años (72,5%), además presenta una leve mayoría femenina (55,5%) (DGEEC, 2014). A pesar de la disminución del volumen, los aspectos citados condicionan el potencial de la ventana de oportunidades demográficas a partir de la fuga de capital humano joven con capacidades para trabajar, producir mayores ingresos, ahorrar e invertir.

Otra característica resaltante de Paraguay es la desequilibrada distribución de la población en el territorio nacional, entre regiones geográficas, así como al interior de las mismas. En la actualidad existe gran concentración de población en tres áreas metropolitanas (Asunción,

Ciudad del Este y Encarnación) producto de la desorganizada expansión de la urbanización, de la migración interna del campo a la ciudad y de la emigración internacional que deja despobladas determinadas áreas del país al estar sujeta a redes migratorias.

En síntesis, los cambios en el volumen, estructura y distribución de la población, así como la velocidad e intensidad de las variables demográficas, dan lugar a fenómenos que no pueden ni deben pasar desapercibidos. En el caso de Paraguay, el advenimiento de una importante proporción de población adulta mayor debe alertar acerca de los cambios en los patrones epidemiológicos, avizorando un aumento de las enfermedades crónico – degenerativas con las respectivas demandas en infraestructura, recursos humanos y presupuestarios que dicha realidad demandará. Además, de no tomarse los recaudos necesarios, podría desestabilizar el sistema de seguridad social e impactar en el comportamiento del mercado laboral, que también recibe una fuerte presión por parte de la población joven.

Este último grupo a su vez, requiere de la disponibilidad de oferta educativa en niveles de profesionalización. Además, la formación integral del capital humano debería iniciarse ya en los primeros niveles de la educación formal a la niñez pues, de lo contrario, se arriesga su calidad no solo por las deficiencias del sistema educativo sino porque las condiciones de pobreza vigentes en el país imponen como estrategia de sobrevivencia la temprana inserción al trabajo de una importante proporción de niños, niñas y adolescentes, en claras condiciones de informalidad y baja capacidad productiva.

Los nuevos patrones de fecundidad, así como los culturales, modifican las estructuras familiares siendo ahora las familias menos numerosas, o bien ensambladas, con lo cual el sistema de cuidados de personas dependientes será un problema en el corto plazo.

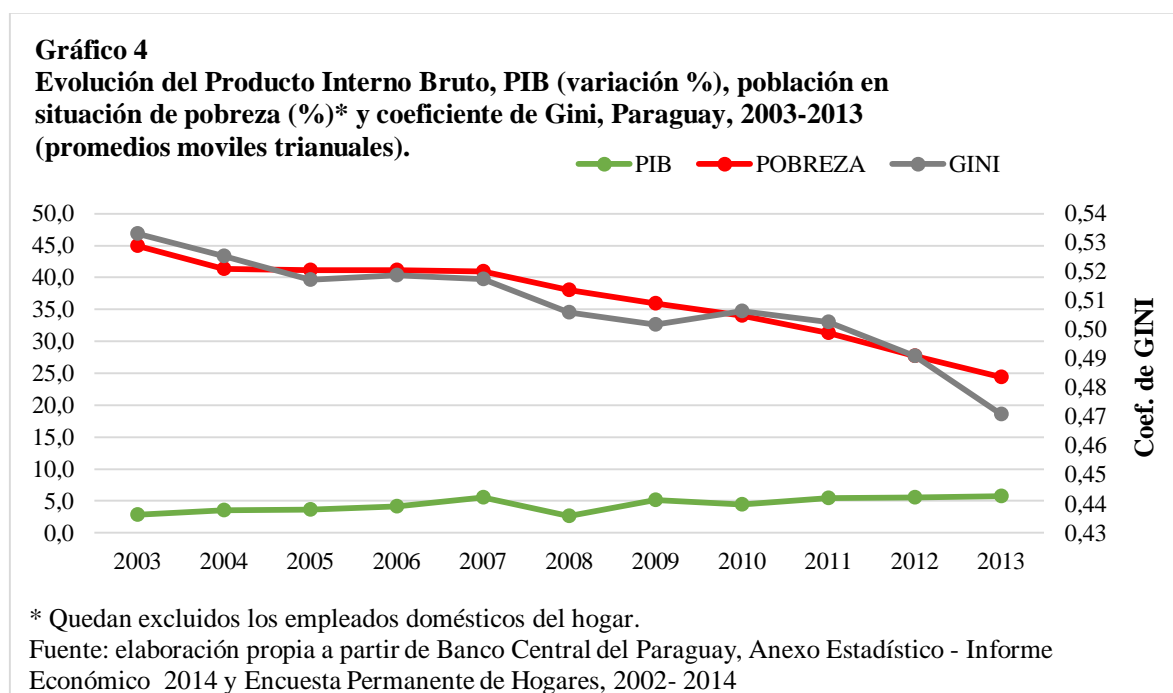
Todo esto da cuenta de que, para lograr medidas de seguridad y asistencia propias de una política de protección social integral, como parte de las acciones de un Estado Social de Derecho que busca establecer la igualdad, desterrar las injusticias y promover contribuciones efectivas al desarrollo sustentable del país, se debe tomar en consideración el estado actual de la población y las perspectivas de su futura dinámica. Esas políticas deben ser congruentes con las diferentes etapas de la vida de las personas, su edad y sexo, y deben atender sus diversas necesidades en materia de nutrición, alimentación, salud, educación, vivienda, saneamiento, seguros, pensiones de vejez, etc.

