



# ÑAIME PORĂVĒTA

Plan Nacional de  
Reducción de la Pobreza

2023-2030

---

Sistema de Protección Social del Paraguay

Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay

---



GOBIERNO DEL  
PARAGUAY

PARAGUÁI  
REKUÁI



MINISTERIO DE  
DESARROLLO  
SOCIAL  
PARAGUAY

PARAGUÁI  
TEKOATY  
AKÁRAPU'ARÁ  
MOTENONDEHA



REPÚBLICA DEL PARAGUAY

PLAN NACIONAL DE  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA  
2023-2030



**ÑAIME**  
**PORÃVÉTA**

---

Sistema de Protección Social del Paraguay

Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay

---

## **FICHA TÉCNICA**

### **Coordinación General**

Carlos Jorge Paris Ferraro, Viceministro de Políticas Sociales - MDS

María Ester Jiménez Cabrera, Viceministra de Protección y Promoción Social y Económica - MDS

Raúl Antonio Ramírez Fernández, Viceministro de Administración y Finanzas - MDS

### **Coordinación Técnica**

Raquel Cáceres, Jefa de Cooperación - MDS

### **Asesoría Técnica**

Gustavo Rojas, Oficial de Inclusión Social - UNICEF

Nidia Gómez, Jefe de Estudios de Población - INE

Celso Ovando, Jefe de Estadísticas Ambientales - INE

### **Edición y colaboración técnica del MDS**

Cinthia Arrúa, Directora General de Programas y Proyectos Sociales

José Rojas, Director General de Planificación para el Desarrollo

José Soler, Director General de Relaciones Internacionales y Cooperación

Reveca Chávez, Directora de Investigación y Difusión

### **Diseño y Diagramación**

Iván González para Grupo Nempre

Mónica Sánchez - Departamento de Comunicación del MDS

### **Fotografías**

Guido González

Brenda Moudelle

Archivo del Departamento de Comunicación – MDS

### **ISBN:**

Publicación digital: 978-99989-51-16-7

Publicación impresa: 978-99989-51-17-4

Impresión: 1000 ejemplares

© Ministerio de Desarrollo Social – MDS

Noviembre de 2023. Asunción, Paraguay

Puede referenciar este documento como: Ministerio de Desarrollo Social (2023). Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) Ñaime porãvéta.

---

Se agradece la asistencia técnica durante la elaboración del Plan de las siguientes agencias de cooperación: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).



**SANTIAGO PEÑA PALACIOS**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

**TADEO ROJAS, MINISTRO**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL – MDS

COORDINADOR GENERAL Y JEFE DEL GABINETE SOCIAL

**GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

MINISTERIO DE LA MUJER

MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE JUSTICIA

MINISTERIO DE URBANISMO, VIVIENDA Y HÁBITAT

GABINETE CIVIL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE EMERGENCIA NACIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA NACIONAL POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD

UNIDAD DE GESTIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ITAIPÚ BINACIONAL

ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ

DIRECCIÓN DE BENEFICENCIA Y AYUDA SOCIAL

OFICINA DE LA PRIMERA DAMA DE LA NACIÓN

INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA

CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN

BANCO NACIONAL DE FOMENTO

### **Consideración especial sobre cifras en valores absolutos**

Teniendo en consideración que el Instituto Nacional de Estadística (INE) presentó resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, con un volumen considerablemente inferior al de las proyecciones nacionales de población vigentes, se optó por presentar cifras en valores relativos toda vez que se utilice la Encuesta Permanente de Hogares, debido a que el factor de expansión de la muestra está ajustado a las proyecciones de población (revisión 2015) que se demostró están sobre estimadas. El INE estará publicando una serie comparable con los nuevos factores de población una vez disponibles las nuevas proyecciones de población, que se estiman estén publicadas a finales del año 2024.

# Glosario de Abreviaturas

<b>AFC</b>	Agricultura Familiar Campesina
<b>ANDE</b>	Administración Nacional de Electricidad
<b>BCP</b>	Banco Central del Paraguay
<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento
<b>CAH</b>	Crédito Agrícola de Habilitación
<b>CAN</b>	Censo Agropecuario Nacional
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>ENALP</b>	Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza
<b>ENREPD</b>	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
<b>EPH</b>	Encuesta Permanente de Hogares
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GIZ</b>	Cooperación Alemana al Desarrollo
<b>GS</b>	Gabinete Social de la Presidencia de la República
<b>INCOOP</b>	Instituto Nacional de Cooperativismo
<b>INDERT</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
<b>INDI</b>	Instituto Paraguayo del Indígena
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>IPS</b>	Instituto de Previsión Social
<b>LP</b>	Línea de Pobreza
<b>LPE</b>	Línea de Pobreza Extrema
<b>MADES</b>	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MDS</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Ciencias
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MI</b>	Ministerio del Interior
<b>MINNA</b>	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
<b>MITIC</b>	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>MJ</b>	Ministerio de Justicia

<b>MOPC</b>	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
<b>MSPBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
<b>MTESS</b>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
<b>MUVH</b>	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OEE</b>	Organismos y Entidades del Estado
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PANI</b>	Programa Alimentario Nutricional Integral
<b>PCD</b>	Personas con Discapacidad
<b>PEES</b>	Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PLANAL</b>	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo 2030
<b>PNPI</b>	Plan Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>PNRP</b>	Plan Nacional de Reducción de la Pobreza - Jajapo Paraguay, o Plan Jajapo Paraguay
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPDS</b>	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (2010-2020)
<b>REDIEX</b>	Red de Importaciones y Exportaciones
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
<b>SPS</b>	Sistema de Protección Social ¡Vamos!
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
<b>TMC</b>	Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Tabla de Contenidos

---

Presentación	11
Marco de referencia	13
Contexto socio económico	16
I. Construcción del Plan	20
1.1 Marco conceptual y medición de la pobreza en Paraguay	22
Pobreza como insuficiencia de ingresos	22
Pobreza como privación de bienes y servicios y de capacidades	23
1.2 Antecedentes de políticas públicas de reducción de la pobreza	25
1.3 Coyuntura socioeconómica nacional para la reducción de la pobreza	27
1.3.1 Pobreza monetaria	27
1.3.2 Pobreza multidimensional	34
1.4 Características de la población en situación de pobreza	36
1.4.1 Pobreza monetaria	36
1.4.2 Pobreza multidimensional	39
1.5 Proceso de elaboración del Plan	40
II. Componentes del Plan	42
2.1 Objetivos	44
Objetivo superior y Objetivo General	44
2.2 Principios rectores	44
2.3 Enfoques transversales	45
2.4 Alcance	46

2.5 Alineación a políticas y planes vigentes	46
2.6 Ejes estratégicos	47
Eje de Protección	48
Eje de Inclusión Económica	52
Eje Promoción Social	56
III. Mecanismos de implementación	58
3.1 Ciclo de Implementación del Plan	60
3.2 Progresividad y Metas	63
3.3 Coordinación y abordaje territorial	67
El Plan con pertinencia intercultural y étnica	68
3.4 Gestión de la información, instrumentos y transparencia	70
3.5 Monitoreo y evaluación.	71
3.6 Comunicación, difusión de resultados y rendición de cuentas.	72
3.7 Costo de implementación y financiamiento	73
Reflexiones finales	74
Fuentes Consultadas	75
Anexo	77



# Presentación

La reducción de la pobreza y el desarrollo social equitativo de las personas, familias y comunidades, son acciones prioritarias del Estado paraguayo. A fin de fortalecer la implementación del Sistema de Protección Social, el gobierno nacional ha reorganizado la institucionalidad social por medio del Decreto 357/2023 en el cual encomienda al ministro de Desarrollo Social la coordinación general y jefatura del Gabinete Social. En este camino hacia la protección social, se aprobó el Plan Nacional de Reducción de Pobreza Ñaime Porãvéta por Decreto N° 724/23, y se lo declara de interés nacional.

En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) tiene como mandato 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).

La dignidad es el fundamento mismo de los derechos humanos, 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 Ñaime porãvéta.

Situaciones injustas 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 del cuidado; el limitado acceso a los bienes y servicios básicos; y a una vivienda digna, entre otros aspectos, son inadmisibles. Más aún cuando estas problemáticas se entrecruzan con características personales o territoriales que potencian las desigualdades.

Desde el primer cuatrimestre del año 2020 la crisis del COVID-19 sorprendió con impactos no solo a nivel sanitario, sino también socioeconómico, aumentando la pobreza monetaria en Paraguay a niveles que se tenían en 2015, lo que incluso podría haber sido peor de no mediar los programas de protección social. Entre 2021 y 2022 en el país también se experimentó el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y, la pobreza extrema rural asociada al impacto negativo de las crisis climáticas y la inflación, principalmente de alimentos.

Este contexto reciente, junto con otras condiciones estructurales de la realidad nacional, de la gestión y cobertura de las políticas públicas, refuerza la importancia de actualizar los componentes y la implementación del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza como respuestas integrales, pertinentes y sostenibles que permitan redoblar los esfuerzos para proteger y garantizar el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos, con miras

a alcanzar los compromisos asumidos con la ciudadanía y plasmados en instrumentos nacionales e internacionales de reducción de la pobreza monetaria y multidimensional.

Es así como este Plan da un paso más e incorpora medidas directas para disminuir otra cara de la pobreza, la multidimensional, lo que permite ahondar en la heterogeneidad y complejidad de la pobreza, y así asignar los recursos y diseñar las políticas públicas de un modo más eficaz.

El Plan Ñaime Porãvéta se construyó a partir de un contacto directo con organizaciones populares, indígenas y campesinas, a fin de validar el conocimiento técnico con las voces de las propias personas en situación de pobreza y de este modo hacerlas protagonistas de las decisiones que se toman respecto a las políticas referentes a sus condiciones de vida y desarrollo de sus comunidades. Se contó además con la participación de los gobiernos a nivel departamental y municipal, con quienes se coordinará la efectiva implementación de este plan a nivel territorial.

Ello permitió consolidar el diagnóstico y la propuesta en sus diversos ámbitos basados en el vínculo entre la demanda y la oferta de bienes y servicios públicos a nivel nacional y subnacional atendiendo a la garantía de derechos.

La puesta en marcha del Plan, con horizonte temporal al año 2030, propone capitalizar las inversiones desde la atención en las edades tempranas de las personas para ampliar sus capacidades plenas, potencial que se aprovecha en la adolescencia y en la juventud y se consolida en el desarrollo de las personas en la vida adulta y adulta mayor.

Mediante la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental de políticas públicas se promoverán sinergias que admitan implementar mecanismos de manera a lograr el objetivo común de reducción de la pobreza, permitiendo que las personas tengan aseguradas las condiciones para una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos.

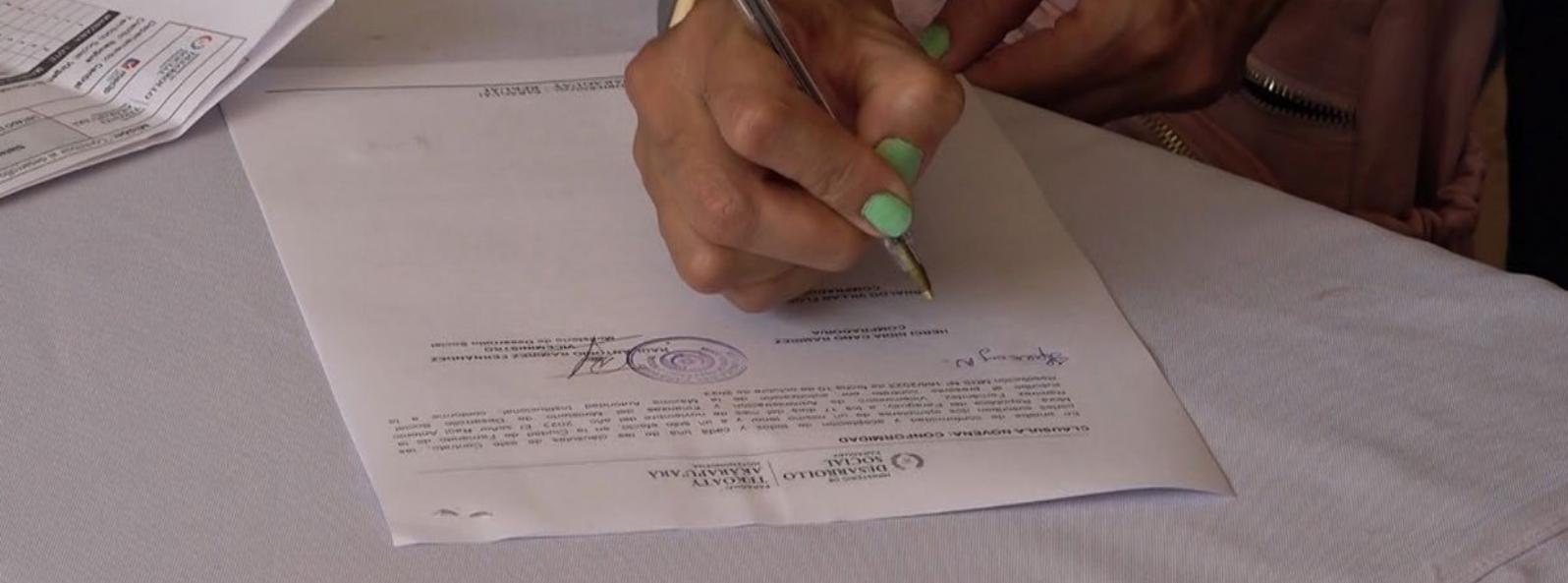
Somos conscientes de que, abordar la pobreza y las privaciones que sufren las personas en el Paraguay, exige un firme compromiso político de alto nivel que permita mejoras sustantivas en su bienestar. Para alcanzar este cambio transformador es preciso lograr sostenibilidad financiera con progresividad, planificación, voluntad política y amplios acuerdos para la construcción de pactos sociales y fiscales, esenciales para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

A ello, sumaremos también otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector empresarial y la cooperación internacional, invitándolos a acompañar las iniciativas para sumar los esfuerzos entre todos los sectores para el logro de los resultados esperados.

**Tadeo Rojas**

Coordinador General y Jefe del Gabinete Social

Ministro de Desarrollo Social



# Marco de referencia

## Constitución de la República del Paraguay (1992)

La Constitución de la República del Paraguay establece que el país se constituye en Estado social de derecho, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana. Se sientan así las bases que garantizan derechos humanos fundamentales: a la vida (art. 4), a la calidad de vida (art. 6), a un ambiente saludable (art. 7), al tránsito y a la residencia (art. 41), a la igualdad de las personas (art. 46), de las garantías de la igualdad (art. 47), a la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (art. 48), de la protección a la familia (art. 49), de protección al niño (art. 54), de la maternidad y de la paternidad (art. 55), de la juventud (art. 56), de la tercera edad (art. 57), de las personas con discapacidad (art. 58) de la protección contra la violencia (art. 60), de la planificación familiar y de la salud materno infantil (art. 61), de los pueblos indígenas y grupos étnicos (art. 62), del derecho a la salud (art. 68), del derecho a la educación (art. 73), del derecho al trabajo (art. 86), a la seguridad social (art. 95), la vivienda (art. 100), del fomento de las cooperativas (art. 113), de los objetivos de la reforma agraria (art. 114), de las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural (art. 115), de la competencia del gobierno departamental (art. 163), de la competencia de las municipalidades (art. 168), y, de los recursos del Estado (art. 178).

En particular, el artículo 6to. establece que la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

## Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND Paraguay 2030) fue aprobado por Decreto No. 2794/2014 y actualizado en 2021 a fin de incorporar los desafíos actuales y futuros, así como el escenario causado por la pandemia.

La estructura actualizada está basada en cuatro ejes estratégicos: reducción de la pobreza y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; proyección de Paraguay en el mundo; y, fortalecimiento político-institucional. Cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: igualdad de oportunidades; gestión pública eficiente y transparente; ordenamiento y desarrollo territorial; y sostenibilidad ambiental. De dicha combinación se identifican 16 estrategias que guían las políticas públicas, con 83 objetivos específicos, más de 200 indicadores y 800 líneas de acción.

El eje de reducción de la pobreza y desarrollo social está relacionado con la capacidad del Estado paraguayo para ofrecer cobertura a las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, ciudadanas y comunidades. Esta línea apunta al logro de objetivos sociales básicos como la disminución de la pobreza total, la erradicación de la pobreza extrema y la desnutrición infantil crónica, la universalización del agua potable, saneamiento mejorado, viviendas dignas, así como la provisión de servicios sociales de calidad. El criterio de calidad requiere énfasis particular en la pertinencia de los modelos de educación y de salud a lo largo del ciclo de vida, y en el mejoramiento de la resiliencia comunitaria a través de la conexión precisa y efectiva de las personas a la garantía de un ingreso económico mínimo y estable, y a las redes de protección social, incluyendo la incorporación plena e igualitaria de mujeres y hombres a todas las esferas del desarrollo (STP, 2021, p. 32).

El PND definió como meta al 2030 la reducción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza extrema al 1%, de la población que vive por debajo de la línea de pobreza total al 14%. El Plan también aborda la pobreza multidimensional como medida complementaria a la medición de pobreza basada en el ingreso de los hogares, destacando que sus dimensiones e indicadores son consensuados a nivel nacional, al igual que los pesos y el umbral de pobreza.

El PND Paraguay 2030 se implementa a través de políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas de los organismos y entidades del Estado, convenientemente presupuestados y cuya ejecución es monitoreada y evaluada. Uno de los aspectos más destacados de la implementación del Plan es la progresiva integración con el diseño del Presupuesto General de la Nación, donde cada programa estatal es vinculado con los lineamientos del PND Paraguay 2030, en línea con la implementación gradual del Presupuesto por Resultados, dispuesta en la Ley 6620/2020.

## Sistema de Protección Social de Paraguay

El Sistema de Protección Social, diseñado sobre la base de un enfoque de derechos y con abordaje de ciclo de vida de las personas, busca dar respuestas integrales a problemáticas multidimensionales, definiendo la protección social desde una amplia perspectiva como:

(...) la acción pública mediante la cual los organismos del Estado garantizan a sus habitantes el acceso a derechos, dando prioridad a quienes viven en situación de vulnerabilidad. Ello significa que, aunque se prioricen los sectores menos favorecidos, se debe proteger al conjunto de la población respecto al goce de sus derechos (en educación, salud, empleo, entre otros) durante todas las etapas del ciclo de vida, y que deben actuar conjuntamente las instituciones comprometidas en esta materia (Decreto 4775/2021, 11).

Las estrategias de intervención del conjunto de acciones del sector público fueron estructuradas en tres pilares: i) integración social; ii) inserción laboral y productiva; y, iii) previsión social (GS 2019a).

Como punto de partida, el Sistema de Protección Social ha planteado el desafío de la pobreza entre sus objetivos (GS, 2019a) priorizando la atención especial a grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas migrantes, personas privadas de libertad, personas en conflicto con la ley, personas víctimas de situaciones de violencia, mujeres en situación de vulnerabilidad y adolescente en situación de riesgo.