El contexto socioeconómico de la última década

La economía del país mantuvo niveles positivos de crecimiento en la última década (a excepción del 2009 y 2012), con un producto interno bruto medio entre 2002 y 2014 del orden del 4,4% anual. Al mismo tiempo, se evidencia una caída del porcentaje de personas en situación de pobreza -medida por ingresos-.

A pesar de lo mencionado, en la actualidad el 22,6% de la población, incluido un 10,5% en condiciones de pobreza extrema o indigencia, no cuenta con los medios necesarios que le garantice un piso mínimo de bienestar. Esta realidad afecta a 1.530.000 persona en el país.

Una de las razones de la persistencia de la pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población, en otras palabras, el crecimiento económico no permea a estratos inferiores y aumenta la brecha entre los que más ingresos tienen respecto de los que poseen muy poco (gráfico 4).



El avance es heterogéneo y al interior de determinados grupos se mantienen inequidades que afectan principalmente a la niñez y la adolescencia y a las poblaciones rurales (Tabla 1, Anexo). La brecha entre el sector rural y urbano se mantiene alta; en el 2014 la pobreza extrema en áreas

rurales es 4,2 veces mayor que en zonas urbanas y la desigualdad rural es 11 puntos más que la urbana, incluso en el área rural la desigualdad aumentó 3,2 puntos entre 2004 y 2014. (Tabla 2, Anexo).

En este panorama, el mercado laboral juega un rol determinante. Los ingresos para la satisfacción de las necesidades de la mayoría de los hogares provienen del trabajo en el mercado laboral (88,1%), sin embargo, el 19,9% de la población económicamente activa (PEA¹¹) esta subempleada y otro 6% desempleada, totalizando más de un cuarto de la mano de obra subutilizada, cifra que asciende a más de un tercio de la PEA (34,6%) en la población en situación de pobreza. Los procesos de producción económica en Paraguay explican parte de la pobreza y vulnerabilidad del país, pues afectan directamente al ingreso y consecuentemente al bienestar.

La alta informalidad del mercado laboral no contribuye a garantizar el acceso a un trabajo decente. El 46,4% de la población ocupada asalariada no cuenta con un contrato que le permita acceder a mejores condiciones y estabilidad laboral. La carencia de afiliación a la seguridad social aumenta la precariedad del empleo y representa un serio desafío para las políticas de atención a la población adulta mayor. En Paraguay solo el 21,7% de la población ocupada realiza aportes a un sistema de jubilación (DGEEC, 2015a).

Otra de las características que representa el mercado laboral paraguayo es la baja participación del sector secundario -compuesto por industrias manufactureras y de construcción- (18,4% de la PEA ocupada) más aún si se considera la ocupación en establecimientos de gran envergadura e importante participación en la estructura económica. La mayoría de los trabajadores realiza sus actividades laborales en pequeñas empresas o solos (57,2%), condición que los expone mayormente a la informalidad (DGEEC, 2015a). Además, existe una gran proporción de trabajadores independientes (42,9%) no obligados a participar de la seguridad social y por ende desprotegidos ante eventos que pueden significar una gran erogación de sus ingresos. Un análisis por género revela desiguales condiciones laborales para las mujeres, posiblemente a raíz de haber estado mayormente vinculadas a funciones reproductivas y de cuidado del hogar (Serafini, 2015).

¹¹ Conjunto de personas de 10 años y más de edad que en el período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

Se debe tener presente que las cifras presentadas abarcan la población de 10 años y más a efectos de mostrar la realidad, sin embargo, por ley el grupo de 10 a 13 años no debería estar trabajando¹²; mientras que los adolescentes de 14 a 17 años tienen un régimen legal protegido¹³. Una inserción laboral temprana sin haber logrado las capacidades y competencias educativas necesarias disminuye la probabilidad de movilidad social y con ello, la posibilidad de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. En Paraguay el 22,4% de la población de 5 a 17 años está en situación de trabajo infantil, peor aún, el 95,1% de ellos se encuentra en trabajo infantil peligroso, con serias repercusiones educativas y en la salud (OIT/DGEEC, 2013).

En estricto, el trabajo constituye una oportunidad solo para quienes han logrado avanzar en la formación académica. En este sentido, la cobertura de la educación básica (niños de 5 a 14 años) es del 97,9%, mientras que entre los de 15 a 17 años la escolarización cae por debajo del 80% (DGEEC, 2014), a pesar de la universalidad de la educación. Las razones vinculadas con las carencias económicas explican principalmente la deserción, no obstante, en el caso de las mujeres las tareas domésticas y de cuidado priman al momento de decidir estudiar o trabajar.

Ligado a la deserción escolar, y como consecuencia de las condiciones culturales, económicas y sociales aparece el embarazo adolescente, constituyendo un problema familiar y social, puesto que el mismo puede conducir a un aborto con sus consecuencias físicas, síquicas y emocionales, o llevar a una maternidad con sus costos sociales y económicos, entre ellos el abandono del estudio y las menores posibilidades de un horizonte laboral.

Por todo lo expuesto, se concluye que las condiciones actuales del mercado laboral paraguayo no proporcionan las vías adecuadas para garantizar seguridad económica y reducir la pobreza. La precariedad laboral se traduce en ingresos volátiles e insuficientes y en una baja cobertura de la seguridad social, lo que aumenta la vulnerabilidad de las familias frente a un evento imprevisto como las adversidades climáticas -especialmente en el sector rural o zonas urbanas inundables-, la pérdida del trabajo remunerado o muerte de algún miembro del hogar, la enfermedad o discapacidad de cualquiera de los integrantes de la familia, entre otros. Los mecanismos más utilizados por las familias pobres para enfrentar los problemas económicos son las estrategias informales, cuya ineficiencia puede reducir de manera irreversible el capital humano y perpetuar el ciclo inter-generacional de la pobreza (Imas, 2011:7).

¹² Ley 2332/2003 “Que aprueba el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima”.

¹³ Sección I del Capítulo II de la Ley 213/1993 y modificaciones, Ley 496/95.

Antecedentes y situación actual de la protección social en Paraguay

La población, dividida en grupos de edades, está expuesta a una serie de riesgos que deben ser atendidos por el Estado a través de la protección social, considerando que los mismos tienden a agudizarse en situaciones de pobreza y exclusión, que, como ya se ha mencionado, afectan de manera inequitativa a diferentes grupos de la población y ponen de manifiesto el incumplimiento de derechos humanos básicos. La Tabla 1 expone los principales riesgos por grupos etarios, generados a partir de las características de la realidad socioeconómica del país.

Tabla 1. Factores de riesgo según grupos de edades en Paraguay.

Grupo	Riesgo				
	Educación	Salud	Empleo	Habitabilidad	Identificación
0-5 años de edad	Carencia de desarrollo infantil temprano	Mala alimentación, desnutrición mortalidad infantil y menores de 5 años, Discapacidad	Inicio del trabajo infantil Carencia de un sistema de cuidados		
6-14 años de edad	Acceso no universal, Mala calidad de la educación, Falta de educación en salud sexual y reproductiva bajo marco rector	Embarazo adolescente precoz (10 años y más)	Trabajo infantil	Carencia o muy precaria vivienda, hacinamiento, consumo de agua no potable o segura, exposición a fuentes de contaminación, etc.	Falta de documentación civil (certificado de nacido vivo, partida de nacimiento y cedula de identidad civil)
15-29 años de edad	Deserción escolar, repitencia, bajo acceso a educación universitaria	Mortalidad materna, Mortalidad por causas externas Discapacidad por accidente	Migración internacional en busca de mejores condiciones laborales Alto subempleo y desempleo	Acceso a servicios básicos no universales.	
30-59 años de edad	Analfabetismo y escasa formación profesional	Mortalidad materna (hasta 49 años)	Bajos ingresos, empleo inadecuado, carencia de cultura previsional		

			Desigualdad de género	
60 y más años de edad	Analfabetismo y carencia de actividades culturales y recreativas	Aumento de enfermedades crónico-degenerativas. Carencia de seguro médico	Inseguridad económica (sin acceso a jubilación) Carencia de un sistema de cuidados	

Fuente: elaboración propia.