El Sistema contempla acciones estratégicas dirigidas al primer pilar desde el cual aborda la reducción de la pobreza a partir de la garantía de un trabajo digno, acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda, entre otros.

El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación está a cargo del Gabinete Social, cuya coordinación general y jefatura es ejercida por el Ministro de Desarrollo Social (Art. 3 inc. f y Art. 6 del Decreto 357/2023).

## Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En septiembre de 2015, Paraguay junto con la comunidad internacional reunida en la Cumbre de Desarrollo Sostenible reafirmó el compromiso de poner a “las personas, el planeta, la prosperidad, la cultura de paz y las alianzas” en el centro del desarrollo sostenible, adoptando la Agenda 2030 basada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya consigna es “no dejar a nadie atrás”. Los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas han adoptado la Agenda 2030 y los ODS, como compromiso al que también ha sido adherido Paraguay.

A pesar de no ser jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos impulsen políticas, programas y proyectos de desarrollo sostenible y establezcan marcos nacionales para su logro, adaptados al contexto nacional.

Dentro de la dimensión de desarrollo social, el ODS 1 pretende poner fin a la pobreza. Tiene siete metas que especifican sus objetivos como la erradicación de la pobreza extrema; para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales; implementación de sistemas de protección social; igualdad de derechos de propiedad, servicios básicos, tecnologías, recursos económicos; construir la resiliencia de los pobres y las personas que están en situaciones vulnerables; movilización de recursos para acabar con la pobreza; y crear marcos normativos sólidos (Naciones Unidas, 2017).

Por su parte, el ODS 2 interrelacionado con el anterior, aspira al hambre cero al año 2030. Tiene ocho metas que especifican sus objetivos buscando poner fin al hambre y asegurar el acceso a la alimentación sana, nutritiva y suficiente; poner fin a todas las formas de malnutrición; duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala; asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción; mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas; aumentar las inversiones; corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales; y, adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios (Naciones Unidas, 2017).

Otros ODS son transversales y sustanciales para la reducción de la pobreza, como el ODS 3 “Salud y bienestar”, el ODS 4 “Educación de calidad”, el ODS 5 “Igualdad de Género”, el ODS 6 “Agua limpia y saneamiento”, el ODS 7 “Energía asequible y no contaminante”, el ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, el ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”, el ODS 10 “Reducción de las Desigualdades”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, el 13 “Acción por el Clima” y el ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

En el Paraguay, la internalización de los ODS son mandato de la Comisión Interinstitucional de Coordinación denominada “Comisión ODS Paraguay 2030”, encargada de la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales; en dicho marco la misma fue creada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 5887/2016, posteriormente modificada y ampliada a través de los Decretos 3581/20 y el 3611/20.



## Contexto socio económico

Las tasas promedio de pobreza monetaria en América Latina en 2022 (32,1%) se mantienen por encima de los niveles pre-pandemia (30,4%), esto, luego de un periodo de reducción continua desde inicios de este siglo hasta 2014 (45,3% y 27,8%, respectivamente), explicada por el boom económico de la primera década de este siglo y la implementación de políticas dirigidas a este objetivo. Desde 2015, la región enfrenta un alza de la pobreza, debido principalmente a estructuras económicas poco diversificadas, de baja productividad y a los elevados niveles de informalidad laboral. La pobreza extrema se elevó a 13,1% en 2020 y se mantiene en igual cifra en 2022. Estos niveles no se habían visto desde hace dos décadas (12,2% en 2002). En tanto, la concentración de la riqueza continúa siendo muy desigual (CEPAL, 2022).

La recuperación económica de 2021, 6,5% del PIB (CEPAL, 2022), que debería traducirse en un incremento del empleo y las remuneraciones que reciben los hogares, no logró contrarrestar el impacto que tuvo la pandemia en los estratos más vulnerables, crisis que afectó desproporcionadamente a trabajadores de bajos ingresos y/o informales, deteriorando sobre todo las condiciones de vida de las mujeres, niños, niñas y a personas jóvenes. Este contexto, agravado por un inestable escenario geopolítico y económico mundial signado por sucesivas crisis, en particular, por la guerra en Ucrania, y el incremento en la frecuencia de fenómenos climáticos generó una desaceleración del crecimiento económico, junto con fuertes presiones inflacionarias que han decantado en el incremento del precio de los alimentos y los combustibles, lo que merma el poder adquisitivo de los ingresos de los estratos más bajos.

Todo ello, pone en alerta a la región ante probables incrementos del hambre, la inseguridad alimentaria y nutricional, la profundización de la pobreza en grupos más vulnerables como las mujeres, las personas menores de 18 años, trabajadores informales, entre otros, lo que, en suma, se traduce en un retroceso del bienestar de las personas y desarrollo social de los países.

Aunque entre el 2020 y 2021 la pobreza monetaria en Paraguay presentó un crecimiento de aproximadamente 3 puntos porcentuales, en comparación al 2019, en línea con la tendencia de la región. En 2022, se ha retomado un proceso de reducción, aproximándose a su tendencia previa. A su vez, pese a la pandemia, no se ha interrumpido la tendencia de reducción de la pobreza multidimensional.

En el primer caso, de 57,7% a 24,7% entre 2002 y 2022, con excepciones en los años 2006, 2016 y los dos años de pandemia por COVID-19, lo que significó retroceder a cifras que se tenían en 2015 (INE, 2023a). En el segundo caso, pasó de afectar a más de un tercio de la población

(34,28%) en 2016 a reducirse a la mitad en 2022 con una incidencia del 17,66% (INE, 2023b).

Las transformaciones dentro de la institucionalidad estatal, el diseño e implementación de políticas, planes y programas, además del aumento de la inversión social y la estabilidad macroeconómica permitieron alcanzar estos logros, especialmente en la década comprendida entre el 2003 y el 2013.

A pesar de ello, aún quedan importantes desafíos si se tienen en cuenta los signos de desaceleración de la disminución de la pobreza (estancada desde el 2014), lo que estaría dando la pauta de la presencia de núcleos duros de pobreza que requieren de importantes aceleradores para la continuidad de su reducción, así como la constante amenaza de crisis exógenas que ocurren con mayor periodicidad.

La irrupción de la pandemia COVID-19 ha generado impactos respecto al aumento de la pobreza monetaria. Afectaba al 24,2% de la población en el 2018, se incrementó al 26,9% entre el 2020 y 2021 y reportó una disminución al 24,7% en 2022. Ello significó retroceder a cifras que se tenían en 2017. Las brechas son importantes a nivel territorial, entre grupos etarios y étnicos.

En tanto, la pobreza extrema, en 2022, que afecta al 5,6% de la población y mostró un aumento respecto al año anterior, como resultado de la alta inflación de alimentos y la necesidad de crear mecanismos burocráticos de acción inmediata para hacer frente a los nuevos desafíos provocados por shock externos que generan modificaciones estructurales en la sociedad. Ello implica que las personas no tienen la capacidad de adquirir una canasta básica de alimentos, lo que da como resultado poblaciones malnutridas o sub-alimentadas.

En 2022, el 47% del total de la población en situación de pobreza ha sido integrada por niños, niñas y adolescentes. Consecuentemente, la pobreza es comparativamente más elevada en este grupo poblacional, afectando al 34,7% de los niños, niñas y adolescentes en 2022. La pobreza extrema también es significativamente más elevada entre este grupo poblacional, alcanzando este mismo año el 8,5% (9,2% entre los niños y niñas de 0 a 4 años).

La pandemia, además de constituir una crisis sanitaria, afectó numerosos aspectos de la vida y exacerbó brechas preexistentes, denotando fragilidades estructurales. Muchos indicadores de bienestar claves del desarrollo se resintieron, con impacto particular en estratos de población en situación de pobreza y grupos vulnerables. La respuesta del Gobierno Nacional a través de subsidios directos e indirectos permitió evitar una mayor profundización de los niveles de pobreza. 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 las capacidades y/o condiciones para atender a un mayor número de necesidades inmediatas.

Una de las dificultades para hacer frente al problema de la pobreza es el bajo nivel de ingresos de la población y la inequitativa distribución de estos. En 2022 el ingreso medio per cápita mensual a nivel nacional fue cercano a los 1.750.000 guaraníes. El 30% más pobre de la población recibe sólo el 8,9% del total de los ingresos, con montos que no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, mientras que el 10% más rico acumula el 35,7% del total de los ingresos (INE, 2023a).

El índice de Gini en la distribución de ingresos fue de 0,453 en 2022. La reducción de los ingresos en los quintiles superiores y la ampliación de los programas de transferencia de renta en el contexto de la pandemia han favorecido el descenso del índice en años recientes, interrumpiendo su tendencia hacia mayor concentración en el largo plazo, la cual ha vuelto aumentar en 2022 (INE, 2023c).

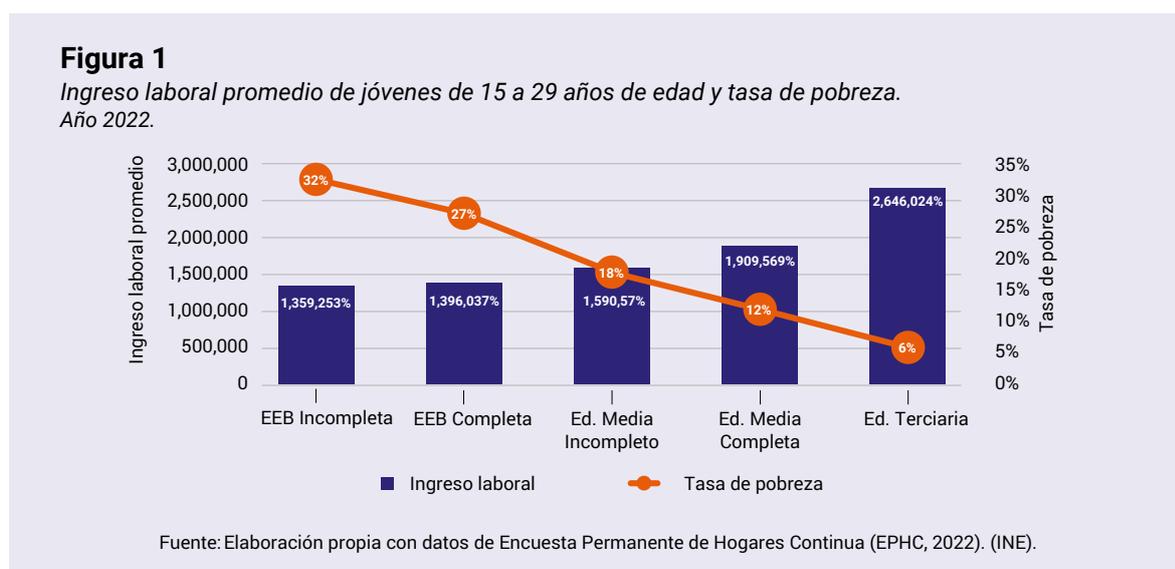
De la población que vive en situación de pobreza, solo un cuarto tenía acceso a servicios básicos (25,9%) en 2021 (ODS 1.4.1 portal ODS-INE). En 2021, el 29,6% de la población urbana vive en viviendas inadecuadas, lo que implica falta de acceso a agua potable o sin acceso a saneamiento mejorado o con hacinamiento o viviendas irrecuperables o tenencia irregular (ODS 11.1.1 portal ODS-INE).

El déficit de agua y saneamiento sigue afectando principalmente a las zonas marginales periurbanas, a las comunidades dispersas del área rural, y las poblaciones indígenas, especialmente en el Chaco paraguayo. Además, parte importante de la población sigue utilizando la quema de basura como medio de eliminación de residuos, en particular en el área rural (68,6% de los hogares en 2021) (INE, 2021). Estos son algunos de los retos a los que se enfrenta la población para superar las carencias más elementales.

En salud, la expansión de la atención ha sido significativa en los últimos años, aunque aún no alcanza la cobertura universal. La exclusión persiste, derivada en parte de los costos que deben enfrentar las familias cuando alguno de los miembros padece un problema de salud, lo que en muchos casos se traduce en gastos de bolsillo cuando las condiciones económicas familiares así lo permiten o en caídas en situación de pobreza en caso contrario.

En educación, la cobertura en el nivel primario es elevada, pero se debe avanzar en mejorar la calidad de la educación y la cobertura en los demás niveles, atacando las causas de la deserción según se trate de hombres (razones económicas), o de mujeres, donde además cobran relevancia los motivos familiares, incluyendo las tareas domésticas y de cuidado. El nivel de analfabetismo se acrecienta en las áreas rurales, en estrecha relación con sus niveles de pobreza.

La condición de pobreza impacta significativamente cuando la población juvenil se inserta en el mercado laboral, y la educación juega un rol fundamental en sus oportunidades de acceso al empleo formal y de calidad. El nivel educativo de la población juvenil es un determinante de los ingresos que perciben en el mercado de trabajo y de la situación de pobreza que enfrentan. En promedio, el 15% de la población juvenil ocupada es pobre, pero a medida que acceden a más educación, sus ingresos laborales se incrementan y la condición de pobreza se reduce. Como se percibe en la Figura 1, el paso de la educación básica a la educación media es una condición determinante para la reducción de la condición de pobreza entre la población juvenil.



Los indicadores del mercado laboral en el 2022 como la tasa de desocupación (5,7% de la población en la fuerza de trabajo), la tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (4,1% de la población en la fuerza de trabajo) y la precariedad laboral (63% de

ocupación informal) (INE, 2023d) explican la baja calidad de vida de la población. Aún queda avanzar en el cierre de brechas en este ámbito que permitan el logro de la equidad entre hombres y mujeres, debido, en gran medida, a una mayoritaria asignación al trabajo no remunerado a las mujeres, que, al no contabilizarse su aporte como producción económica, ellas quedan invisibilizadas a pesar de que el trabajo que realizan contribuye al bienestar de las personas, con un rol central en la reproducción social.

La informalidad laboral se vincula estrechamente con la pobreza y la desigualdad (FMI, 2020). En Paraguay la población económicamente activa tiene dificultades para acceder a la seguridad social; considerando que aproximadamente el 50% de la población activa en el mercado laboral se encuentra trabajando bajo esquemas precarios e informales, como consecuencia de los bajos niveles educativos se genera trabajadores con escasa calificación y baja productividad; además, esta situación incide en mayor medida en las zonas rurales del país, en particular, en la Agricultura Familiar Campesina (AFC), la que a su vez recibe fuertes impactos a raíz de fenómenos climáticos.

Por su parte, el cambio climático no constituye sólo un desafío ambiental, sino también multisectorial. Las repercusiones en la agricultura, la ganadería, el manejo de los ecosistemas y el uso de la tierra afectan cada vez con más fuerza a la salud, la seguridad alimentaria y la economía del país. Ello se refleja en los niveles de pobreza extrema que, en 2022 mostró un aumento respecto al año anterior afectando al 5,6% de la población, como resultado de la alta inflación de alimentos y de una cobertura insuficiente de la protección social. La severidad de esta pobreza radica en que implica que las personas no tienen la capacidad de adquirir una canasta básica de alimentos, lo que da como resultado poblaciones malnutridas o subalimentadas.

Los desafíos pendientes en materia de reducción de la pobreza monetaria y multidimensional interpelan las políticas económicas y sociales e implican replantear la intervención estatal para hacerlas integrales e integradas, coordinadas y más efectivas, con miras a lograr el impacto deseado.

El país debe dinamizar la economía para generar más valor agregado a la producción nacional y aumentar la disponibilidad de empleos de calidad; mantener la estabilidad macroeconómica y las metas de inflación; mejorar la cobertura de la protección social y la resiliencia ante choques externos e internos; y, generar los recursos suficientes para proveer calidad de vida a la población.

Ante ello, el país se esfuerza por avanzar en la formulación de normativas, en la definición de políticas, planes y programas, en implantar reformas sectoriales, en fortalecer la institucionalidad, y en reformular la estructura presupuestaria y tributaria para dar lugar a una respuesta integral. Este Plan es parte de dichos esfuerzos.

El Plan Nacional de Reducción de Pobreza está concebido como un instrumento de planificación técnica, operativa y de gestión, que plantea la llegada integral, ordenada y priorizada de las intervenciones sociales a nivel central, departamental y local, 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. Es una invitación abierta a todos los actores estratégicos de la sociedad civil, academia, el sector privado y organismos internacionales de cooperación.

El documento está dividido en tres grandes secciones: construcción del plan, componentes del plan e implementación. La primera sección se subdivide en: marco conceptual y medición de la pobreza en Paraguay, los antecedentes de la trayectoria nacional en el tratamiento de los temas de pobreza y el análisis situacional del país. En la segunda sección se describe el proceso de elaboración del plan. Finalmente, la última sección brinda los lineamientos generales para la implementación.



**I**

---

# **Construcción del Plan**





## 1.1 Marco conceptual y medición de la pobreza en Paraguay

El análisis de la pobreza, sus causas y efectos, así como sus repercusiones sociales y principalmente económicas ha sido objeto de estudio de varios ámbitos de las ciencias sociales, en atención a las repercusiones a mediano y largo plazo en la sociedad. Sin embargo, a pesar de ser de interés de varias disciplinas la definición conceptual de la pobreza y los criterios para la medición de la misma sigue siendo un desafío, por este motivo cada país va generando metodologías ajustadas a su contexto social y a las estadísticas disponibles para su cálculo.

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.

### Pobreza como insuficiencia de ingresos

Durante la época Victoriana (1832-1901) el mundo experimentó la revolución industrial y el fenómeno de la pobreza se hizo evidente en la sociedad en la medida en que la eficiencia productiva fue generando desigualdades sociales y luchas de clases.

Es en esta época en la que los economistas neoclásicos fueron considerando que el análisis aislado de los mercados bajo fundamentos microeconómicos no era suficiente para analizar la realidad e iniciaron los esfuerzos para incorporar los conceptos de equilibrio general. Se consideró al ingreso como una variable que permite establecer criterios para medir las desigualdades e ineficiencia de los mercados.

Los economistas neoclásicos consideraban que las personas eran racionales y, que tomaban la mejor decisión para optimizar su bienestar, creían que la utilidad de los bienes y servicios se reflejaban por la preferencia en la asignación de sus recursos escasos entre las variadas opciones del mercado. Para León Walras la variable de equilibrio era el precio<sup>1</sup> y Wilfrido Pareto<sup>2</sup> tomó las teorías de Walras para profundizar el análisis de las condiciones de intercambio y la producción, que más tarde se construirían en el fundamento de la economía moderna del bienestar.

1 Escribió en 1874, Elementos de economía política pura.

2 Publicó en 1896-1897 Cours d'économie politique y en 1906 el Manuel d'économie politique.

## Pobreza como privación de bienes y servicios y de capacidades

Como visión más amplia del bienestar no limitada a lo monetario, este se relaciona directamente con la satisfacción ex post de necesidades básicas. En años recientes se ha propuesto que la pobreza también es vista como una carencia de oportunidades que establecen condiciones estructurales de desigualdad social y coartan las capacidades de las personas. La falta de acceso a mecanismos y sistemas que generan oportunidades (normativos, financieros, jurídicos, políticos, entre otros) les imposibilita la integración a la sociedad y la economía global y por esta vía alcanzar logros acordes con sus expectativas de vida y con el contexto sociocultural en el que habitan. Amartya Sen (1984) argumenta que el nivel de vida de un individuo está relacionado con la elección o la capacidad de opción y decisión de los sujetos sobre su propio proyecto de vida, la cual está supeditada a las oportunidades que tengan a su disposición las personas.