Este esquema, que si bien parece rígido presenta múltiples interrelaciones. Por ejemplo, si se parte del ámbito del empleo como vía para la reducción de la pobreza y las desigualdades, surgen interrogantes acerca del modo en que el Estado debe articular acciones para proteger a jóvenes que con escasa formación pujan por insertarse en un mercado laboral que brinda bajo acceso a la seguridad social. Además, es el mismo mercado laboral precario de los adultos el que favorece el trabajo infantil y el Estado no invierte en protección social infantil por atender pensiones no contributivas de adultos mayores en situación de pobreza, que a su vez llegaron a dicha edad y en tal situación por no haberse garantizado el acceso a la seguridad social contributiva en sus edades activas. Al pensar este círculo desde un enfoque de género la cuestión se complejiza para el caso de las mujeres dada su inactividad, desempleo, precariedad laboral y deserción escolar derivada de la desigual división sexual del trabajo y el sistema de cuidados.

En este ámbito, las políticas de protección social constituyen uno de los pilares de garantía de derechos y de reducción de pobreza. En Paraguay, se efectivizó el cumplimiento de uno de sus componentes, el de la seguridad social, desde la primera década del siglo XX¹⁴, quedando rezagado hasta el segundo quinquenio del nuevo milenio el de la asistencia social, momento en que se gestaron los primeros programas de protección no contributivos, con especial énfasis en la lucha contra la pobreza.

Seguridad social

La seguridad social es uno de los componentes principales de una política de protección social. En Paraguay el sistema de seguridad social es de participación obligatoria según el art. 95 de la Constitución Nacional (1992), y está asociado a la adscripción al mercado laboral, es decir, la

¹⁴ Ley de Organización Administrativa de 22/06/1909 (Art. 271 establece la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones por el Ministerio de Hacienda –hoy denominada Caja Fiscal-) y Decreto - Ley N° 17071/1943 de creación del Instituto de Previsión Social

inclusión en algún mecanismo de seguridad social depende de contar o haber contado con un trabajo formal. Este pilar es, por lo general, contributivo ya que los trabajadores/as aportan una parte, el empleador/a aporta otra parte y eventualmente el Estado otra proporción. Además, cuenta con un componente no contributivo dado por las pensiones (veteranos de la guerra del Chaco y pensión alimentaria para adultos mayores, entre las más importantes).

La seguridad social, si bien tiene larga data, a la fecha presenta características poco favorables: está fragmentada y tiene baja cobertura. En el ámbito público, el pilar contributivo está conformado por 7 regímenes obligatorios mientras que el pilar no contributivo cuenta con 4 programas diferentes. El sector privado tiene múltiples cajas voluntarias, tres cajas de ellas relativamente importantes.

Las dos instituciones más importantes de la seguridad social pública son la Caja Fiscal (1909) y el Instituto de Previsión Social (IPS) creado en 1943, las cuales agrupan casi un 95% de los beneficiarios de todas las pensiones y jubilaciones. La Caja Fiscal está dirigida a dar cobertura a funcionarios públicos (funcionarios, docentes, militares, policías, magistrados, docentes universitarios) e incluye pensiones a veteranos de la guerra del Chaco, sus herederos y otros beneficiarios designados por el Parlamento (pensiones graciabiles). La Caja Fiscal solo otorga jubilaciones y pensiones y no incluye salud, por lo que algunas de las instituciones públicas que cuentan con la contribución estatal contratan los servicios con el sector privado.

El IPS es la principal institución de la seguridad social paraguaya dirigida mayoritariamente a la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado, e incluye prestaciones en salud y jubilaciones/pensiones. Desde 2013, se amplió la cobertura al trabajo independiente con un fondo de jubilaciones y pensiones, pero excluye prestaciones médicas y asistenciales. Un colectivo históricamente marginado en la seguridad social lo conformaban las y los trabajadores domésticos para quienes en 2009 se amplió la cobertura de salud de Asunción al resto del país y en 2015 lograron incluir también jubilación (Ley 5407).

La literatura sobre el sistema de seguridad social en Paraguay (Navarro y Ortiz, 2014; USAID-OPS, 2008; Almada y Ferreira, 2007; Jolst, s/f) da cuenta de que dicho sistema es poco efectivo y que no existe una institución de coordinación; presenta grandes ineficiencias por la falta de transferibilidad de las contribuciones entre las diferentes cajas jubilatorias; y las altas tasas de reemplazo representan una de las mayores amenazas a su sustentabilidad financiera.