En esta línea de pensamiento la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso en la década del '90 la Metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a los efectos de estimar a partir de datos censales las carencias críticas de la población y, al mismo tiempo, esta métrica permitía establecer la caracterización de la población en relación a su situación de pobreza.

Este Plan toma en consideración la concepción multicausal y multidimensional de la pobreza, y la entiende como el 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 (tiempo, alimentación, salud, educación, cuidados, vida libre de violencia, agua potable, servicios sanitarios y energía, vestimenta, entre otros).

### 1.1.1 Medición de la pobreza en Paraguay

La medición de la pobreza en Paraguay se da con fundamento en el concepto de pobreza absoluta, considera la incapacidad para acceder a determinado grupo de bienes y servicios primarios, por medio de tres indicadores: línea de pobreza (LP), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Estos indicadores son complementarios y permiten establecer la pobreza coyuntural (LP) y la estructural (NBI e IPM). En los tres casos se requiere identificar indicadores de bienestar y puntos de corte o umbrales que determinan el nivel a partir del cual el hogar y sus integrantes son o no considerados en situación de pobreza.

#### Pobreza monetaria medida por ingresos

El cálculo de este indicador de pobreza es indirecto y se relaciona con la posibilidad de realizar un consumo determinado. Se basa en la delimitación y cálculo del costo de una canasta básica de alimentos y una de consumo, denominada también línea de pobreza extrema (LPE) y línea de pobreza (LP) respectivamente. El monto de estas canastas se compara con los ingresos per cápita de los hogares para determinar si un hogar y sus miembros se encuentran en situación de pobreza.

La canasta básica de alimentos o línea de pobreza extrema se calcula en base a las necesidades de energía y proteínas (kilocalorías) y representa el costo de una canasta básica de alimentos constituida por un conjunto de alimentos y bebidas no alcohólicas cuyo contenido calórico satisfacen los requerimientos calóricos mínimos. La canasta básica de consumo o línea de pobreza contempla bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos tanto alimentarios como no alimentarios, para la sobrevivencia humana.

En este método se considera pobre al conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar, medido a través del ingreso, es inferior al costo de una canasta básica de consumo. En tanto, son pobres extremos si los ingresos per cápita no alcanzan el costo de una canasta básica de alimentos. La pobreza constituye la suma de la pobreza extrema y no extrema.

En 2022, el valor de una canasta básica (de bienes y servicios) que establece una línea debajo de la cual se da un nivel de pobreza total (no extrema) era de G. 825.373 en área urbana y de G. 597.890 en área rural por persona por mes. En tanto, el costo mensual por persona de una canasta básica de alimentos debajo de la cual el nivel es de pobreza extrema, era de G. 346.195 en área urbana y de G. 316.157 en área rural.

### **Pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

En este enfoque no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino en qué medida esas necesidades no son cubiertas por los hogares. Se basa en la determinación de un conjunto de necesidades consideradas básicas, sus indicadores y niveles mínimos, de manera a determinar el nivel de insatisfacción en cada una de ellas.

La 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 y capacidad de subsistencia (DGEEC, 2014). El cálculo de este indicador de pobreza estructural es directo, puesto que observa y evalúa si en los hogares se cuenta o no con los bienes y servicios que le permitirán satisfacer efectivamente sus necesidades.

### **Pobreza medida por Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**

Recoge algunas dimensiones de las NBI y las amplía, integrándose a las del mercado laboral en el cual se generan los ingresos monetarios que, en parte, utiliza la metodología de LP. De este modo, es un complemento a la medición de pobreza monetaria. Permite identificar múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas y sirve a las instituciones del Estado para identificar los derechos que deben ser atendidos para incidir eficientemente en la reducción de pobreza, así como para monitorear la efectividad de las políticas públicas que persiguen la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de pobreza.

Desde esta perspectiva, la condición de pobreza se explica en razón de las carencias en cuatro dimensiones: acceso a trabajo y seguridad social; vivienda y servicios; salud y ambiente; y educación. Dentro de estas dimensiones se distribuyen 15 indicadores. Hay una distribución equitativa de los pesos entre las dimensiones y los indicadores al interior de cada una.

Educación	Salud y ambiente	Trabajo y seguridad social	Vivienda y servicios
Inasistencia escolar de personas de 6 a 17 años de edad	Personas enfermas o accidentadas sin acceso a atención médica profesional	Desocupación	Materiales inadecuados de la vivienda
Escolarización atrasada	Falta de acceso a agua mejorada	Subocupación por insuficiencia de tiempo	Hacinamiento
Educación obligatoria incompleta o analfabetismo	Falta de saneamiento mejorado	Trabajo de personas de 10 a 17 años de edad	Prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura
	Uso de carbón o leña para cocinar	Falta de aporte a una caja jubilatoria	
		Falta de acceso a jubilación o pensión	

Fuente: INE 2023b.

Considera que las personas en los hogares están en situación de “privación multidimensional” si la suma ponderada de privaciones es mayor al umbral multidimensional. En el caso de Paraguay se estableció en 26%.

## 1.2 Antecedentes de políticas públicas de reducción de la pobreza

El problema de la pobreza en el Paraguay es de larga data y se vincula a una histórica desigualdad desde los tiempos de la colonia (siglo XVI) y su proyección en las siguientes centurias en factores como la tenencia de las tierras y la consiguiente capacidad de producción económica, la distribución territorial de la población. A estos factores históricos estructurales, en tiempos contemporáneos se ha sumado la desigualdad en el acceso a los servicios de salud, a la educación, a la vivienda y servicios básicos, entre otros. De este modo, la pobreza, generada por múltiples factores causales que inciden en su origen y que se vuelven persistentes, se inscribe estructuralmente en procesos históricos, económicos, políticos y socioculturales.

Las evidencias oficiales disponibles del dimensionamiento estadístico de esta problemática datan de los años ochenta, resultantes de la aplicación de la metodología de NBI con datos censales. Sin embargo, es a partir de inicios del presente siglo que el país se enfoca en el diseño e implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza que, progresivamente, han abandonado el enfoque de necesidad, para incorporar el de derechos y, tender a proveer estándares mínimos de protección social.

Así, la pobreza, desde la perspectiva de derechos humanos que plantea que todas las personas deben tener aseguradas las condiciones para una vida digna, asume una posición central en este análisis, al vulnerar la dignidad humana.

Las primeras iniciativas se verificaron con el Plan Estratégico Económico y Social (PEES - 2001), que contenía un eje de desarrollo humano y de reducción de la pobreza, y la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD - 2003), que luego se configuró en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP - 2006).

Las mismas materializaban el esfuerzo gubernamental de esos años destinados a contar con una estrategia para revertir la pobreza, motivo por el cual posicionaban con fuerza la multidimensionalidad de la misma y planteaban tres ejes de abordaje integral: la protección social, la promoción social y la inclusión económica.

En 2005, en el contexto internacional de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000-2015), se inició el diseño y la implementación de los programas no contributivos focalizados en la población en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad no cubiertas por la seguridad social. La Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS - 2010) centraba la focalización de programas específicos en la población pobre, excluida y vulnerable.

En torno a dicho año se incrementaron las coberturas de la mayoría de los programas sociales y se inició la pensión alimentaria para personas mayores, que en la actualidad adquirió gran relevancia social y junto con el Programa de Transferencias Condicionadas Tekoporã, contribuyen a reducir la pobreza o acercar a las personas y a los hogares a la línea de pobreza, es decir, reduce la profundidad de la pobreza.

El Decreto N°1020/2018 encomendó al MDS instrumentar planes de reducción de la pobreza, y en dicho marco diseñó el Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP) Jajapo Paraguay, alineado al Sistema de Protección Social ¡Vamos! que se encontraba en un proceso de construcción con el objeto de estructurar institucionalmente las prestaciones contributivas y no contributivas para proteger a todas las personas a lo largo del ciclo de vida.

El PNRP, lanzado en 2020 con un horizonte al 2030, se basó en tres ejes que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de las políticas de protección social, inclusión económica y cohesión social en territorios y comunidades.

El primer eje busca que las familias puedan alcanzar un Piso de Bienestar, con enfoque de derechos, pertinencia cultural y étnica, según las especificidades del ciclo de vida, la promoción de las mujeres y los derechos de las personas con discapacidad. El segundo, de inclusión económica busca mejorar la capacidad de ingresos sostenibles para personas y comunidades en situación de pobreza. El tercer eje de promoción social busca mejorar la cohesión social, con un esquema de articulación estratégica y diálogo permanente.

## Ingresos de las personas

El crecimiento económico registrado en Paraguay en los últimos 20 años (2002-2022), medido por el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), fue mayormente positivo, lo que contribuyó a disminuir en parte los niveles de pobreza monetaria. El crecimiento promedio anual del PIB real en el periodo 2002-2022 fue de 3,5%, mientras que la reducción de la pobreza en el mismo periodo fue de -2,2% en promedio anual (Figura 2). Sin embargo, desde 2013 el proceso de la disminución de la pobreza se desaceleró, manteniéndose casi estancada con la afectación a un cuarto del total de la población.

# 1.3 Coyuntura socioeconómica nacional para la reducción de la pobreza

## 1.3.1 Pobreza monetaria

La condición de pobreza monetaria puede variar si se modifican los ingresos, laborales o no laborales (como remesas, transferencias monetarias y otros) o si aumentan los precios de los bienes y servicios incluidos en la canasta, ya que este aumento da lugar a una línea de pobreza más elevada. De allí que su reducción requiere de una combinación virtuosa entre crecimiento económico y distribución de ingresos, lo que implica reformas fiscales e inversiones en políticas agropecuarias, políticas activas de empleo, salud, educación y protección social que generen puestos estables de trabajo decente y suministren servicios sociales.

Este tipo de pobreza es particularmente susceptible a los vaivenes de la economía y los impactos económicos de las crisis sanitarias, climáticas, políticas y económicas que afectan a los ingresos de los hogares, particularmente los laborales.

A esto se agrega un contexto caracterizado por el bajo nivel de ahorro y bancarización que, para una familia en situación de pobreza, puede significar, ante los shocks económicos, climáticos o de algún problema de salud (enfermedad o accidente) de mediana complejidad en alguno de sus miembros, endeudamiento, venta de activos o mayor gasto de bolsillo.

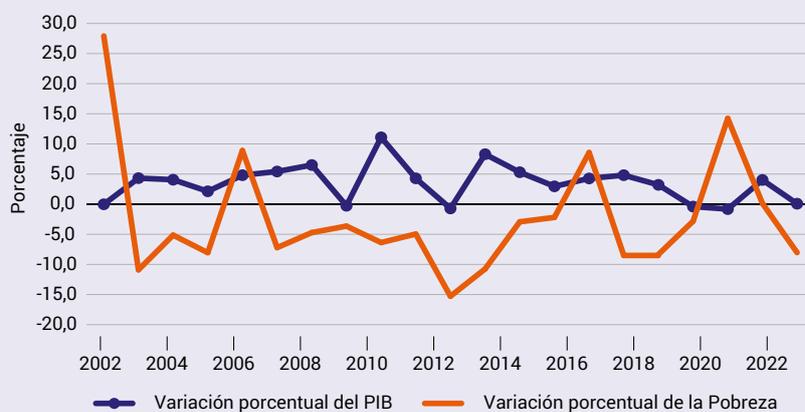
Esto refleja la baja cobertura de la seguridad social y la falta de universalidad de la salud pública. Las brechas son importantes a nivel territorial, entre grupos etarios y étnicos.

### Ingresos de las personas

El crecimiento económico registrado en Paraguay en los últimos 20 años (2002-2022), medido por el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), fue mayormente positivo, lo que contribuyó a disminuir en parte los niveles de pobreza monetaria. El crecimiento promedio anual del PIB real en el periodo 2002-2022 fue de 3,5%, mientras que la reducción de la pobreza en el mismo periodo fue de -2,2% en promedio anual (Figura 2). Sin embargo, desde 2013 el proceso de la disminución de la pobreza se desaceleró, manteniéndose casi estancada con la afectación a un cuarto del total de la población.

**Figura 2**

Variación porcentual del Producto Interno Bruto real y de la pobreza monetaria en Paraguay, 2002-2022.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP), Anexo estadístico del informe económico 2023, Departamento de Estadísticas del Sector Real, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares 2002-2016 y Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2022, cuarto trimestre, serie comparable.

La economía paraguaya es altamente dependiente del sector agropecuario y del comercio exterior, siendo mayormente exportador de materia prima y de productos poco elaborados. Una de las principales dificultades para el desarrollo socioeconómico es la situación desventajosa de Paraguay en el sistema de relaciones internacionales. La economía paraguaya se encuentra altamente expuesta a la evolución del dinamismo económico de los países vecinos.

El sector primario está centrado, desde hace un par de décadas en dos sistemas de producción bien diferenciados: Por un lado, la expansión del modelo de agricultura empresarial maquinizada, agroexportador centrado en la producción de materia prima (mayormente soja, maíz y carne vacuna), con alta inversión en tecnología, elevada productividad y concentración de capitales y renta (Riquelme y Vera, 2015), y con muy baja generación de empleo (Romero, 2012). Las propiedades de grandes extensiones agrícolas y pecuarias (200 ha en adelante) concentran casi el 90% de la superficie disponible para la producción agropecuaria y forestal (MAG, 2023). Y en contraste, la agricultura familiar campesina (AFC)<sup>3</sup>, con escasa superficie, intensiva utilización de mano de obra, baja infraestructura, limitado acceso al crédito y mínima o insuficiente rentabilidad.

Respecto al último segmento productivo, los datos del CAN 2022 muestran que Paraguay ha experimentado una disminución de las pequeñas fincas del estrato de 1 a 20 hectáreas consistente en 11.603 fincas menos con relación al año 2008 (De 225.596 fincas se redujo a 213.993 unidades productivas), debido a principalmente al cambio de uso de suelo, la intensa migración rural-urbana y la creciente presión demográfica hacia las áreas de aglomeración urbana, particularmente los Departamentos de Central y Alto Paraná.

Por otra parte, en forma paralela a esta situación se ha generado un proceso de minifundización intensiva en las unidades productivas de 0 hasta 1 hectárea, una variación del 62,3% pasando de 15.586 (año 2008) a 25.300 (2022) unidades productivas. Esta nueva realidad rural demanda modificaciones estructurales en cuanto al tipo de asistencia técnica que deberían recibir, los productos financieros que se deben crear ajustados a los ciclos productivos de estas nuevas unidades. Además del autoconsumo, estas unidades productivas deben orientar su producción a rubros de renta con mercados asegurados y una producción más eficiente respecto a sus nuevas condiciones de espacio.

El segundo sector en importancia en la economía nacional es el 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 realizando trabajo por cuenta propia, en el que el 62% del empleo generado es informal (INE, 2023e).

La macroeconomía muestra una desaceleración del crecimiento del PIB en 2022 (0,1%), luego de la expansión del 11,1% en 2010 y una contracción en 2009 y 2012 debido la caída de la producción agrícola como consecuencia de las sequías, así como las crisis económicas internacionales y en 2019 y 2020 a consecuencia de la pandemia. La estimación de crecimiento para 2023 es del 4,5% del PIB (BCP, 2023) pero, a pesar de ello, la productividad poco ha influido en el crecimiento económico (Feal-Zubimendi, 2023). Esto afecta la generación de empleos de calidad y la capacidad de obtener mejores ingresos.

3 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, de tierras independientemente del rubro productivo" Ley N° 2.419/2004 de creación del INDERT y complementada con la definición en el ámbito de la REAF/MERCOSUR en el 2007.

El impacto de la pandemia también fue importante. A pesar del repunte económico vivido en el 2021, la pobreza total se mantiene por encima de los niveles del 2019 y con un incremento de los niveles de pobreza extrema entre 2021 y 2022. Esto se explica por la mayor afectación de la crisis en trabajadores de bajos ingresos, informales, en las mujeres, niños, niñas y jóvenes.

Una de las dificultades para hacer frente al problema de la pobreza es el bajo nivel de ingresos de la población y la inequitativa distribución de los mismos. En 2022, el ingreso medio per cápita mensual a nivel nacional se acerca a los 1.750.000 guaraníes. El 30% más pobre de la población recibe sólo el 8,9% del ingreso total, con montos que no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, mientras que el 10% más rico acumula el 35,7% de los ingresos totales (INE, 2023a).

El índice de Gini en la distribución de ingresos es de 0,453 en 2022 (urbano 0,423 y rural 0,475) y, pese a que venía descendiendo luego de años con mayor concentración, en 2022 aumentó respecto a 2021 (0,431) (INE, 2023c).

La volatilidad económica se transmite a nivel micro a través del mercado de trabajo que, en momentos de inestabilidad, genera aumentos del desempleo y del subempleo por lo que el comportamiento de los ingresos laborales se ve condicionado por la participación de las personas en el mercado laboral y las condiciones del empleo. La tasa de desempleo abierto si bien es baja (5,7% en 2022) junto con la del subempleo visible (4,1%) totalizan una décima parte de la mano de obra subutilizada (INE, 2023f) que no logra insertarse a un trabajo en condiciones mínimas de calidad, dando cuenta de la precariedad laboral.

Las condiciones precarias del empleo también se dan a raíz de la falta de contrato entre personas asalariadas en relación de dependencia y empleadores (44,7% de la población ocupada cuenta solo con un contrato verbal en su ocupación principal), la no cotización a un sistema de jubilación (76,8%) - que a su vez determina la informalidad en el empleo (63% de las personas de 15 y más años de edad ocupada en ocupación no agropecuaria).

Contribuyen a la precariedad también los ingresos por debajo del mínimo establecido (36,5% de la población de 15 y más años de edad ocupada asalariada -sin contemplar el empleo doméstico). La precariedad laboral incide en mayor medida en zonas rurales del país, en particular, en la agricultura familiar, la que a su vez recibe fuertes impactos de fenómenos climáticos. En este sentido, la informalidad laboral se vincula estrechamente con la pobreza y la desigualdad (FMI, 2020).

Los ingresos laborales constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares en el Paraguay. El 86,7% de los mismos provienen del trabajo, sin embargo, en el quintil de menores ingresos su participación se reduce 10 puntos porcentuales (76%). Los ingresos laborales, especialmente en el sector rural, son bajos en general e insuficientes para lograr una salida significativa de la pobreza.

El promedio de ingresos mensuales a nivel nacional, provenientes de la ocupación principal, es de 2.774.700 guaraníes corrientes (INE, 2023d), cifra levemente superior al salario mínimo de dicho año 2.774.700 guaraníes corrientes (2022) (BCP, 2023). Esto es así debido a la heterogénea distribución de los ingresos, en cuyo contexto los salarios de las mujeres alcanzan solamente el 75% del salario de los hombres.

La población en situación de pobreza se encuentra sobrerrepresentada en el desempleo, subempleo, cuentapropismo, trabajo familiar no remunerado y la informalidad, lo que se traduce en bajos niveles de ingresos. La mitad de la población en situación de pobreza no está en la fuerza de trabajo, en parte debido a la sobrecarga de trabajo no remunerado por responsabilidades en el hogar impuestas socialmente.

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.

Si se considera la línea de pobreza, el promedio de ingresos totales de los deciles 1 y 2 está por encima del promedio de ingresos de los hogares urbanos y en el caso de los hogares rurales alcanza casi hasta el cuarto decil, lo cual muestra la relevancia de considerar la compleja diversidad entre hogares urbanos y rurales en materia de ingresos laborales y no laborales.

La disminución de la pobreza total urbana guarda relación con el incremento del ingreso promedio, mayormente del ingreso no laboral, lo que permitió superar la inflación. No obstante, debe ser tomado con cautela puesto que dicha reducción no se ha dado de la mano del mejoramiento significativo de las condiciones laborales y por ende de los ingresos, lo que implica que dependa de remesas familiares o de las transferencias de la protección social, por lo que en caso de ausencia aumentará la probabilidad de caer en pobreza.

En cambio, en el decil 1 que representa a la pobreza extrema, los ingresos, laborales y no laborales, no fueron suficientes para compensar la inflación, y, por ende, esta pobreza aumentó en zonas urbanas (Cuadro 1).

#### Cuadro 2:

##### *Ingresos per cápita de los hogares en área urbana, Paraguay 2021 - 2022*

Fuente de ingreso	2,021	2,022	Diferencia	Variación Ingreso	Inflación	Incidenia PE y PT
Ingreso per cápita total	1,801,497	2,049,782	248,284	13.8%		
Ingreso laboral per cápita	1,402,457	1,604,543	202,086	14.4%		
Ingreso no laboral per cápita	494,370	561,343	66,972	13.5%		
Decil 1						
Ingreso per cápita total	411,547	433,554	22,007	5.3%	10.9%	2021: 1,7
Ingreso laboral per cápita	291,835	304,553	12,718	4.4%		2022: 3,0
Ingreso no laboral per cápita	164,572	174,772	10,201	6.2%		
Decil 2						
Ingreso per cápita total	638,864	725,302	86,438	13.5%	7.0%	2021: 22,4
Ingreso laboral per cápita	482,215	535,108	52,893	11.0%		2022: 19,5
Ingreso no laboral per cápita	190,155	228,562	38,407	20.2%		

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021 - 2022

En zonas rurales se dio un comportamiento similar, en el cual el aumento de los ingresos no laborales del decil 3 y de los laborales del decil 4 alcanzaron para contrarrestar el aumento de la canasta básica de consumo. Sin embargo, en los deciles 1 y 2 al solo aumentar los ingresos no laborales y reducirse los laborales no fue suficiente para paliar el aumento de la canasta básica de alimentos y la pobreza extrema aumentó (Cuadro 2).

### Cuadro 3:

#### *Ingresos per cápita de los hogares en área rural, Paraguay 2021 - 2022*

Fuente de ingreso	2,021	2,022	Diferencia	Variación Ingreso	Inflación	Incidencia PE y PT
Ingreso per cápita total	1,037,086	1,224,838	187,752	18.1%		
Ingreso laboral per cápita	809,261	986,163	176,902	21.9%		
Ingreso no laboral per cápita	267,992	304,096	36,104	13.5%		
<b>Decil 1</b>						
Ingreso per cápita total	235,301	234,996	(305)	-0.1%	10.9%	2021: 7,7
Ingreso laboral per cápita	135,563	135,685	122	0.1%		2022: 10,2
Ingreso no laboral per cápita	111,916	116,728	4,812	4.3%		
<b>Decil 2</b>						
Ingreso per cápita total	358,854	376,215	17,361	4.8%	7.8%	2021: 34,6
Ingreso laboral per cápita	230,737	220,362	(10375)	-4.5%		2022: 33,8
Ingreso no laboral per cápita	142,947	182,078	39,131	27.4%		
<b>Decil 3</b>						
Ingreso per cápita total	468,519	493,342	24,823	5.3%		
Ingreso laboral per cápita	313,516	319,850	6,334	2.0%		
Ingreso no laboral per cápita	165,241	206,574	41,333	25.0%		
<b>Decil 4</b>						
Ingreso per cápita total	561,948	614,008	52,060	9.3%		
Ingreso laboral per cápita	371,513	419,421	47,908	12.9%		
Ingreso no laboral per cápita	212,692	222,794	10,102	4.7%		

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021 - 2022

Dada la menor participación de los ingresos laborales en los deciles más bajos, dicha estructura se complementa con ayudas familiares y del Estado (Cuadro 3). Es así como se vuelven relevantes las transferencias familiares (remesas) tanto internas del país como las que provienen del exterior (6,9% y 1%, respectivamente) en el quintil más pobre (INE, 2023a). Las remesas del exterior también provienen en gran parte del trabajo de las personas emigradas que emprendieron ese cambio en búsqueda de mejores perspectivas laborales. También es probable que gran parte de las remesas internas (ayudas familiares) provengan de migrantes internos que abandonan sus hogares de origen en busca de trabajo remunerado en otras áreas del país.

El ingreso por jubilación o pensión contributiva se concentra en los dos quintiles de ingresos más altos. El haber previsional medio de quienes logran acceder a una jubilación o pensión les evita caer en la pobreza, teniendo en cuenta que la misma les permite cubrir más de una canasta básica de referencia.

El sistema no contributivo actúa de forma paliativa en este escenario. Los ingresos derivados de los programas sociales representan alrededor el 8% de los ingresos familiares del primer quintil (2,7% Tekoporã y 5,6% la pensión alimentaria) (INE, 2023a). El peso

relativo de estos ingresos se deriva del monto de dichas transferencias –Tekoporã 190.000 guaraníes y pensión alimentaria 618.000 guaraníes en promedio en 2022- (INE, 2023a).

Debido al mayor monto de esta última, los efectos de la pensión no contributiva permiten cruzar la línea de la pobreza extrema, sin embargo, se trata de valores limitados frente al objetivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos por parte de las personas adultas.

#### Cuadro 4:

*Estructura de los ingresos familiares mensuales por quintiles de ingresos per cápita mensual, Paraguay, 2022*

Fuente de Ingreso	Total País1/	Hogares clasificados por quintiles de ingreso per cápita mensual				
		20 % más pobre	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % siguiente	20% más rico
Ingresos laborales	86.7	76.0	85.0	88.5	91.9	85.4
Ing. por ayuda familiar del país	2.0	6.9	4.0	2.4	1.6	1.4
Ing. por ayuda familiar del exterior	0.8	1.0	0.8	0.4	0.5	1.0
Ing. por jubilación o pensión	4.3	(0,1)	(0,6)	2.0	2.6	6.5
Ing. del Estado Monetario Tekoporã	0.2	2.7	0.8	0.3	(0,1)	(0,0)
Ing. del Estado Monetario Adulto Mayor	1.2	5.6	3.9	2.4	1.0	0.2
Otros ingresos 2/	4.7	7.6	4.8	4.0	2.5	5.6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021 - 2022

Estas políticas impulsadas por sucesivos gobiernos sirven para evitar aumentos en los niveles de pobreza y sin ellas la pobreza se elevaría aproximadamente 2 puntos porcentuales por año (INE, 2023a). Si se contempla que las coberturas aún tienen mucho espacio para aumentar (Feal-Zubimendi, 2023), en el primer y segundo quintil de menores ingresos este impacto podría ser superior.

Los logros pasados fueron gracias al aumento de la inversión social. El peso de la misma en el total del presupuesto público pasó de un tercio (36,4%) en 2003 a más de la mitad (54%) en 2022. Con respecto al PIB, su peso relativo se duplicó pues en 2003 la inversión social representaba el 5,4% frente al 10,2% en 2022. La inversión social por persona también ha registrado un fuerte incremento, pasando de USD 68 a USD 622 entre 2003 y 2022, según registros del Ministerio de Hacienda<sup>4</sup>.

#### Inflación

El aumento de los precios de alimentos tiene un impacto integral en la pobreza extrema, mientras que, en el caso de la pobreza total, si el aumento de los precios de alimentos no se extiende al de los demás componentes de la canasta de esa línea de pobreza, puede contrarrestarse con la disminución del precio de otros bienes, con lo cual la línea puede permanecer relativamente sin variación.

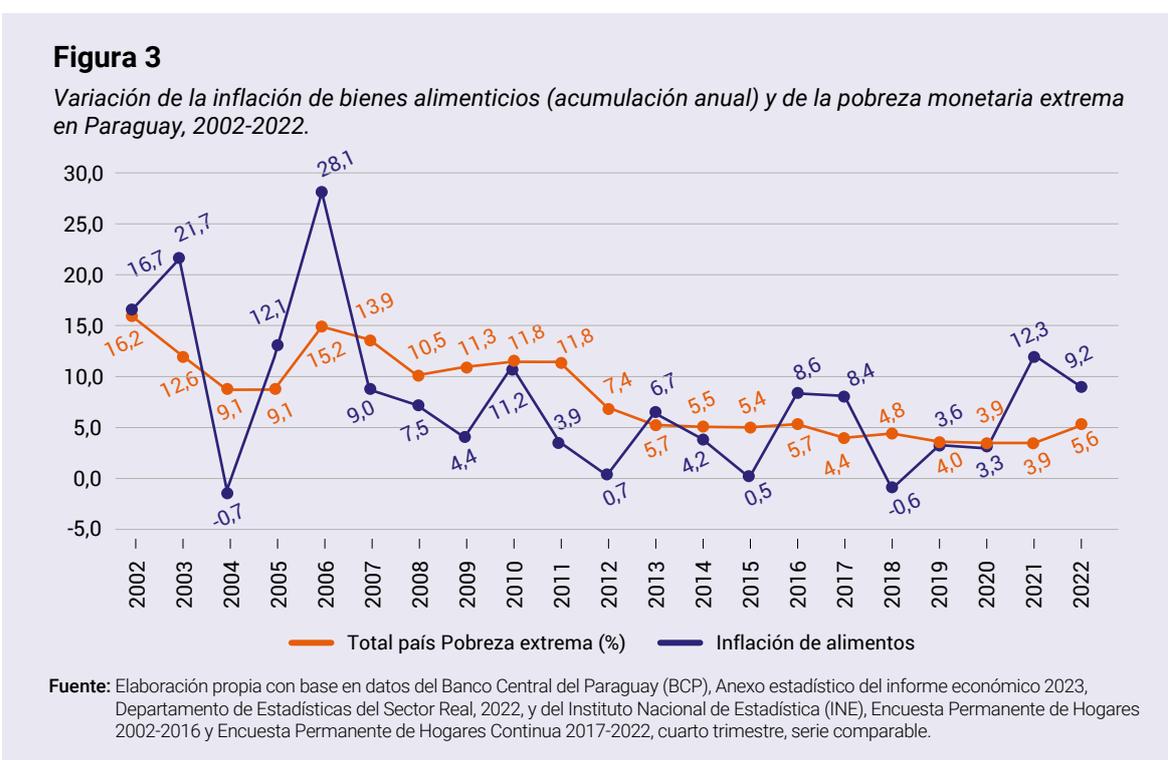
4 Elaboración propia con base en datos del sistema "BOOST" del Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta al precio de los alimentos, la distribución de la tierra, antes mencionada ocasionó que, en los distritos más afectados por el avance de la agricultura empresarial, se experimente un descenso importante en la producción de alimentos básicos. Sumado a ello, el clima severo asociado al cambio climático, las sequías, los incendios, las plagas y las enfermedades de los cultivos afectan fuertemente la producción de alimentos, así como a las actividades vinculadas con la cadena productiva y la economía nacional.

Estos eventos suceden cada vez con mayor periodicidad afectando los resultados agropecuarios y los ingresos familiares, dada su alta dependencia de los recursos naturales y del medio ambiente como mecanismo de subsistencia e ingreso principal, impactando en las capacidades de resiliencia y los niveles de pobreza de los sectores sociales dependientes de este modelo.

Al mismo tiempo, al haber menos alimentos básicos de origen interno disponibles, estos aumentan sus precios por el efecto de demanda o porque provienen de la importación, incidiendo fuertemente en todos los estratos de la población. A ello se agrega el aumento de los precios internacionales de commodities como el petróleo y de otros bienes que no se producen en el país y deben importarse aumentando el grado de dependencia de la economía.

En el periodo 2002-2022 la inflación general se mantuvo estable y baja -por debajo de los dos dígitos, salvo en 2002 y 2006- mientras que la inflación de alimentos fue volátil y relativamente más alta. En 14 de los 21 años considerados la inflación de alimentos fue superior al promedio general y en 5 de ellos fue más del doble -2003, 2006, 2009 y 2016- (Figura 2), coincidente con años de crisis económicas y ambientales.



De este modo, desde el Plan Nacional Ñaime Porãvêta se afirma que para reducir la pobreza monetaria se tiene como un primer requisito el apuntalamiento de las condiciones macroeconómicas favorables donde el crecimiento económico, a su vez, esté ligado a un modelo productivo plural e inclusivo, que permita generar las condiciones necesarias para aumentar la participación de las personas en el mercado de trabajo, especialmente para aquellas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Se propone la creación de empleos de calidad, asegurando a través de mecanismos innovadores la construcción de una trayectoria laboral estable, con un correlato en los ingresos laborales y protegiendo a los trabajadores de los riesgos del desempleo.

Así también, la reducción de la pobreza tiene como segundo requisito una estabilidad de los precios de los alimentos que, en el caso particular de los que proceden de la agricultura familiar (y que componen gran parte de la canasta alimentaria en la economía paraguaya) son fuertemente dependientes de las condiciones ambientales y de los accesos al mercado, altamente volátiles y asimétricos, por lo cual los esfuerzos que pueda realizar el Estado para redistribuir recursos a través de mecanismos de protección social, de fomento a la producción y comercialización adecuada, cuyas intervenciones sean integradas e integrales, son fundamentales.

Por último, pero no menos importante, la tercera arista clave a ser abordada en el marco del Ñaime Porãvéta es la distribución de ingresos no-laborales focalizadas a las personas en situación de pobreza, contemplando mejorar la selectividad y ampliar la cobertura de los principales programas de transferencias monetarias Tekoporã, Abrazo y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, así como también fortalecer la implementación tanto en la cobertura de establecimientos y la cantidad de días de provisión de la Alimentación Escolar a nivel nacional.

### 1.3.2 Pobreza multidimensional

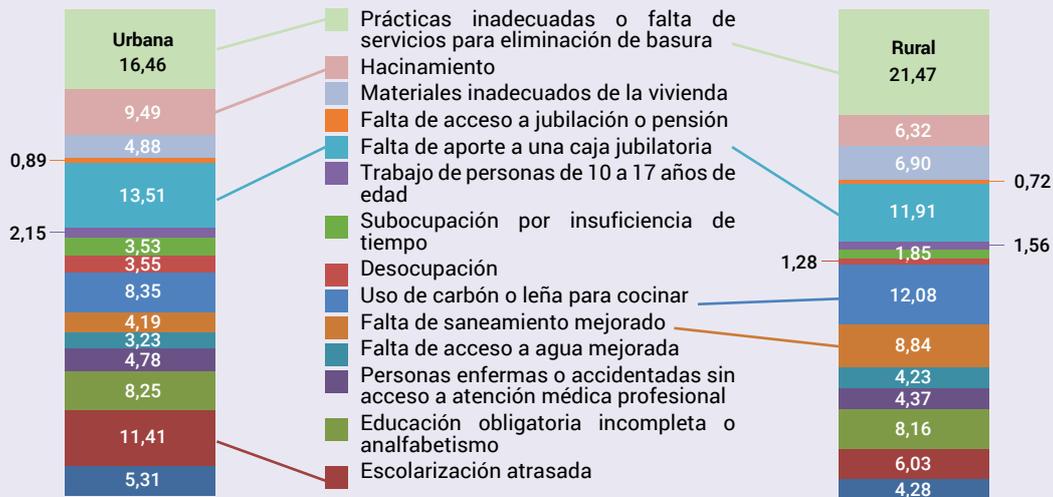
Las vulnerabilidades y privaciones no terminan cuando los ingresos monetarios de un hogar o una persona se sitúan por encima de la línea oficial que define el nivel de pobreza, pudiendo mantenerse en una situación de pobreza multidimensional debido a que, aún con un incremento de sus ingresos, sus capacidades de acceso a los servicios sociales y a las oportunidades para ejercer plenamente los derechos humanos son insuficientes o inexistentes.

La reducción de la pobreza multidimensional requiere de intervenciones y de reformas de tipo estructural, de mayores inversiones en capital humano y el acceso a bienes y servicios. De los 15 indicadores que conforman el Índice de Pobreza Multidimensional, seis de ellos concentran el mayor peso relativo, e incluso dos son comunes en el área urbana y rural.

En el área urbana estos son: 1) escolarización atrasada; 2) falta de aporte a una caja jubilatoria; 3) hacinamiento; y, 4) prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura. En tanto en el área rural, son: 1) falta de saneamiento mejorado; 2) uso de carbón o leña para cocinar; 3) falta de aporte a una caja jubilatoria; y, 4) prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura.

**Figura 4**

Contribución de los indicadores al Índice de Pobreza Multidimensional (%) Paraguay, 2022.



Fuente: INE (2023b).

Nota: No incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay /No incluye a los trabajadores domésticos sin retiro.

La alta desigualdad de ingresos señalada en el apartado anterior también significa que muchas personas con bajos recursos sub invierten en las dimensiones esenciales del capital humano como educación, salud, ahorros jubilatorios, entre otros, como queda evidenciado al analizar la pobreza multidimensional.

En la dimensión de vivienda y servicios el indicador con mayor peso son las prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura (el 40,5% de los hogares elimina la basura a través de la quema, o se deshace de la misma tirándola en hoyos, en el patio, baldío, zanja o calle, vertedero municipal, en la chacra, en arroyo, río o laguna). Parte importante de la población sigue utilizando la quema de basura como medio de eliminación de residuos, en particular en el área rural (68,6% de los hogares en 2021) (INE, 2021).

De la población que vive en situación de pobreza, solo un cuarto tenía acceso a servicios básicos (25,9%) en 2021 (ODS 1.4.1 portal ODS-INE). En dicho año, el 29,6% de la población urbana vive en viviendas inadecuadas, lo que implica falta de acceso a agua mejorada o sin acceso a saneamiento mejorado o con hacinamiento o viviendas irre recuperables o tenencia irregular (ODS 11.1.1 portal ODS-INE). El déficit de agua y saneamiento sigue afectando principalmente a las zonas marginales periurbanas, a las comunidades dispersas del área rural, y las poblaciones indígenas, especialmente en el Chaco paraguayo.

Los indicadores del mercado laboral deben mejorar. El indicador del IPM con mayor peso relativo dentro de esta dimensión es la falta de aporte a una caja jubilatoria que afecta, en 2021, al 76,6% de las personas de 18 a 65 años de edad ocupadas y disminuye a 87,2% en zonas rurales.