La situación anterior queda reflejada en las estadísticas. La tasa de cobertura activa es del 21,7% de la PEA ocupada, en tanto la tasa de cobertura pasiva es del orden del 10,8% del total de personas en edad jubilatoria (60 años y más). Gran parte de estos bajos niveles es explicado por la informalidad del empleo, destacándose además que en el país no se realizaron reformas para aumentar la cobertura, a pesar de los pronósticos poblacionales y económicos. Además de este pésimo panorama, la Caja Fiscal se encuentra en déficit y sobrevive gracias a que es solventado por el Ministerio de Hacienda.

Asistencia social: políticas y programas sociales

En Paraguay la visión estratégica del Estado en materia de políticas de asistencia social es relativamente reciente (2000) y se circunscribe a programas que intentan reducir los altos niveles de pobreza. Las medidas de intervención social surgieron de la mano de una Constitución Nacional (1992) con lineamientos claros en el rol del Estado en el bienestar, y a partir de los compromisos asumidos a nivel internacional para reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema entre 1990 y 2015 (Declaración del Milenio, ODM 1 “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”).

En este contexto, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, aprobada en 2006¹⁵ bajo el mandato del Pdte. Duarte Frutos, fue el punto de partida de articulación a nivel nacional de la atención a la población en situación de pobreza (Gabinete Social, 2006). Junto con esta estrategia se crearon los primeros programas focalizados de transferencia monetaria con corresponsabilidades en salud y educación, como Tekopora y Abrazo¹⁶—vigentes hasta la fecha—, para enfrentar los riesgos de las familias en situación de pobreza, según el ciclo de vida de sus integrantes.

En 2008, con el gobierno del Pdte. Lugo se aprueba el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013 cuyo objetivo general era lograr un crecimiento económico con inclusión social, a través de una mayor generación de empleo y con mejor distribución del ingreso, y en 2010, la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) da mayor fuerza a los objetivos sociales de esa gestión de gobierno descritos en el PEES. La PPDS define 11

¹⁵ Aprobada por Decreto 8.152/2006.

¹⁶ Tekopora está orientado a familias en situación de extrema pobreza que tengan en su cuadro familiar a mujeres, embarazadas, niños menores de 18 años, personas adultas mayores o con discapacidad. En tanto, Abrazo está dirigido a la erradicación del trabajo infantil en calle en niños hasta 14 años.

programas prioritarios denominados “emblemáticos”- dentro de los cuales se incluyen los dos arriba mencionados¹⁷- y da prioridad a la asignación presupuestaria de los mismos. Esta propuesta se centra en el Desarrollo Social y parcialmente en la lucha contra la pobreza, reivindicando en parte la presencia del Estado como instancia generadora de condiciones para garantizar derechos a la población.

Adicionalmente, también se ha implementado el Programa de Asistencia Nutricional (PROAN), actualmente Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)¹⁸. El PANI no está focalizado específicamente en pobreza, pero dado que su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población paraguaya con enfoque preventivo e integral; favoreciendo la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables y que la desnutrición es un problema que afecta particularmente a la pobreza, es de suponer que gran parte de su esfuerzo esté concentrado en esta población.

En 2010, inicia la implementación de la pensión alimentaria para personas adultas mayores (65 años o más) en situación de pobreza (Ley 3728/09). Este programa entrega a cada beneficiario una pensión equivalente al 25% del salario mínimo vigente, siempre y cuando no cuente con otro ingreso del Estado, incluyendo jubilación y pensión. A pesar de que las características de este programa se asemejan más a los de asistencia social, en el clasificador presupuestario está contemplado dentro de la seguridad social dado que es considerado una pensión vitalicia.

En 2012, la Ley 4698 de garantía nutricional en la primera infancia busca “*garantizar la prevención, asistencia y control de la desnutrición de todos los niños y niñas menores de 5 años de edad así como de las madres embarazadas a partir del tercer mes de gestación hasta los primeros 6 meses después del parto que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional*” (Art.1) y explicita su objetivo de enfocar sus acciones en la población en situación de pobreza.

¹⁷ Los 11 programas son: Identificación, Tekoporã, Abrazo, Unidades de salud de la familia, Seguridad alimentaria, Ñamba’apo, Alfabetización de jóvenes y adultos, Mejorando las condiciones de habitabilidad, Abastecimiento de agua y saneamiento, Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio, Reforma agraria. Parte de estos programas emblemáticos, salvo el de Atención Primaria de la Salud y los dirigidos al cumplimiento de las sentencias internacionales para la restitución de tierras indígenas, tienen origen en el gobierno anterior.