Los indicadores del mercado laboral presentan importantes espacios en los cuales mejorar. El seleccionado en el IPM con mayor peso relativo dentro de esta dimensión es la falta de aporte a la caja de jubilatoria<sup>5</sup> que afecta al 76.6% de las personas 15 años y más ocupadas (Año 2022 ver Nota, página 48).

5 12,8, es la contribución porcentual de ese indicador al IPM. Es decir, de los 15 indicadores se calcula la participación relativa en el IPM (100%). Falta de aporte a una caja jubilatoria esta entre los 3 primeros de mayor participación, lo cual nos dice que una gran cantidad de hogares pobres multidimensionales enfrentan esta carencia.

En salud y ambiente, el 23% de los hogares utiliza combustibles naturales<sup>6</sup>, como leña o carbón, para la cocina diaria y asciende a 48% en zonas rurales. 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. Un peligro mayor derivado de este es la quema de pastizales y rastrojos que tienden a adquirir dimensiones descontroladas de grandes incendios, en particular en jornadas de altas temperatura ambiente.

La expansión de la atención en salud ha sido significativa en los últimos años, aunque aún no alcanza la cobertura universal. La exclusión persiste derivada en parte de los costos que deben enfrentar las familias cuando alguno de los miembros padece un problema de salud, lo que en muchos casos se traduce en gastos de bolsillo cuando las condiciones económicas familiares así lo permiten o en caídas en situación de pobreza en caso contrario.

En educación, a nivel país, los avances en la cobertura de educación permitieron reducir el analfabetismo, sin embargo, el 4,7% de la población de 15 y más años de edad es analfabeta. Este indicador asciende a 8,2% en zonas rurales (INE, 2023d). En relación a la asistencia escolar de personas de 6 a 14 años, el 98% asiste, en tanto, que, al pasar al siguiente grupo de 15 a 17 años, la asistencia disminuye al 86%. La niñez y adolescencia residente en el área rural presenta peores cifras inferiores, (97% y 77,3% respectivamente). Las principales razones de inasistencia están relacionadas con factores estructurales del hogar, especialmente de índole económica y en el caso de las mujeres las razones familiares adquieren relevancia.

## 1.4 Características de la población en situación de pobreza

Comprender el perfil de las personas en situación pobreza permite dimensionar sectores de la población con vulneración de derechos humanos, alejados del bienestar social, y ayuda a establecer la distancia que las separa del logro del desarrollo económico y social del país.

### 1.4.1 Pobreza monetaria

En 2022, la pobreza afectaba a 1 de cada 4 personas (24,7%), incluido un 5,6% en condiciones de extrema pobreza o indigencia. Sin embargo, esta realidad esconde importantes fluctuaciones en ciertas características (como la ubicación geográfica, el ciclo de vida, el sexo, la jefatura de hogar femenina, el trabajo remunerado o no, la pertenencia étnica o la discapacidad) que permiten evidenciar los ámbitos en los cuales intervenir prioritariamente.

#### • Ubicación geográfica

La pobreza monetaria es casi dos veces mayor en términos porcentuales en el área rural frente a la urbana (33,8% y 19,5% respectivamente). En tanto, la brecha entre áreas es todavía más profunda si se considera que la pobreza extrema se triplica en el área rural respecto a urbana (10,2% y 3,0% respectivamente) (INE, 2023).

Si bien la incidencia de la pobreza es mayor en el sector rural a nivel nacional, los datos disponibles por departamento indican que la mitad de las personas en situación de pobreza se ubican en zonas urbanas (50,2%). La pobreza en las ciudades responde a una lógica

6 La Contribución relativa del indicador Uso de carbón o leña para cocinar al "Mo o IPM" es del 11,15%. Es decir, de los 15 indicadores que se evalúan en el IPM, uso de carbón y leña representa el 11,15% de los 15 indicadores que afectan a los pobres Multidimensionales.

diferente que la del campo en cuanto a diferenciales sociales de acceso a bienes y servicios y al mercado laboral. En áreas urbanas de Asunción, Central, Alto Paraná y Caaguazú se concentran 6 de cada 10 personas afectadas por la pobreza urbana.

Por el otro lado, en el área rural, en cinco departamentos se ubican 6 de cada 10 personas en situación de pobreza, estos son: San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Central (INE, 2023d). Estos territorios rezagados se caracterizan por presentar mercados laborales precarios, estructura del empleo de pequeños campesinos con un alto componente de subempleo y de informalidad, alta vulnerabilidad ambiental y deterioro del capital humano y social.

### • Etapas del ciclo de vida

La pobreza afecta principalmente a la niñez y la adolescencia tanto en incidencia como en distribución en áreas urbanas y rurales. Actualmente casi la mitad de la población en situación de pobreza (46,8%) son niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años. A su vez, el 50,3% del total de la población en situación de pobreza extrema son niños, niñas y adolescentes. La pobreza incide en el 35,6% de las personas de 0 a 13 años que se encuentran en situación de pobreza, al igual que el 31% de las personas de 14 a 17 años (INE, 2023d).

Ello se asocia a procesos acumulativos de privación. En 2016, se registró que el 11,6% de los recién nacidos en Paraguay en hogares del quintil más pobre presentaron bajo peso al nacer (menos de 2500 gramos), asimismo, el 12,8% de los niños menores de 5 años de hogares del quintil más pobre padecieron desnutrición crónica (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Estas circunstancias inducen a que una parte importante de la niñez y adolescencia en situación de pobreza se vea obligada a incorporarse a la fuerza de trabajo a temprana edad. Ello implica un costo de oportunidad muy elevado, puesto que el trabajo infantil repercute en la salud y educación, con impactos a largo plazo.

### • Distribución por sexo

La pobreza monetaria afecta en mayor medida a las mujeres, tanto en área urbana como rural, confirmando así el proceso de feminización de la pobreza. 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.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, en 2022, por cada 100 hombres viviendo en los hogares en situación de pobreza había 109 mujeres en la misma condición. 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.

### • Pobreza en los hogares y jefatura femenina

Los hogares en situación de pobreza cuentan con mayor número de miembros (4,4 integrantes en promedio) que aquellos que se ubican por encima de la línea de pobreza, además sus integrantes son más jóvenes (el promedio de edades de sus habitantes es de 25 años). Los hogares más pobres se encuentran sobrerrepresentados entre los hogares de núcleo incompleto y extendidos, conformado por padres, hijos, abuelos, parientes, entre otros. Este tipo de arreglo puede representar una estrategia de los hogares vinculado de manera estrecha con los ingresos.

Los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de pobreza que aquellos con jefatura masculina (25,5% de los hogares encabezados por mujeres se encuentra en situación de pobreza, frente al 19% de los encabezados por varones). Pero, además, el porcentaje de hogares con jefas es mayor en el estrato de pobreza.

Las jefas de hogares en situación de pobreza presentan bajo nivel de instrucción. La media de instrucción en la jefatura de hogares es de 9,8 años de estudio, en tanto las mujeres jefas de hogares en situación de pobreza presentan 6,8 años de estudio.

En los hogares con jefas mujeres 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. Además, la condición de mujer implica por lo general menos acceso a recursos productivos, y por ende menores ingresos laborales y al tener responsabilidades domésticas laborales no remuneradas, 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 (Acosta y Solís, 1998). Estos autores reconocen que, en general, las jefas de hogar tienen, en comparación con los jefes, una mayor preferencia por invertir en los hijos, pero las condiciones sociales que enfrentan estos hogares a menudo les impiden llevar a cabo estas preferencias.

La jefatura de hogar femenina en hogares en situación de pobreza se da en mayor medida en hogares monoparentales con hijos, lo que implica una doble demanda para las mujeres como proveedoras económicas del sustento de sus hijos y como madres y trabajadoras domésticas. Así, dentro de este grupo, las madres adolescentes y jóvenes en hogares en situación de pobreza dependen de redes sociales y familiares.

### • Trabajo remunerado

Del total de personas en situación de pobreza, 47% tiene menos de 18 años y no debería estar trabajando, en tanto la otra mitad (53%) tiene 18 años o más. Dos de cada tres personas de 18 años y más de edad en situación de pobreza forma parte de la fuerza de trabajo (63,8%), mayormente ocupados, y uno de cada tres está fuera (36,2%). Las mujeres en situación de pobreza están sobrerrepresentadas en este último grupo (53,1% fuera de la fuerza de trabajo) e incluso las que acceden al mercado de trabajo tienen problemas de empleo: no lo encuentran 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, mostrando la forma en que la falta de acceso a la oferta pública de salud, educación y cuidados obstaculiza las oportunidades económicas, disminuyendo la probabilidad de salir de la pobreza a través del trabajo remunerado.

En el caso de la juventud (18 a 29 años) en situación de pobreza, en un 58,7% integran la fuerza de trabajo, sin embargo, una quinta parte de la fuerza laboral joven se encuentra desempleada. Esto denota el desaprovechamiento del capital humano femenino y joven disponible para el trabajo en el país y requiere políticas explícitas. En contraposición, muchos niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de trabajo infantil, en especial en el área rural y en la agricultura familiar, una población particularmente expuesta a la exclusión educativa.

Estos datos señalan la dificultad que enfrentan las personas para superar la pobreza a través del trabajo remunerado.

Una de las características del mercado laboral paraguayo es la baja participación del sector secundario -compuesto por industrias manufactureras y de construcción- en la generación de empleos (18,5% de la población ocupada); el sector primario genera una sexta parte del empleo nacional (16,6%), mayormente en zonas rurales y entre la población masculina y pobre; y el sector terciario, el 65% restante, en gran medida urbano y femenino.

El número de personas ocupadas en el sector primario tuvo un decrecimiento de 19 puntos porcentuales en las últimas dos décadas (2003 y 2022), mientras que en las demás ramas económicas se registra un crecimiento. Ciertamente, 4 de cada 10 personas ocupadas y en situación de pobreza trabajan en la rama de la agricultura, ganadería, caza o pesca, denotando así la vulnerabilidad de las personas que emplea este sector.

La mayoría de las personas de 18 años y más en situación de pobreza que están ocupadas realiza sus actividades laborales en pequeñas empresas compuestas por 2 a 5 personas, solos o en el empleo doméstico (86,1%); en el sector primario este grupo representa el 97% (INE, 2022). El trabajo en este tipo de empresas los expone además a la informalidad (Navarro y Ortiz, 2014).

Una de las manifestaciones de precariedad y vulnerabilidad en el empleo está dada por la informalidad laboral. Del total de población en situación de pobreza de 15 y más años de edad ocupada en actividades no agropecuarias, el 90,2% está en situación de informalidad laboral (INE, 2023e).

### • Comunidades indígenas

La situación socioeconómica en la que se encuentran los pueblos indígenas evidencia un alto nivel de pobreza monetaria (66,2% de dicha población). La pobreza tiene mayor incidencia en el área rural, con 68% de personas indígenas en situación de pobreza, frente al 42,4% de población indígena urbana en situación de pobreza (INE, 2017).

Los niños, adolescentes y las mujeres presentan mayores niveles de pobreza. En el caso de las mujeres el 67,7% se encuentran en dicha situación frente al 64,6% de los hombres. El 73,7% de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años están afectados por la pobreza, llegando en las áreas rurales a sobrepasar las tres cuartas partes de esta población (INE, 2017).

Todo ello guarda relación con el acceso al mercado laboral, así como a salud y educación, servicios básicos como energía eléctrica y agua y saneamiento mejorado. Esta situación se da en el contexto de un proceso histórico de injusticias expresadas principalmente con la desposesión de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como la discriminación social, exclusión y marginación permanente de las políticas públicas.

### • Personas con discapacidad

En los hogares que tienen entre sus miembros a personas con discapacidad, el 52,8% estaba en situación de pobreza según el indicador de necesidades básicas insatisfechas (INE, 2016).

La severidad y gravedad de la discapacidad junto con el nivel de dependencia que viven las personas con discapacidad, generan mayores gastos y demandas de atención y cuidado. Además de ello, este grupo ve restringidas sus posibilidades de acceso a oportunidades laborales o educativas, y de participación social y política, lo cual les impide el ejercicio de sus derechos.

Además, las demandas de cuidados son atendidas y desempeñadas, generalmente, por un familiar o pariente –casi siempre una mujer–, restringiéndoles también a éstas sus posibilidades de desarrollar actividades laborales remuneradas fuera del hogar, con lo cual se reducen las chances de evitar la pobreza.

## 1.4.2 Pobreza multidimensional

En 2022, el 17,7% de la población estaba en situación de pobreza multidimensional por sus carencias en trabajo y seguridad social; vivienda y servicios; salud y ambiente; y, educación. El 9,8% de la población presenta ambos tipos de pobreza -monetaria y multidimensional- (INE, 2023b).

- **Ubicación geográfica**

La incidencia y distribución de la pobreza multidimensional es significativamente superior en áreas rurales, llegando al 35,62%, frente al 7,35% en las áreas urbanas del país (INE, 2023b). El 73,5% de las personas con pobreza multidimensional residen en zonas rurales. En 4 departamentos -San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Central- se concentra el 50% del volumen de personas con este tipo de pobreza.

## 1.5 Proceso de elaboración del Plan

El diseño de este Plan fue liderado por el MDS en consideración al marco normativo nacional vigente que designa a dicha institución como encargada del “diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad” (artículo 1 de la Ley No. 6137/2018).

Con ese fin, el MDS tomó como insumo principal el contenido del preexistente Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Jajapo Paraguay y de los niveles de pobreza en el actual contexto socioeconómico del Paraguay, procedió a reelaborar el Plan adecuándolo al nuevo contexto, sus desafíos presentes y a las prioridades del nuevo gobierno cuyo mandato se extenderá por el período 2023-2028.

A partir de la experiencia acumulada, y en base a su rectoría, el MDS convocó y se encargó de la coordinación interinstitucional para llevar a cabo un proceso participativo y de diálogo entre autoridades y equipos técnicos de diversas instituciones públicas que conforman el Gabinete Social, así como también con organizaciones populares, indígenas y campesinas, obteniendo los insumos complementarios que ayudaron a definir las prioridades del presente Plan. Este proceso participativo de debates reflexivos se desarrolló apenas instalado el nuevo gobierno, en señal de la relevancia que el mismo les asigna a sus compromisos con la reducción de la pobreza.

Es de destacar la activa participación de referentes institucionales y de las organizaciones en el evento Ñahendu Paraguái, como el compromiso de continuar trabajando de manera conjunta y coordinada. Del evento participaron al menos 136 representantes de 86 organizaciones campesinas, indígenas y populares, junto a altas autoridades del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Además, se realizaron reuniones con planificadores de las instituciones públicas, donde participaron en torno a 36 profesionales de 14 instituciones públicas. Este proceso incluyó, además, tres reuniones con altas autoridades del Gabinete de la Presidencia de la República, con activa participación del Presidente de la República, así como diálogos con diversos especialistas para abordar temáticas interrelacionadas como la seguridad alimentaria y nutrición, la interculturalidad, el cuidado de las personas y la mitigación del cambio climático.

Igualmente, se contó con asistencia técnica especializada de parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Cooperación Alemana (GIZ) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).



# II

---

# Componentes del Plan





## 2.1 Objetivos

### Objetivo superior

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

### Objetivo general

Reducir la pobreza monetaria y multidimensional en Paraguay con el propósito de generar impacto positivo en el bienestar de las personas.

## 2.2 Principios rectores

**Respeto a los derechos humanos:** en consonancia con lo dispuesto en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Paraguay, como Estado social de derecho, está obligado a garantizar la vigencia plena de los derechos humanos con el fin de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de las personas incluidos los grupos señalados en los enfoques transversales.

**Integralidad:** asegurar una efectiva coordinación y complementación de las distintas intervenciones del Estado, para el logro de metas comunes. Requiere concertar las políticas nacionales y sectoriales, ajustar el marco legal nacional, departamental y municipal, para entregar respuestas integrales haciendo prevalecer las normas que otorguen mayor protección a los derechos humanos. Para esto, se parte de la premisa del trabajo articulado de los poderes e instituciones del Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, siguiendo el principio de corresponsabilidad.

**Corresponsabilidad:** vincula a los diferentes niveles de gobierno, al sector privado y a la sociedad civil organizada como garantes conjuntos de las acciones que se plantean, con una responsabilidad proporcional a sus competencias, impulsando, de modo conjunto, procesos de desarrollo.

**Gradualidad:** es asumida como un proceso secuencial en tiempos y alcances de implementación eficaz de los procesos que garanticen la gestión de las acciones de acuerdo a los sectores y poblaciones objetivos de los programas, así como de los territorios de intervención

**No regresión:** los niveles de protección otorgados por las normas jurídicas, así como los estándares y parámetros oficiales no deben disminuirse ni retrotraerse, así como tampoco retroceder en los logros alcanzados.

**Visión sistémica:** se basa en una visión de carácter multisectorial, integradora, holística sobre la base de las competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando transparencia, efectividad, coberturas, consistencia y coherencias además de continuidad en las actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.

**Transparencia:** todas las acciones implementadas deberán garantizar un proceso en el cual se eviten las asimetrías de información, asegurándose que todos los actores tengan el acceso necesario a la información.

**Gestión por Resultados:** En base a metodologías y herramientas para mejorar la calidad de las intervenciones públicas, que permitan asignar los recursos públicos con eficiencia y eficacia; mejorando así la calidad de la inversión social para la construcción de una sociedad más equitativa. Comprende la necesidad de abordar, atacar o incidir en las condiciones priorizadas poniendo en el centro al ciudadano o el entorno. Se establece como prerrequisito para el diseño de intervenciones públicas el conocimiento y entendimiento cabal de dichas condiciones, desde una lógica de causalidad y fundamentada en la evidencia científica disponible y accesible. Por lo tanto, incluye todo el ciclo de la gestión pública desde la formulación de las intervenciones reflejada en la asignación de recursos, la implementación, operación, seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño.

## 2.3 Enfoques transversales

Los enfoques que atraviesan vinculan y conectan todas las acciones y áreas de gestión de este Plan, son:

**Perspectiva de ciclo de vida:** prioriza los derechos e intereses de las personas desde su concepción hasta el final de sus días, etapas de la niñez, la adolescencia, la juventud y adultez, considerando sus particularidades y la normativa vigente, en las acciones.

**Igualdad entre mujeres y hombres:** permite dimensionar las restricciones que enfrentan las personas, sean mujeres o hombres, cuando deben tomar decisiones sobre educación, inserción laboral, distribución de los ingresos u otras dimensiones de la vida. Sirve para contemplar que las necesidades de mujeres y hombres pueden ser distintas e implica incluir intervenciones específicas en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas.

**Enfoque intercultural:** asume que la existencia de 19 pueblos indígenas y otros grupos poblacionales minoritarios exige el abordaje respetuoso y participativo en las políticas públicas, generando espacios de diálogo, para el diseño y definición de las prioridades, intercambiando cosmovisiones. Demanda fomentar el diálogo intercultural y las relaciones de colaboración mutuas, a través de la consulta previa, libre e informada y la recuperación de los conocimientos ancestrales, tradicionales y locales, promoviendo acciones que permitan garantizar los derechos de los pueblos indígenas y personas afrodescendientes. Es indispensable el respeto a la autonomía de las comunidades, a los líderes comunitarios y a su organización social y cultural, a los derechos adquiridos y a los derechos consuetudinarios.