¹⁸ PROAN fue rediseñado en 2009 para integrarse mejor a otros programas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y al sistema de protección social.

Durante el periodo de gobierno pasado también estuvo vigente el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) impulsado por la Secretaría de la Mujer –ahora, Ministerio de la Mujer–, que luego de 2008 tuvo continuidad con el III PNIO. Así mismo, en la línea de políticas para grupos específicos, en 2011 se aprobó la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) y un año antes, en el ámbito específico del trabajo infantil y adolescente, fue aprobada la Estrategia Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador.

En diciembre de 2014, el gobierno del actual Pdte. Cartes (2013-2018) dio a conocer oficialmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 que cuenta con tres ejes estratégicos: “reducción de la pobreza y desarrollo social”, “crecimiento económico inclusivo” e “inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada”. En los primeros dos ejes se hace referencia a aspectos de la protección social; sin embargo, en el segundo eje se incluye de manera explícita a la seguridad social.

El actual gobierno materializa las aristas de protección social del PND mediante el Programa Sembrando Oportunidades dirigido a reducir la pobreza a partir de la inclusión productiva y el acceso a servicios. El Programa enfrenta riesgos fundamentalmente ligados al ámbito económico, dejando de lado otras fuentes de vulnerabilidad como las relativas a la salud, educación y cuidado que afectan particularmente a los grupos que exhiben mayores niveles de pobreza.

Un aspecto no menor en este análisis es la institucionalidad desde la cual operan los programas. En las últimas dos décadas se han multiplicado y diversificado las instancias que atienden las políticas sociales, pero sin mayor coordinación entre ellas. Por lo general, la creación de estas instituciones va de la mano de la asunción de un nuevo gobierno, así en 1995 se crea la Secretaria de Acción Social¹⁹, en 2003 el gobierno del Pdte. Duarte Frutos creo el Gabinete Social²⁰ el cual fue reestructurado con el actual gobierno (Decreto 751/2013) en el marco del programa Sembrando Oportunidades. Además, en 2004 también se dispuso de la Dirección

¹⁹ Decreto 9235/95, con rango ministerial dependiente de la Presidencia de la República. Tiene el mandato de actuar como articulador interinstitucional de las acciones del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil, en torno a una Política Social dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social.

²⁰ Con la finalidad de contar con una instancia articuladora de las Instituciones Públicas que encaminan programas de superación de la pobreza. Desde entonces, funciona como órgano coordinador de las políticas sociales de Gobierno.

Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) dependiente de la Presidencia de la República, encargada del monitoreo y evaluación externa de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza, pero la misma fue suprimida a fines de 2014²¹. Por su parte, la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza se ejecuta desde el Ministerio de Hacienda dentro de la Dirección de Pensiones No Contributivas.

Lo anterior deja ver la falta de planificación al dispersar la atención de una misma temática en diversas instituciones, lo cual no hace más que hablar de su complejidad, fragmentación y desarticulación, atentando contra la eficiencia de la inversión social.

Al relacionar los riesgos detectados por grupos etarios, expuesto en la Tabla 1, con el aparato dispuesto por el Estado para atender temas de protección social se identifican importantes vacíos que ponen en riesgo la calidad de vida de los habitantes. Entre ellos se destaca la ausencia de mecanismos para atender:

- En educación, programas de estimulación temprana, educación pública de calidad, que alcance las competencias mínimas, marco rector de la educación en salud sexual y reproductiva, niveles de formación técnica de acuerdo a las demandas del mercado laboral y altos costos de educación superior, actividades culturales y recreativas.
- En salud, no existe una cobertura integral de los servicios, ni programas nacionales que aborden el tema de embarazo adolescente, ni la discapacidad o mortalidad por causas externas. Falta de infraestructura para atender a la población adulta mayor.
- En empleo, falta de un sistema de cuidado, no se protege a las personas en periodos de desempleo ni se contemplan mecanismos de fiscalización del trabajo decente.
- En habitabilidad, falta de acceso a agua potable y saneamiento universal, déficit habitacional.
- En identificación, falta de universalidad del derecho.

IV. Conclusiones

La ausencia de análisis demográficos profundos en las políticas públicas en general, y en las de protección social en particular, puede comprometer seriamente la factibilidad y, todavía más,

²¹ Decreto 2649/2014.

la sustentabilidad de las propuestas que se formulen en este ámbito. Las políticas vigentes, aun habiéndose diseñado en congruencia con los compromisos internacionales no alcanzan a constituir el eje conductor y articulador de la protección social, en especial en lo que respecta a los proyectos estratégicos de desarrollo de la sociedad y los de derechos universales de las personas.

En términos políticos el país ha superado el régimen autoritario, pero no ha sentado las bases de una plena democracia en tanto sigan persistiendo las prácticas clientelares que hacen uso de los programas sociales o sus beneficios -aprovechando las condiciones económicas de escasez y las desigualdades- para obtener ventajas en periodos electorales, desvirtuando la esencia de la asistencia. Sobre este tema ameritaría realizar un análisis a profundidad acerca del sentido del clientelismo a fin de determinar si son las clases políticas las que se aprovechan de la población en situación de pobreza (oferta) o, por el contrario, es este grupo el que encuentra un espacio de reclamos y obtención de beneficios (demanda) que no obtiene ante las instancias del Estado.

El país tiene el gran desafío de reducir los riesgos y las vulnerabilidades y para ello es necesario contar con una política de protección social que integre a las personas a los pilares contributivos y no contributivos, además de vincularlas con otras políticas, especialmente las de empleo a modo de generar condiciones de sustentabilidad en las intervenciones asistenciales. Para lograrlo, deberá planificar a largo plazo, contemplar la dinámica de población presente y futura y saltar determinadas barreras impuestas en base a disposiciones legales o programáticas.

Los programas sociales deben constituir la materialización de las políticas sociales, en el caso de Paraguay dicha traducción no es cabal puesto que la carencia de una planificación a largo plazo da lugar a que cada gobierno entrante presente una nueva política, y en ocasiones no valore los resultados ya conseguidos. Por otro lado, el hecho de dar respuestas emergentes a problemáticas inmediatas y más urgentes deja de lado la posibilidad de consensuar estrategias integrales. Lo expuesto queda evidenciado al analizar el aparato programático del país en la última década, centrado casi exclusivamente en temas de pobreza.

Se requiere de una estructura organizacional del Sistema de protección social, con un marco regulatorio, programas con criterios comunes articulados según los componentes de Seguridad Social y Asistencia Social -contemplando los riesgos y cambios que experimentan los grupos

etarios de la población-. El funcionamiento de un sistema de información unificado y la incorporación del monitoreo y la evaluación, como mecanismos de control, fiscalización y transparencia deben ser considerados desde el inicio del Sistema.

Urge realizar reformas en la gestión del sector público que contemplen la articulación de las acciones programáticas, aumenten la eficiencia, la capacidad de respuesta a las diversas demandas de los grupos poblacionales, solo así el escenario poblacional actual se traduciría en desarrollo para el país.

Referencias bibliográficas

ALMADA, C. Y FERREIRA, P (2007). El aumento de la protección social del adulto mayor en el Paraguay, mediante el reconocimiento de servicios laborales a la concesión de beneficios jubilatorios empleando el método de prorrata tempore. In: 5ª Conferencia Internacional sobre Investigaciones en seguridad social. Varsovia, 5 al 7 de marzo de 2007. La seguridad social y el mercado de trabajo: ¿un desfase irreconciliable?.

BANCO MUNDIAL (2004). Defiendo una estrategia para la política de Protección Social, Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay/ Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

CECCHINI & MARTINEZ (2011). Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL-GIZ, Santiago de Chile.

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN (CEPEP) (2009). Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008 ENDSSR 2008: Informe final. CEPEP, Asunción.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2008). Panorama social de América Latina 2008. CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de www.cepal.org.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. CEPAL, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ CELADE (2013). Estimaciones y proyecciones a largo plazo 1950-2100. Revisión 2013, CELADE, Santiago de Chile.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ GABINETE SOCIAL (2006). Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Asunción.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ GABINETE SOCIAL (2010). Política Pública para el Desarrollo Social. Asunción.

GARCÍA, S. (2002). Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay. Boletín SURA N° 75, San José. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0075.pdf>, consultado en mayo de 2015.

GARCÍA, M. (2013). Las políticas sociales de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay; balance y perspectivas. Disponible en: http://grupoparaguay.org/P_GarciaAguero_2013.pdf

IMAS, V (2011). Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social. Nuevos aportes para las políticas públicas en Paraguay, CADEP, Asunción.

JOLST, J. (s/f). La protección social en Paraguay. Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión. STP-GTZ, Asunción.

NAVARRO, B.; ORTIZ E. (2014). La reforma de pensiones de Paraguay. Notas de Política. Paraguay Debate. Asunción.