**Perspectiva de personas con discapacidad:** asegurar la promoción y la protección de los derechos de las personas con discapacidad mediante acciones planificadas con adecuaciones razonables que permitan su pleno desarrollo a través de la accesibilidad a los planes, programas y proyectos.

**Enfoque territorial:** reconoce las diferencias territoriales existentes en el que se desarrolla la vida económica, social, política y cultural de las sociedades, por lo que, de acuerdo con

sus características, la población determina sus hábitos de supervivencia y establece sus interrelaciones generando capital social.

## 2.4 Alcance

Es un instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. Busca alcanzar el cumplimiento de las acciones, promoviendo una respuesta integral por parte de Organismos y Entidades del Estado, así como de organizaciones de la sociedad civil, la academia y del sector empresarial.

Tiene como población objetivo a las personas en situación de pobreza monetaria (extrema y moderada), y pobreza multidimensional.

El espacio temporal de acción del Plan es de siete años (2023-2030).

El Plan es de alcance territorial nacional. Para el logro efectivo de su cumplimiento requiere de la acción de todos los niveles de gobierno (central, departamental y distrital), además del despliegue de actividades en diversas Secretarías, Institutos, Entes Binacionales y Ministerios identificados en los siguientes apartados.

## 2.5 Alineación a políticas y planes vigentes

El Estado Paraguayo ha suscrito el compromiso para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Con base en ese marco, se ha diseñado y ajustado el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Alineado a este plan se diseñó el Sistema de Protección Social del Paraguay.

El Plan Ñaime Porãvéta cuenta con la matriz de Bienestar para la implementación de sus tres ejes, que a su vez se componen de indicadores específicos para cada eje y dimensión del plan

Estos indicadores se vinculan a las acciones, población objetivo, las metas de los planes sectoriales, brechas existentes en la cobertura de los servicios y presupuesto anual para cada programa y/o proyecto que los OEE implementan en el marco del Sistema de Protección Social.

Además este Plan plantea la formulación de nuevas políticas , acciones, programas y proyectos a ser elaborado en forma participativa para mejorar las intervenciones sociales del Estado, a los efectos de aunar esfuerzos para una llegada conjunta, organizada y con disponibilidad garantizada de recursos financiero eficientemente asignados.

## 2.6 Ejes estratégicos

La eficiencia y el impacto de las intervenciones públicas dependen de que se dirijan a las causas de los problemas de manera oportuna y garantizando el abordaje integral de los problemas. Así, el Plan busca establecer un piso básico de protección social a hogares en situación de pobreza, y generar oportunidades para que la población en edad productiva y reproductiva logre una inserción económica más ventajosa. También, apunta a transformar aquellas condiciones que en los territorios marginalizados impiden que alcancen el desarrollo.

De este modo, los tres ejes estratégicos sobre los que se basa el Plan y sus respectivos objetivos, resultados y dimensiones son:

EJES	PROTECCIÓN SOCIAL	INCLUSIÓN ECONÓMICA	PROMOCIÓN SOCIAL
Objetivos específicos de los ejes estratégicos	1. Mejorar la calidad de vida de las familias	2. Mejorar la situación económica de las personas	3. Mejorar la cohesión social en las comunidades
Resultados esperados	<p>"1.1 Integrantes de las familias en situación de pobreza acceden a un piso básico de protección multidimensional.</p> <p>1.2 Integrantes de las familias en situación de pobreza fortalecen sus competencias básicas para la vida.</p> <p>1.3 Integrantes de las familias en situación de pobreza acceden a cuidados acorde a sus necesidades y ciclo de vida."</p>	<p>"2.1 Personas en edad productiva acceden a oportunidades de generación de ingresos estables, competencias laborales y productivas ambientalmente sustentables.</p> <p>2.2 Personas en edad productiva cuentan con tiempo disponible para dedicar a actividades remuneradas.</p> <p>2.3 Personas en edad productiva fortalecen competencias socio-productivas y organizativas, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres."</p>	<p>"3.1 Comunidades cuentan con oferta pertinente de infraestructura y servicios sociales.</p> <p>3.2 Comunidades cuentan con competencias para la gestión de planes e iniciativas locales de desarrollo socio comunitario.</p> <p>3.3 Comunidades cuentan con competencias para el cuidado comunitario de las personas y del medio ambiente."</p>
Dimensiones	<p>"1-Alimentación y nutrición 2-Salud 3-Cuidados 4-Educación y aprendizaje 5- Erradicar el trabajo infantil y trabajo prohibido en la adolescencia 6- Vida libre de violencia 7-Vivienda y servicios básicos 8-Ingreso 9-Resiliencia para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático."</p>	<p>"1- Empleo Formal 2-Emprendedurismo y seguridad social 3- Cuidados 4- Apoyo a la Agricultura Familiar 5-Inclusión Financiera. 6-Seguros 7- Capital semilla y financiamiento. 8- Mercados locales 9-Asociativismo y cooperativismo."</p>	<p>"1-Red comunitaria 2-Participación y convivencia 3-Entorno 4-Ambiente 5-Cuidados 6-Fortalecimiento de la institucionalidad social en el territorio"</p>

Fuente: Elaboración propia.



## Eje de Protección

Busca proteger a las personas en situación de pobreza 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 de fortalecimiento de las competencias básicas para la vida en los ámbitos que se exponen a continuación, poniendo atención en los principales riesgos sociales vinculados a la pobreza.

### 1- Alimentación y nutrición

Las personas en situación de pobreza a menudo tienen un acceso limitado a alimentos saludables y nutritivos, lo que aumenta el riesgo de enfermedades y puede tener consecuencias negativas para su desarrollo físico, condición de salud y el bienestar si la carencia se da por períodos extendidos. Una insuficiente y/o mala nutrición tiene implicancias en el incremento del gasto de bolsillo que implica la adquisición de medicamentos, y de mayores recursos públicos destinados a la atención médica. Por este motivo, en esta dimensión se articularán acciones para atender las problemáticas ligadas al hambre (pobreza extrema) y la malnutrición para asegurar que las personas en situación de pobreza, en particular las mujeres embarazadas y lactantes, niños y

niñas, accedan a alimentación en cantidad y calidad necesarias, de forma estable.

Además, se promoverá la adopción de prácticas de producción de alimentos en pequeña escala, por medio de huertas familiares tanto en zonas urbanas, periurbanas y rurales, la producción de alimentos en base a semillas nativas- en los casos en los que se pueda hacer uso de ellas- así como, la adopción de buenas prácticas biointensivas y orgánicas de producción para el autoconsumo. En lo que respecta a las comunidades y pueblos indígenas, se considerarán sus tradiciones y costumbres en la provisión y preparación de alimentos, para lo cual se recurrirá a la Consulta y Consentimiento Previa Libre e Informada (CCLPI).

### 1- Salud

A fin de que las personas reciban, de acuerdo a su ciclo de vida, las atenciones de salud que aseguren condiciones sanitarias adecuadas y reduzcan el gasto de bolsillo en salud, que

genera pobreza monetaria y la exclusión que impacta en la pobreza multidimensional; las problemáticas abordadas son: bajo peso al nacer, desnutrición, morbimortalidad infantil

y en menores de 5 años, embarazo a edades tempranas y mortalidad materna, consumo de drogas, morbimortalidad por accidentes, discapacidad, salud mental, atención a enfermedades crónicas y prevención de riesgos, para todos los integrantes del hogar.

El acceso a la salud debe garantizarse en todos los niveles de manera universal, integral, equitativa, gratuita y con enfoque intercultural. En lo que respecta a la salud

### 3- Cuidados

Esta dimensión permite beneficiar a quienes requieren de cuidados -personas dependientes que requieren apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de las necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria (PNCUPA 2023). Incluye los servicios de cuidado para las personas

### 4- Educación y aprendizaje

La educación ha demostrado ser un motor importante para que las personas no caigan en situación de pobreza, por ello se incluye el tratamiento de problemáticas que en un proceso acumulativo inciden en las posibilidades de vivir fuera de la pobreza. Retraso del desarrollo infantil, repitencia escolar, exclusión por problemas económicos y del hogar, educación incompleta, escasa formación y analfabetismo. Se busca que las personas en edad escolar accedan al sistema educativo acorde a su ciclo de vida y ejerzan sus derechos educativos. Esta dimensión contempla que niños, niñas y adolescentes deben tener acceso a educación libre, gratuita y obligatoria desde la educación inicial hasta el tercer año de la Educación Media.

Por otra parte, el aprendizaje de habilidades transversales y socioemocionales que permitan a las personas desarrollar sus capacidades tanto para la convivencia dentro del hogar como para su desenvolvimiento en la comunidad. Complementariamente el desarrollo de habilidades técnicas que potencien sus competencias para el futuro ingreso a la vida laboral, la prestación

de personas indígenas, el Estado paraguayo debe garantizar 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.

dependientes: niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad. Para ello, se articulará la oferta existente y se trabajará con los Organismos y Entidades del Estado para establecer las condiciones necesarias que permitan la instalación y funcionamiento de espacios para el cuidado en general.

de servicios o el desarrollo de algún emprendimiento.

En lo que respecta a la educación indígena, todos los pueblos y comunidades deben tener garantizada la educación inicial, básica y media de acuerdo con sus derechos, costumbres y tradiciones, con el propósito de fortalecer su cultura, conocimientos y posibilitar su efectiva participación en la sociedad (Ley No. 3231/2007) y defensa de sus derechos, de forma armónica con la Ley No. 1264/1998 General de Educación.

Para la población con discapacidad es necesario prever la inclusión efectiva en las instituciones educativas, desde su infraestructura hasta la adopción de metodologías pedagógicas innovadoras como el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), y promover los servicios de estimulación oportuna en el nivel inicial y en la educación escolar básica. Se debe fortalecer las capacidades y la adecuada vinculación de las escuelas regulares con los Centros de Apoyo a la Inclusión.

## 5- Erradicación del trabajo infantil y trabajo prohibido en la adolescencia

Esta dimensión aborda esta problemática desde la perspectiva de la protección a los menores de edad. El trabajo infantil y adolescente es una violación de los derechos humanos, y la erradicación de esta práctica es esencial para romper el ciclo de la pobreza. Las familias en situación de pobreza suelen exponer a niños, niñas y adolescentes al trabajo, particularmente a peores formas de trabajo infantil, con la finalidad de contribuir con su mano de obra o con ingresos económicos al sustento familiar. Sin embargo, este trabajo a temprana edad afecta su pleno desarrollo físico y síquico, así como su rendimiento escolar o bien acaba dejándolos fuera del sistema educativo, incidiendo en las oportunidades futuras de un empleo digno y el desarrollo de una vida plena. Este trabajo también puede darse en condiciones peligrosas y abusivas, lo cual pone en riesgo su salud y el desarrollo, reproduciendo así el círculo de la pobreza.

Una forma de trabajo infantil, que se da a

## 6- Vida libre de violencia

Por medio del acompañamiento se pretende facilitar las competencias transversales y socioemocionales de los integrantes del hogar para que puedan generar las transformaciones y mejoramiento de los vínculos internos dentro de sus hogares para impactar finalmente en el entorno comunitario, porque todas las personas tienen derecho a desarrollarse con la

consecuencia de la pobreza, es el criadazgo. Este fenómeno es entendido como “la colocación de niños, niñas o adolescentes que no hayan cumplido los dieciocho años de edad, en casas o residencias particulares con mayores posibilidades económicas y/o sociales, hecha por sus padres, tutores, parientes o personas encargadas de la guarda, educación o atención a los mismos, con fines supuestos de crianza y educación que impliquen una o varias actividades domésticas no remuneradas, cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros”<sup>1</sup>

Por lo general esto ocurre debido a la falta de recursos económicos, opciones para cuidar y educar a los hijos. El criadazgo, además, puede conducir a la explotación a través de la sobrecarga de trabajo, el abuso físico, psicológico o sexual, y constituye uno de los factores de vulnerabilidad para la trata de personas.

seguridad de no sufrir ningún tipo de daño, burla, acoso o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual, o muerte. Por lo tanto, por medio de esta dimensión se articularán los esfuerzos institucionales para garantizar el ejercicio de este derecho con especial énfasis en la atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes.

1 <https://conaeti.mtess.gov.py/index.php/trabajo-infantil/criadazgo>

## 7- Vivienda y servicios básicos

Esta dimensión incide en la pobreza monetaria debido al gasto de bolsillo para acceder a servicios y en pobreza multidimensional por las condiciones de habitabilidad. En este sentido, las problemáticas a contemplar son: condiciones precarias de los materiales, falta de baños, saneamiento, hacinamiento, uso de leña o carbón para cocinar, prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura

y gasto en energía eléctrica.

La seguridad de la tenencia de la propiedad individual y/o colectiva de la tierra (terreno o finca) es un aspecto fundamental para reducir las vulnerabilidades de la población en situación de pobreza. Por otra parte, se promoverá la implementación de estrategias para cambiar los combustibles tradicionalmente utilizados para cocinar (leña o carbón).

## 8- Ingreso

Se fortalecerán los mecanismos para facilitar el acceso a recursos económicos y monetarios básicos, en los casos que corresponda a los hogares en situación de

pobreza, para cubrir de manera estable las necesidades básicas. Mecanismos como las transferencias monetarias o los subsidios son propios de esta dimensión.

## 9- Resiliencia para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

El cambio climático provoca modificaciones estructurales tanto en la calidad como en la oferta de la producción de alimentos, con consecuentes efectos sobre las condiciones de vida de las familias productoras como por la población en general, desencadenando una serie de manifestaciones de la naturaleza que afecta con mayor severidad a la población en situación de pobreza, en atención a que cuentan con menor acumulación de capitales para reponerse del impacto del incremento del precio de los alimentos y de las múltiples consecuencias producidas por los cada vez más frecuentes desastres

climáticos, con menores condiciones de desenvolverse social y económicamente en este escenario cambiante. Esta dimensión asume el desafío de articular acciones para dotar a las familias de buenas prácticas, procesos y estructuras para reducir los daños potenciales y beneficiarse de oportunidades que se podrían presentar en la nueva realidad en la cual se desenvuelven.



# Eje de Inclusión Económica

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:

- La identificación de oportunidades y limitaciones del entorno territorial;
- Los talentos, recursos, capacidades, experiencias y proyecciones de los participantes y;
- 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.

Las temáticas y respectivos riesgos que se abordan son:

## 1- Empleo formal

La capacidad de las personas en situación de pobreza para acceder a empleos de calidad puede verse limitada por diversos factores como el bajo nivel de formación, capacitación o habilidades, la alta carga de responsabilidades en el hogar, la falta de oportunidades o de oferta laboral, la exclusión, entre otros. Por tanto, para la reducción de la pobreza monetaria por la vía de los ingresos laborales y de la pobreza multidimensional por vía de la ocupación y aporte a la seguridad social, será necesario la creación de nuevos puestos de trabajo formales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo existentes de las personas en edad productiva en situación de pobreza, con especial énfasis en las mujeres- para facilitar su autonomía

económica- y las personas jóvenes. Se deben prestar atención particularmente a aspectos como la informalidad laboral y trabajo no remunerado. El sector de cuidados y sus trabajadores deben ser valorizados y formalizados, y sus servicios fortalecidos y progresivamente profesionalizados.

Además, se deben crear acciones para dar respuesta a repatriados, hijos de connacionales nacidos en el extranjero, personas víctimas de trata de personas que requieren reinsertarse laboralmente, exconvictos, personas que se han recuperado de adicciones y personas que llegan al país en carácter de refugiados. La afiliación a la seguridad social protege los recursos económicos de las familias al evitar gastos

médicos catastróficos que pueden ocasionar las enfermedades graves y los accidentes, además de cubrir los costos inherentes a la maternidad.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas, las actividades económicas que se lleven a cabo serán acordadas con esta población, serán respetados los métodos y formas de producción de los diferentes pueblos indígenas, para promover y fortalecer su cultura y tradiciones.

## 2- Emprendedurismo y seguridad social

Las personas en situación de pobreza generalmente cuentan con limitadas competencias y recursos para emprender proyectos económicos rentables y sostenibles en el tiempo, carencias que pueden profundizarse según se sitúen en áreas urbanas o rurales, dada la disponibilidad de servicios, infraestructura o desarrollo del mercado entre otros factores. 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.

Una alternativa para la generación de ingresos es el desarrollo de emprendimientos o negocios individuales o asociados, con

un valor agregado en la eventual creación de empleos para otras personas, además del trabajo para el/la emprendedor/a, lo que contribuye a la reducción del desempleo, como un indicador de pobreza multidimensional. Sin embargo, requiere de mecanismos innovadores para la inclusión en la seguridad social y un fuerte énfasis en asistencia técnica para la formulación e implementación de planes de negocios viable y vinculado a nichos de mercado, cadenas de valor locales/regionales, así como para mejorar la rentabilidad de su producción, con miras a disminuir la probabilidad de fracaso de la inversión y la migración en busca de mejores condiciones laborales.

## 3- Cuidados

La baja participación laboral y falta de autonomía económica, en particular de las mujeres, se debe en parte a la realización de trabajo de cuidado no remunerado en el hogar, con una importante carga horaria. Este, además de ser poco valorado socialmente y no reconocido económicamente, a menudo limita la capacidad de las personas, especialmente las mujeres, para participar en el empleo remunerado y, por lo tanto, puede mantenerlas en la pobreza.

El derecho de las familias, particularmente de las mujeres, a ser apoyadas en corresponsabilidad con el Estado y el

Mercado, a través acciones que reviertan la carga de trabajo femenino no remunerado que implica esta atención, liberando tiempos de cuidados para insertarse en el mercado laboral o formarse. (PNCUPA 2023).

Por lo tanto, en el marco de esta dimensión se llevarán a cabo acciones firmes para facilitar la liberación del tiempo de las personas en edad productiva que se ven impedidas de ofrecer su fuerza laboral en el mercado, accediendo de esta forma a una remuneración correspondiente, por tener a su cargo a alguien que requiere cuidado.

## 4- Apoyo a la agricultura familiar

Este modelo productivo es la principal fuente de ingresos y empleo de muchas familias, en particular del área rural, que dependen en gran medida de la gestión de la tierra, los recursos como agua, semillas de calidad, capacitación, tecnología, entre otros, para

incrementar rendimientos, así como adecuadas y más justas condiciones de acceso directo a los mercados para lograr mejores condiciones de comercialización de su producción.

La falta de adecuadas condiciones de acceso a los mercados, así como la vulnerabilidad a

choques y cambios climáticos que pueden ocasionar pérdidas de producción, limitan su capacidad para generar ingresos y mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, se fortalecerá la asistencia técnica oportuna y de calidad para el incremento de la producción y competitividad de la AFC. Esto repercutirá positivamente en la estabilidad de precios en los mercados locales, generando variedad y volumen de alimentos producidos localmente, sanos e inocuos. Se buscará mejorar las condiciones de acceso a la titularidad de la tenencia de tierras, asistencia

técnica pertinente la producción competitiva, productiva y económicamente rentable, así como a los mercados a través de la promoción de los circuitos cortos de comercialización tanto de las ferias como el acceso a la cadena de valor generada por la adquisición pública de alimentos producidos por la agricultura familiar campesina. Con ello se logrará contribuir a una mayor seguridad alimentaria y nutricional, al tiempo de mejorar la distribución de los ingresos a través de la economía social circular, fomentar el arraigo y tenencia de la tierra.

## 5- Inclusión financiera

Las personas en situación de pobreza se caracterizan por un limitado acceso a servicios financieros asequibles y adecuados, lo que limita su capacidad para administrar y ahorrar el dinero de manera más efectiva. Algunas de las razones de la falta de inclusión financiera son los bajos ingresos laborales y la informalidad laboral, que impiden construir un historial crediticio, garantías y flujos de ingresos verificables que permitan mejores condiciones de crédito y ahorro a un gran continente de personas actualmente expuestas a prácticas informales como las usurarias, con intereses muy altos, no regulados, sin el adecuado

respeto a garantías y derechos que permitan a esas personas mejores condiciones de inserción económica.

Por lo tanto, en esta dimensión se articulará los esfuerzos del Estado para facilitar el diseño y acceso a productos y servicios financieros ajustados a la realidad de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. Asimismo, se facilitará el acceso a productos y servicios ya existentes como la cuenta básica en entidades financieras, educación financiera, acceso a grupos de ahorro y micro seguro social.

## 6- Seguros

Las personas en situación de pobreza están mayormente expuestas a eventos imprevistos, como la pérdida de empleo, enfermedades, accidentes o desastres naturales debido a la falta de mecanismos de protección. Por lo tanto, se promoverán acciones para el diseño

e implementación de políticas de trabajo interinstitucional, entre el sector público y privado, que faciliten el acceso a seguros de desempleo y agroclimáticos para reducir la vulnerabilidad económica, mitigando gastos inesperados.

## 7- Capital semilla y financiamiento

Una de las limitaciones para emprender, principalmente para los jóvenes como para las mujeres, es el acceso a capital semilla. Esta dimensión considera la articulación de acciones para que las personas que tengan buenas ideas de negocio y/o emprendimiento productivo accedan a capital semilla y asistencia técnica para iniciar la operación de la actividad económica de su interés.

Por otra parte, existen emprendimientos que requieren financiamiento ajustado al ciclo operativo y flujo de caja del emprendimiento en marcha para escalar, por lo que se facilitará el acceso a programas de incubadoras de microemprendimientos y/o a los productos creados en la dimensión de inclusión financiera.

## 8- Mercados locales

Para dinamizar la economía local y generar oportunidades laborales es fundamental que se produzcan bienes y servicios que la comunidad requiere y, así mismo es necesario facilitar el acceso a mercados

locales, regionales y nacionales para los productos nacionales. Por lo tanto, se fomentará en articulación con los gobiernos locales y empresas para la comercialización de productos locales.

## 9- Asociativismo/cooperativismo

Esta dimensión pretende atender la necesidad de trabajar en los territorios todo lo relacionado a los procesos de fortalecimiento organizacional, formalización de las asociaciones, comités o grupos cooperativos, la formación para la gestión administrativa y comercial lograda por medio de la producción individual competitiva y la comercialización conjunta.

Se implementarán estrategias para aprovechar las ventajas de la economía de escala tanto para la compra de insumos (que permite la reducción de costos de producción y favorece la competitividad en la producción), como para la producción o la comercialización conjunta.



## Eje de Promoción Social

Promoción Social de comunidades en condición de pobreza monetaria y multidimensional para fortalecer las relaciones comunitarias debilitadas por la pobreza y la postergación de la política pública, permitiendo así regenerar el tejido social colectivo, identificar objetivos e intereses comunes para el desarrollo local inclusivo por medio del mejoramiento de la infraestructura, resiliencia ante el cambio climático, proyectos comunitarios y fortalecimiento organizativo.

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

### 1- Red comunitaria

Esta dimensión busca generar sinergias positivas entre las diversas mesas de participación comunitarias o sectoriales existentes, para que los referentes locales cuenten con aliados estratégicos que permitan dinamizar las acciones multisectoriales para atender las necesidades multifactoriales, el intercambio entre pares y

la optimización del uso de recursos humanos, logísticos, financieros y comunitarios. La problemática a atender es la segmentación social de los grupos dentro de la comunidad y la superposición de acciones que impide optimizar el uso de los recursos en proyectos de interés comunitario.

### 2- Participación y convivencia

A nivel territorial y nacional se facilitará la creación de espacios de participación de la ciudadanía y coordinación de acciones colectivas que permitan establecer acuerdos e implementar acciones conjuntas que se traduzcan en la construcción de comunidades inclusivas que sienten las bases del desarrollo social equitativo a nivel nacional. Para ello se facilitarán los canales de acceso a la información pública, el diálogo

permanente para el diseño de intervenciones sociales pertinentes y oportunas, la rendición de cuentas públicas, el empoderamiento de los espacios directivos a nivel comunitario a representantes de grupos históricamente postergados como son las personas con discapacidad, personas indígenas, jóvenes y mujeres.

### 3- Entorno

Esta dimensión de carácter estructural incide en la pobreza multidimensional en condiciones como la falta de saneamiento mejorado y de acceso a agua mejorada. Otras

condiciones que impactan indirectamente en los indicadores de pobreza son: bajo acceso a internet, caminos de todo tiempo, transporte y seguridad.

### 4- Ambiental

En atención a la incidencia sistemática de los efectos adversos del Cambio Climático como la deforestación y la degradación del suelo tienen impactos sobre la salud, el empleo y la movilidad de las personas y sus modos de vida, que afecta con mayor

severidad a la población en situación de pobreza, se implementarán estrategias que permitan la adaptación y gestión de riesgos al cambio climático de estos grupos poblacionales.

### 5- Cuidados

Por medio de esta dimensión y en el marco de la estrategia de economía social y solidaria del MDS; se implementarán estrategias interinstitucionales para conformar y/o fortalecer de prestación de servicios de cuidado comunitario a las personas a lo largo de su ciclo de vida como: comedores, apoyo escolar, espacios de desarrollo cultural y artístico, desarrollo de actividades deportivas, espacios de desarrollo infantil para la primera infancia, áreas de esparcimiento u ocupación

para adultos mayores y de personas con discapacidad.

En esta dimensión se considerará la definición de estándares de calidad para la infraestructura de los servicios de cuidados o aquellos que se puedan generar por medio de la oferta comunitaria a fin de brindar los insumos necesarios para su funcionamiento, el fortalecimiento de las organizaciones y formación técnica de las personas que se encargan de la atención de estas personas.

### 6- Fortalecimiento de la institucionalidad social en el territorio

Esa dimensión aborda el desafío de institucionalizar la atención social por parte del estado a nivel territorial, por medio de la articulación vertical entre las organizaciones y entidades del estado central, regional y local; así como la articulación horizontal entre las prestaciones del estado a nivel local. Es necesario fortalecer la microplanificación articulada de la oferta social del Estado a nivel territorial a fin de que las necesidades de las comunidades sean debidamente

identificadas para gestionar la atención oportuna. Por otra parte, a los efectos de optimizar el uso de los recursos disponibles y financiar proyectos específicos de interés comunitario se debe afianzar el trabajo público - privado, por medio de la activa participación del Estado coordinada con las otras organizaciones no gubernamentales, entidades privadas y actores claves locales.

# III

---

## Mecanismos de Implementación



## 3.1 Ciclo de Implementación del Plan

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

La implementación del SPS del Paraguay en los territorios, focalizada en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, se hará a través del PNRP; con un mecanismo de abordaje territorial unificado que apuntará a la creación de capacidades, al fortalecimiento de la institucionalidad social existente y centrada en la optimización de la gestión para unir los esfuerzos interinstitucionales, intersectoriales, universales y focalizados, brindar una atención efectiva y oportuna a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Por lo tanto, la implementación del plan se realizará siguiendo un ciclo de mejora continua, basado en la evaluación de los resultados alcanzados en cada ejercicio fiscal y capitalizando las lecciones aprendidas para incorporar innovaciones a la gestión pública; a los efectos de brindar servicios sociales oportunos, de calidad y con calidez humana.

El siguiente gráfico ilustra el ciclo de implementación del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) Ñaime Porávéta vinculado al Sistema de Protección Social (SPS):

**Figura 5**

*Ciclo de implementación del Plan*



Fuente: Elaboración Propia.

1. **Definición de las dimensiones del PNRP vinculadas al SPS:** luego del análisis estadístico para sustentar en evidencias empíricas la relación causal de los factores que contribuyen a la reducción de la pobreza, se crean las dimensiones a ser abordadas en la implementación de cada eje del PNRP, las cuales son vinculadas a las líneas de acción del SPS.
2. **Definición de actividades sectoriales en el SPS y creación de acciones necesarias, metas, población objetivo y territorios priorizados:** En los casos en los cuales las acciones sectoriales requieran ajustes o innovaciones en sus intervenciones sociales; el equipo técnico del MDS, en conjunto con las instituciones, trabajará en el diseño de los ajustes requeridos para la entrega oportuna y adecuada a la población objetivo y territorios priorizados, y actualizarlos en la matriz del SPS.

3. **Elaboración del Presupuesto por Resultados:** Una vez que las acciones ya se encuentren reflejadas en la matriz del SPS, las instituciones trabajarán en la formulación de la propuesta de Presupuesto por Resultados conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.
4. **Llegada coordinada en el territorio para la implementación:** El MDS trabajará en la implementación del instrumento de focalización unificado para que las intervenciones sociales sectoriales focalizadas cuenten con la información que les permita identificar a la población objetivo y, a partir de ello movilizar la llegada oportuna de las acciones sectoriales tanto focalizadas como universales. De este modo, se estará efectivizando el acceso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad al SPS en los territorios priorizados para luego ir llegando en forma gradual a toda la población.
5. **Evaluación y capitalización de las lecciones aprendidas:** Se implementarán procesos de seguimiento y evaluación en varios niveles a fin de efectuar la mejora permanente basada en evidencias:
  - Del diseño de las intervenciones sociales.
  - De la gestión y operación de programas, proyectos focalizados y universales; así como los demostrativos implementados en el marco del diseño de nuevas intervenciones.
  - De los resultados logrados para comprobar que se cumple la teoría de cambio deseada.
  - De impacto del Plan Ñaime Poráveta.

Con toda la información que se recoja se realizarán los ajustes razonables, así como la formulación de propuestas de nuevas intervenciones. La oportuna implementación de “Ñaime Poráveta” requiere: (a) reformar, integrar y articular las intervenciones adecuadas para cada territorio priorizado; (b) incrementar coberturas e intensidad de la protección de las acciones vigentes; (c) incluir temáticas y grupos poblacionales desatendidos, para lo cual se deberá optimizar la gestión pública con miras a ofrecer servicios públicos básicos de elevado retorno para el conjunto de la sociedad, fundamentales para garantizar el derecho a una vida digna.

#### a. Reformar, integrar y articular las intervenciones

- Actualizar y armonizar los procesos de focalización y selección de los participantes de programas sociales no contributivos vinculado a un sistema de información social vanguardista, que permita la interoperabilidad de los registros administrativos. Contar con un catálogo de la oferta pública de bienes y servicios disponible en el territorio y especificado por ciclo de vida de las personas a fin de que estas puedan lograr un acceso más ágil y oportuno por medio de puertas de entrada en sus territorios. Además, se requiere mantener actualizada la información de la población y prestaciones a las cuales logran acceder, facilitando la proyección y cálculo de las brechas de desigualdad existentes para la programación del aumento de la cobertura con eficiencia en la asignación de recursos.
- Desarrollo de un índice de medición de la pobreza multidimensional infantil en alianza con el INE.
- Desarrollar mecanismos que promuevan el mejoramiento de la productividad, el aumento de las oportunidades de empleabilidad, mayor oportunidad para la generación de ingresos autónomos e incremento de activos, desarrollo de negocios sostenibles, mejoramiento tecnológico, diversificación productiva, oportunidades de mercado, participación en cadenas de producción de valor y formalización del empleo.
- Crear mapas de oportunidades en función a las ventajas comparativas de cada departamento del país que permitan la planificación de acciones articuladas para la

inserción a un abanico de oportunidades de generación de ingresos de acuerdo con el ciclo de vida de las personas y su perfil productivo/laboral.

- Potenciar las alianzas entre el MTESS, MIC, MEF, MAG y MDS a fin de mantener un fluido intercambio de información sobre las oportunidades de financiamiento para facilitar la inserción laboral, desarrollo de emprendimientos innovadores aplicables a la realidad de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, así como su vinculación con las personas que requieran capacitación y desarrollo de habilidades específicas para aprovechar las ventajas comparativas en su territorio.
- Potenciar los mecanismos de articulación horizontal y vertical de las políticas, planes y programas que se deben operativizar efectivamente a nivel territorial.
- Fortalecer las competencias de los actores estatales y privados en todo el territorio para la planificación social participativa y articulada; el acuerdo local sobre la cartera de iniciativas y proyectos prioritarios para la reducción de la pobreza, la formalización de los compromisos políticos, técnicos y financieros multiactores para la implementación de las iniciativas y proyectos programados.
- Facilitar la vinculación del sector privado en carácter de empresas ancla, permitiendo aprovechar las oportunidades de la planificación territorial aliada con la economía social, potencializando acciones como la compra de la producción, de la agricultura familiar u otros sectores productivos en los cuales participen la población en situación de pobreza, bajo el esquema de negocios inclusivos. Ello permitiría mejores condiciones de ingreso para la agricultura familiar, asegurando la comercialización de la producción por medio del apoyo a la formalización y esquemas de negociación transparentes, justos para las familias y comunidades, principalmente en las áreas rurales de más difícil acceso.
- La inclusión económica y productiva requiere el desarrollo de abordajes específicos para públicos prioritarios (personas indígenas, personas con discapacidad, mujeres y jóvenes) que permitan activar incentivos para la participación efectiva de los mismos.
- Las Compras Públicas de la Agricultura Familiar, deben ser reorientadas y coordinadas en atención a sus diferentes variantes
  - a. Para la Alimentación Escolar y las compras institucionales (MI, MDN, MSPyBS, IPS entre otros) a través de la modalidad complementaria de contratación en el marco de la Ley 7021/2022 “De suministro y contrataciones públicas” y su decreto reglamentario el 9823/2023.
  - b. como proveedores de insumos para los comedores y centros comunitarios del MDS.
  - c. en la provisión de insumos para integrar los Kits de emergencia entregados por la SEN.

## **b. Incrementar coberturas e intensidad de la protección de las acciones vigentes.**

- Cambios normativos necesarios para asignar recursos.
- Revisión de restricciones normativas que impiden que en un hogar se reciba más de un programa de transferencia. Ello impide la integración de las intervenciones y el aumento de las coberturas. Por ejemplo, personas mayores con pensión alimentaria y programa Tekoporã. Estos hogares además deberían estar integrados a la oferta de servicios públicos en salud, agua, educación, vivienda y a las estrategias de cuidado. Se deben generar alianzas estratégicas con MSPBS, MEC, MUVH, MMujer y el MEF.

- Ampliar la cobertura, fortalecer los mecanismos de implementación y sostenibilidad de los microseguros y productos financieros diseñados para atender las necesidades de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- Flexibilizar la normativa y/o criterios para adaptar productos financieros a fin de ajustar a las necesidades de los emprendedores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, permitiendo mejores condiciones para que puedan ampliar sus actividades económicas, aprovechar nichos de mercado, incorporarse a negocios socialmente inclusivos, cadenas de valor, incorporar el uso de tecnologías que permitan ampliar su competitividad en el mercado y facilitar la comercialización de sus productos.
- Revisar las normativas existentes para flexibilizar las oportunidades de inclusión a la seguridad social y formalización de la actividad económica de los cuentapropistas, micro emprendedores y personas dedicadas a la agricultura familiar campesina.

### c. Incluir temáticas y grupos poblacionales desatendidos

- Crear seguro agroclimático para la agricultura familiar.
- Crear seguro de desempleo para las personas en situación de pobreza.
- Crear los mecanismos para que los pescadores artesanales cuenten con seguridad social.
- Implementar el sistema nacional de cuidados.
- Implementar los lineamientos del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad a nivel territorial.
- Implementar los lineamientos del Plan Nacional de Pueblos Indígenas.
- Fomentar acciones específicas para generar estrategias ahorradoras de tiempo que permitan mayor y mejor inserción laboral/ productiva de las mujeres.
- Asegurar la matrícula, permanencia escolar y proteger a los adolescentes y jóvenes de los riesgos que experimentan (trabajo infantil, desempleo juvenil, embarazo adolescente, drogadicción, violencia, entre otros)
- Protección a los riesgos que experimenta la juventud.

## 3.2 Progresividad y Metas

El Plan Ñaime Porávéta es de alcance nacional y se propone reducir la pobreza para el año 2030 al 14% en términos monetarios y a menos del 17% la pobreza multidimensional<sup>1</sup>. Para la definición de esta meta se ha realizado una estimación de la contribución de las prestaciones sociales a la situación socioeconómica de las personas.

Se ha construido escenarios para establecer las acciones prioritarias que podrían implementarse, bajo el supuesto de que en el periodo de intervención no ocurrirán crisis que impacten significativamente en los ingresos de las personas ni en un incremento descontrolado de la inflación; lo cual obligaría a redoblar los esfuerzos para evitar nuevos aumentos de la pobreza.

Adicionalmente, la adopción de las metas está alineada a las finanzas públicas, es decir, a las posibilidades de recaudación del Estado a través de los ingresos tributarios y direccionamiento hacia inversión pública social. En este sentido, es claro que se requiere

<sup>1</sup> En alineación al PND 2030, Objetivo específico 1.1.2 "Reducir la pobreza en todas sus formas" y, al cumplimiento de los ODS, puntualmente al ODS 1 "Poner fin a la pobreza en todas sus formas".

racionalizar el gasto y ganar en eficiencia; pero también se necesita generar mayores recursos con miras a ampliar las coberturas y la calidad de los bienes y servicios que permitan lograr el cierre de las brechas existentes y tasas de retorno de la inversión pública (económico, social y ambiental) más elevadas.

Con base en la identificación del freno en el proceso de reducción de la pobreza respecto a la década anterior <sup>2</sup>, se evidencia la necesidad de aplicar ajustes a los esfuerzos estatales realizados desde la política social, motivo por el cual se plantean escenarios de intervención en lo inmediato, a corto y mediano plazo.

El siguiente gráfico ilustra la secuencia de articulación de oferta pública que se implementará en los territorios priorizados de acuerdo con su ruta temporal.

**Figura 6**

*Secuencia de implementación de la oferta pública..*



Fuente: Elaboración propia MDS.

La aplicación progresiva se realiza considerando los supuestos antes mencionados y considerando la priorización geográfica de los departamentos con mayores niveles de pobreza monetaria y multidimensional. Por lo tanto, sumado a las acciones inmediatas del 2024 se implementará aumento de la cobertura, a corto plazo 2025-2026, de otros programas en los mismos territorios intervenidos.