OIT; DGEEC (2013). Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay / Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Asunción.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1992). Constitución de la República del Paraguay. Asunción. Disponible en <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1993). Ley No. 213/93 Que establece el Código del trabajo. Asunción.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2003). Ley No. 2332/2003 que aprueba el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima, 1973. Asunción.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2009). Ley N° 3728/2009 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza. Asunción.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2004). Paraguay, Resultados Finales Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002 - Total País, DGEEC, Fernando de la Mora.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/ DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2005a). Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050. DGEEC, Fernando de la Mora.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2005b).
Serie Condiciones de Vida en Paraguay. Mortalidad, Evolución y Tendencias: 1970-
2000. Fulvia Brizuela. DGEEC, Fernando de la Mora.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2014). Base
de datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2014. Paraguay. Recuperado de
http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/. Procesamiento propio.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2015a).
Principales indicadores de empleo, EPH 2014. DGEEC, Fernando de la Mora.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY/ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN/
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2015b).
Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso EPH 2014. DGEEC,
Fernando de la Mora.

SERAFINI, Verónica (2015). Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género,
Hipótesis para la discusión. Documento de Trabajo N° 02. Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo. Asunción.

SETRINI, Gustavo (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo
monopólico al clientelismo plural. En D. Borda y F. Masi (ed) Estado y Economía en
Paraguay (1870-2010). CADEP, Asunción.

USAID-OPS (2008). Perfil de los Sistemas de Salud de Paraguay: Monitoreo y análisis de los
procesos de cambio y reforma. OPS, Washington D.C.

ANEXO

Tabla 1

**Población en situación de pobreza* por grupos de edad, según área de residencia y estatus de
pobreza (%), Paraguay, 2014.**

Estatus de pobreza	Total	0-13	14-17	18-29	30-59	60 y más
Total						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	10,5	17,0	13,3	7,7	7,9	6,0
Moderada	12,1	16,4	17,2	9,6	10,5	7,9
No pobre	77,4	66,6	69,5	82,7	81,6	86,1
Urbana						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	4,6	8,2	6,1	3,0	3,2	3,5
Moderada	11,6	17,9	15,9	9,0	9,7	6,7
No pobre	83,8	73,9	78,0	87,9	87,1	89,8

Rural						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	19,2	27,7	22,0	16,6	15,4	9,8
Moderada	12,8	14,6	18,8	10,6	11,7	9,7
No pobre	68,0	57,7	59,3	72,8	72,9	80,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2014.

* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

Tabla 2
Producto Interno Bruto (variación porcentual), población en situación de pobreza total y extrema* y Coeficiente de Gini, Paraguay, 2001-2014.

Año	PIB (% Var.)	Pobreza Total			Pobreza Extrema			Coef. de Gini		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2001	-0,8	36,8	23,7	52,1	16,7	6,7	28,2	0,5380	0,4957	0,5204
2002	0,0	49,7	39,7	62,7	24,4	13,1	39,2	0,5330	0,4799	0,5669
2003	4,3	44,0	37,4	52,5	21,2	13,4	31,2	0,5460	0,5155	0,5606
2004	4,1	41,3	35,5	48,9	18,3	12,2	26,2	0,5202	0,4872	0,5382
2005	2,1	38,6	34,4	44,2	16,5	10,7	24,3	0,5098	0,4955	0,4985
2006	4,8	43,7	35,3	55,3	23,7	14,9	35,9	0,5218	0,4954	0,5162
2007	5,4	41,2	33,6	51,8	23,2	15,4	34,0	0,5248	0,4719	0,5762
2008	6,4	37,9	30,2	48,8	19,0	10,6	30,9	0,5060	0,4532	0,5572
2009	-4,0	35,1	24,7	49,8	18,8	9,3	32,4	0,4872	0,4226	0,5537
2010	13,1	34,7	24,7	48,9	19,4	10,3	32,4	0,5124	0,4586	0,5575
2011	4,3	32,4	23,9	44,8	18,0	10,0	29,6	0,5199	0,4696	0,5657
2012	-1,2	26,9	16,4	42,1	13,8	5,4	26,0	0,4755	0,4147	0,5273
2013	14,2	23,8	17,0	33,8	10,1	5,1	17,6	0,4774	0,4730	0,4894
2014	4,0	22,6	16,2	32,0	10,5	4,6	19,2	0,5102	0,4593	0,5705

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central del Paraguay, Informe Cuentas Nacionales, Estimación del PIB 2014 - Segunda revisión y DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2000 - 2014.

* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.