Considerando toda la información social que el MDS pondrá a disposición de los OEE<sup>3</sup> para la planificación de llegada conjunta y articulada. Se irá replicando este proceso hasta llegar a la cobertura total de la población objetivo a nivel nacional para el 2030. La lista de ofertas públicas que se visualizan en el gráfico precedente es enunciativa y no limitativa, atendiendo a que se realizarán ajustes de acuerdo con la necesidades y demandas identificadas.

En forma paralela se establecerán mesas de trabajo sectorial para el diseño de las innovaciones en materia de políticas sociales, la implementación de proyectos demostrativos que permitan ajustar las propuestas a la realidad de los territorios y la inversión en infraestructura social, de tal modo a llegar para el 2027 con el diseño acabado de oferta pública sociales de vanguardia.

<sup>2</sup> Entre 2013 y 2022 la pobreza en términos relativos se redujo en promedio 0,7 puntos porcentuales por año y la pobreza extrema en 0,2 puntos porcentuales por año (INE, 2023a).

<sup>3</sup> Esto será posible gracias a la implementación del sistema de información social reforzado que permitirá articular los registros administrativos y otros datos de relevancia.

El siguiente gráfico presenta los criterios de priorización geográfica.

**Cuadro 7:**

*Criterios de priorización*

Urbana	Rural
Monetaria	Monetaria
Caaguazú, Alto Paraná y Central (55% pobreza)	San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Central (58% pobreza)
Multidimensional:	Multidimensional:
Caaguazú, Alto Paraná y Central (53% pobreza)	San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Central (51% pobreza)

El aparato programático del Plan se basa en el acceso a servicios y prestaciones sociales, incluidas las transferencias monetarias y/o en especie. Se identificaron los principales programas en torno a los cuales se articulará la llegada de las demás ofertas públicas que se requieren dentro de cada dimensión para atender los requerimientos de la población en cada etapa del ciclo de vida.

Para lograr el efecto se plantea mecanismos de implementación de las ofertas existentes y la creación de estrategias sectoriales que en base a la evidencia disponible que permitan lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional.

**Acciones inmediatas para 2024.**

- El escenario de implementación inmediata plantea priorizar las políticas existentes de alto impacto económico y social, ello significa sostener la tendencia de crecimiento demográfico anual de programas sociales como Tekoporã; la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; Alimentación Escolar (PAEP) y Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI). Otros programas que requieren un sostenido crecimiento son: Jornada Escolar Extendida y Abrazo..
- Acercar a las familias, personas y comunidades en situación de pobreza de los territorios seleccionados a las ofertas públicas universales vinculadas a las dimensiones del plan en los territorios priorizados.
- Iniciar la construcción participativa de las nuevas políticas, programas y proyectos que se deban crear para implementar las acciones sectoriales vinculadas a las dimensiones del Plan, así como las experiencias demostrativas necesarias para evidenciar la pertinencia de los diseños propuestos.
- Dar continuidad a las acciones de planificación y diseño de intervenciones sociales que se encuentran en proceso de construcción.
- Planificar y presupuestar la llegada conjunta de las acciones priorizadas en el SPS por el PNRP para el aumento de la cobertura e implementación de nuevas acciones en los territorios priorizados para el ejercicio fiscal 2025.

## A corto Plazo 2025-2026

- Incorporar a las medidas inmediatas ampliación de las coberturas, especialmente con estrategias dirigidas a zonas urbanas, y potenciar la capacidad de oferta diaria de comidas en los comedores y centros comunitarios; las USF con el plantel médico y los medicamentos necesarios en los territorios que concentran la población en situación de pobreza a modo de disminuir el gasto de bolsillo en salud y aumentar la inclusión. Para revertir la deserción escolar y prevenir riesgos asociados a la adolescencia como el consumo de drogas y el embarazo a edades tempranas se requiere fortalecer el componente de becas y el Programa de Alfabetización no formal para personas jóvenes y adultas.
- En empleo, potenciar la formación para el trabajo y los mecanismos de generación de empleo, incluyendo el apoyo a personas emprendedoras.
- En vivienda contribuir a reducir los gastos en energía eléctrica por medio de la tarifa social focalizada en territorios y poblaciones en situación de pobreza
- Implementar acciones para mejorar la materialidad de las viviendas y la cantidad de dormitorios en hogares en situación de pobreza, así como reemplazar el uso de carbón o leña para cocinar.
- Aumentar cobertura de programas focalizados en los territorios priorizados para la expansión de la implementación del PNRP.
- Crear y mantener empleos decentes: Aproximadamente el 50% de la población en situación de pobreza está económicamente activa, pero sub ocupada.
- Fortalecer y formalizar la actividad económica de la agricultura familiar campesina, ante fenómenos climáticos que impactan en pérdida de producción, activos y en la inflación de alimentos.
- Dar continuidad a las acciones de planificación y diseño de intervenciones sociales que se encuentran en proceso de construcción, así como los proyectos demostrativos.
- Planificar y presupuestar la llegada conjunta de las acciones priorizadas en el SPS por el PNRP para el aumento de la cobertura e implementación de nuevas acciones en los territorios priorizados para el ejercicio fiscal 2026.

## A mediano plazo 2027-2030

- Además de mantener lo propuesto en los anteriores, generar cambios más profundos por lo que su planificación debe iniciar tempranamente a modo de sentar las bases para contar con mecanismos de protección complementaria a la existente, como ser:
  - a. seguros agroclimáticos para el sector de la AFC
  - b. seguros de desempleo y a su vez
  - c. implementar la política de cuidados y la estrategia de formalización del empleo
  - d. potenciar la inclusión económica de agricultura familiar.
- La inversión en infraestructura debe posibilitar el acceso a agua y saneamiento mejorado en zonas que concentran poblaciones en situación de pobreza.
- En alianza con los gobiernos locales deberán implementarse estrategias que reduzcan las prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura.
- Incorporar mecanismos inexistentes, implementar nuevas políticas e invertir en infraestructura con alto impacto social.

- Ampliar la cobertura de la oferta focalizada y universal de forma progresiva y sostenible en el resto del país.
- Evaluar los demostrativos de intervenciones sociales que se encuentran en proceso de construcción, a fin de capitalizar las lecciones aprendidas.
- Planificar y presupuestar la llegada conjunta de las acciones priorizadas en el SPS por el PNRP para el aumento de la cobertura e implementación de nuevas acciones en los territorios priorizados para los ejercicios fiscales 2028 en adelante, con mirada de consolidar una política pública que trascienda gobiernos.

### 3.3 Coordinación y abordaje territorial

La coordinación y ejecución del Plan está a cargo del MDS quien articulará con el Gabinete Social (Decreto No. 357/2023), los gobiernos departamentales y municipales; la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para la implementación gradual de Ñaime Porávéta.

Atendiendo a que la implementación de este plan representa el esfuerzo del Estado Paraguayo por incluir, de forma oportuna y ajustada las necesidades de la población en situación pobreza y vulnerabilidad, a las ofertas públicas focalizadas y universales del Sistema de Protección Social del Paraguay, se utilizará los espacios de coordinación a fin de optimizar los recursos públicos.

Se fortalecerán los procesos de diálogo y acuerdos con los principales actores nacionales y locales para la puesta en ejecución del Plan, en base a las metas pactadas y las necesidades particulares de la población en cada zona del país.

En el siguiente gráfico se detalla los principales aliados estratégicos identificados por cada eje para la implementación del plan, a modo enunciativo y no limitativo.

#### Cuadro 8:

*Esquema de articulación interinstitucional y sectorial, según ejes del Plan.*

Protección Social	Inclusión Económica	Promoción Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDS</li> <li>• MEC</li> <li>• MSPyBS</li> <li>• MINNA</li> <li>• MJ</li> <li>• MIMujer</li> <li>• MAG</li> <li>• SENAVE</li> <li>• INDI</li> <li>• MTESS</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• MDP</li> <li>• MUVH</li> <li>• SENASA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MTESS</li> <li>• MDS</li> <li>• MAG</li> <li>• MIC</li> <li>• MOPC</li> <li>• MADES</li> <li>• MI</li> <li>• Secretaría de Repatriados</li> <li>• MJ</li> <li>• INDI</li> <li>• SENADIS</li> <li>• SENATUR</li> <li>• MIMUJER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector Privado</li> <li>• Academia</li> <li>• MEF</li> <li>• MI</li> <li>• MIMujer</li> <li>• MADES</li> <li>• MDS</li> <li>• INDI</li> <li>• MJ</li> <li>• SENADIS</li> <li>• MITIC</li> <li>• MOPC</li> <li>• SENATUR</li> <li>• SNC</li> </ul>

Fuente: PNRP (2020).

Protección Social	Inclusión Económica	Promoción Social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENADIS</li> <li>• INDERT</li> <li>• MEF</li> <li>• BNF</li> <li>• ANDE</li> <li>• MADES</li> <li>• Gobiernos Municipales</li> <li>• Gobiernos Departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAH</li> <li>• MADES</li> <li>• BNF</li> <li>• Sector Privado</li> <li>• Academia</li> <li>• Gobiernos Municipales</li> <li>• Gobiernos Departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• Organizaciones Campesinas</li> <li>• Organizaciones juveniles</li> <li>• Organizaciones indígenas</li> <li>• Organizaciones populares y comunitarias</li> <li>• Gobiernos Municipales</li> <li>• Gobiernos Departamentales</li> </ul>

**Fuente:** PNRP (2020).

Además de las instituciones mencionadas, se requiere el involucramiento de los Entes reguladores como el BCP, AFD, ERSAN e INCOOP para ajustar las normativas existentes y flexibilizar protocolos de acceso a los bienes y servicios públicos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El MDS integrará a este plan la colaboración de otros sectores que podrían aportar desde diferentes aristas, como: asistencia técnica y financiera por parte de la cooperación internacional; responsabilidad social focalizada por parte del sector empresarial; auditoría social territorial mediante el involucramiento de las cooperativas y organizaciones de sociedad civil; estudios e investigaciones que puedan ser aportados desde los centros de pensamientos y la academia. En este contexto, se establecerán mecanismos para delimitar los compromisos sectoriales de cada uno de estos actores y su correcta integración en la cadena de procesos.

### El Plan con pertinencia intercultural y étnica

Tomando como referencia la construcción participativa del Plan Jajapo Paraguay y capitalizando los conceptos acordados para el abordaje intercultural y étnico se identifica que, 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, considerando 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.

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.

Se ratifica la importancia de tener en cuenta las especificidades de las comunidades, ya que las prioridades pueden variar de acuerdo con el tipo de uso y tenencia de la tierra y/o situación del territorio que habitan.

### Cuadro 9:

#### Tipología de las comunidades indígenas según el uso y tenencia de la tierra

Comunidades de origen	Comunidades urbanas	Comunidades migrantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades con tierra propia (titulada) en sus territorios ancestrales (familias extensas).</li> <li>• Comunidades con tierra propia (titulada) fuera de sus territorios ancestrales.</li> <li>• Comunidades ancestrales en microterritorio no ancestrales (familias nucleares) en espera de conseguir un lugar donde asentarse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades con tierra segura y reconocimiento del INDI.</li> <li>• Comunidades con asentamiento precario.</li> <li>• Comunidades puntuales con estadía en la ciudad en tiempo necesario para conseguir su reivindicaciones para volver a sus comunidades de origen.</li> <li>• Grupos de presión ocupando espacios públicos con reivindicaciones específicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas comunidades forman parte de culturas que desiden no asentarse en un lugar y/o mantenerse en aislamiento voluntario sin contacto con la sociedad paraguaya.</li> </ul>

Fuente: PNRP (2020).

A partir de esto se propone el abordaje del Plan Ñaime Porãvêta considerando tres ejes: desarrollo comunitario, respuestas institucionales articuladas y diálogo intercultural con enfoque de derecho. Los pasos para la construcción del desarrollo comunitario son :

**Figura 6**

Esquema de abordaje indígena



Fuente: PNRP (2020).

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.

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, comunidad<sup>4</sup> 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.

## 3.4 Gestión de la información, instrumentos y transparencia

La gestión de la información adquiere una posición preponderante dado que se debe identificar y localizar a las demandas ciudadanas, a lo largo de su ciclo de vida, para efectivamente vincular a la oferta (pública y otras ofertas disponibles) y así, optimizar recursos para la atención de las diferentes poblaciones. Para el efecto se contará con el **Sistema Integrado de Información Social 2.0** el cual contará con los siguientes componentes:

- Sistema de Estratificación Social: Sistema de información que permita la caracterización sociodemográfica de los hogares y sus integrantes, cuyo fin es regir los procesos de selección de participantes de un conjunto amplio de subsidios, programas y proyectos sociales del Estado Paraguayo.
- El registro social se va a alimentar de registros administrativos que permitan caracterizar pobreza monetaria, pobreza multidimensional y vulnerabilidades. Se aplicará el instrumento unificado de identificación de participantes el cual integrará datos sociodemográficos y datos para clasificación socioeconómica de los hogares.

4 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.

A partir de la categorización de los hogares y personas que la integran se contará con la información detallada de demanda de bienes y servicios insatisfechas que deberán ser atendidas en el marco del PNRP Ñaime Porãvéta.

- Sistema Integral de Oferta Pública de Bienes y Servicios Sociales del Estado Paraguay: Este sistema integrará la información de gestión y operación de la oferta pública. Sistematizará información como: criterios para acceder a la oferta, zonas geográficas en la que existe la oferta, si la oferta es totalmente gratuita o no y los mecanismos para acceder a la misma por parte de la población objetivo.
- La Oferta Pública de Bienes y Servicios deriva de la Matriz de Bienestar de los ejes de protección, inclusión económica y promoción social, conforme a las actividades misionales de cada instancia y los acuerdos establecidos en los indicadores de la Matriz del SPS.
- Registro de la oferta de bienes y servicios sociales proveídos por el sector privado en el marco de sus acciones orientadas a la responsabilidad social empresarial.
- Registro de la oferta de bienes y servicios sociales proveídos por las Organizaciones no Gubernamentales Nacionales e Internacionales, así como los proyectos apoyados por la Cooperación Internacional.
- Registro Único del Participante: Sistema de información que permite la identificación de las personas y hogares que reciben subsidios y/o participan de programas y proyectos sociales del Estado, Responsabilidad Social Empresaria, ONGs, Cooperación Nacional e Internacional; cuyo fin es optimizar el uso de los recursos y los niveles de cobertura. Se derivaría de la unión de la demanda con la oferta y por medio de la cual podríamos saber cuántas prestaciones recibe cada persona y cada hogar, así como la brecha existente para el acceso a todos los bienes y servicios a los cuales deberían acceder.

### 3.5 Monitoreo y evaluación

Como ente rector, el MDS será responsable del proceso de monitoreo de los indicadores de gestión y de resultados, elevando informes que permitan la correcta toma de decisiones. Para ello, es clave fortalecer los registros administrativos de las instituciones integrantes del Gabinete Social con fines estadísticos. Este componente será coordinado con el apoyo del INE.

La rendición de cuentas a la ciudadanía es una buena práctica y es incorporada como mecanismo de transparencia y para fomentar de la instalación de instancias de contraloría ciudadana, que a su vez puede servirse de los reportes de monitoreo para identificar si el Estado cuenta con un conocimiento acabado de la realidad para prestar los servicios públicos ajustado a la realidad local en la cual ellos se desenvuelven.

Por su parte las evaluaciones podrán ser de diseño y/o de procesos en los momentos en los que se considere necesario para cada oferta pública, de resultados alcanzado a nivel de los ejes del plan, a medio término de su implementación y, de impacto al finalizar el periodo de implementación del Plan. Ello permitirá ajustar y elaborar el siguiente Plan.

Los principales indicadores que permiten medir el avance en el logro del objetivo son:

- A nivel de Impacto, se desea cumplir con el fin: reducir la pobreza en todas sus formas.

Indicadores<sup>5</sup>:

- Variación de la tasa de pobreza (extrema y total) y
- Variación de la tasa de pobreza multidimensional

5 Se considerará de forma oficial los reportes elaborados anualmente por el INE.

- A nivel de Resultado, se desea cumplir con el objetivo general: mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, la situación económica de las personas en edad productiva, así como la cohesión social en territorios y comunidades.
  - La calidad de vida:
    - 1.1 Integrantes de las familias en situación de pobreza acceden a un piso básico de protección multidimensional.
    - 1.2 Integrantes de las familias en situación de pobreza fortalecen sus competencias básicas para la vida.
    - 1.3 Integrantes de las familias en situación de pobreza acceden a cuidados acorde a sus necesidades y ciclo de vida.
  - Situación económica:
    - 2.1 Personas en edad productiva acceden a oportunidades de generación de ingresos estables<sup>6</sup>, competencias laborales y productivas ambientalmente sustentables.
    - 2.2 Personas en edad productiva cuentan con tiempo disponible para dedicar a actividades remuneradas.
    - 2.3 Personas en edad productiva fortalecen competencias socio-productivas y organizativas, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.
  - Cohesión social:
    - 3.1 Comunidades cuentan con oferta pertinente de infraestructura y servicios sociales.
    - 3.2 Comunidades cuentan con competencias para la gestión de planes e iniciativas locales de desarrollo socio comunitario.
    - 3.3 Comunidades cuentan con competencias para el cuidado comunitario de las personas y del medio ambiente.<sup>7</sup>

A nivel de Gestión: se vincula directamente al cumplimiento a nivel de resultado de la gestión de las instituciones sectoriales vinculadas a las dimensiones de cada eje del Plan Ñaime Porãvéta. La grilla de todos los indicadores de gestión a ser evaluados se detallará en los documentos de trabajo que serán producidos conforme a los acuerdos multisectoriales.

## 3.6 Comunicación, difusión de resultados y rendición de cuentas

La comunicación es un ámbito clave que permite establecer vínculos con la población objetivo, con actores institucionales y con la ciudadanía en general. Se deberán habilitar los canales correspondientes para llegar a diferentes audiencias de acuerdo a la información que se quiera difundir.

6 Variación promedio de ingreso de la población ocupada de 15 y más años de edad en la ocupación principal por encima de la variación promedio de la inflación general.

7 Para el logro de los puntos 3.2 y 3.3 es necesario trabajar Indicadores vinculados a la aceptación de grupos anteriormente excluidos, conformación de redes de apoyos, la integración social de las comunidades dentro de un distrito, participación en la comunidad de grupos excluidos, existencia y/o aumento del voluntariado y desempeño de roles en igualdad de condiciones y/o oportunidades dentro de la comunidad.

El siguiente gráfico ilustra los canales a ser utilizados en el marco de la implementación de plan, considerando las formalidades, vías oficialmente posibles de implementar para facilitar el acceso a información a los distintos actores y considerando su rol en los procesos.



El MDS articulará la comunicación de tal forma a evacuar las consultas en general, derivar las demandas y capitalizar las recomendaciones en el marco de la mejora continua. Se dará especial énfasis a la fluidez de información transparente y oportuna a la población objetivo, los gobiernos municipales, gobiernos locales y la ciudadanía en general para propiciar el empoderamiento del plan a nivel territorial.

### 3.7 Costo de implementación y financiamiento

El costeo de las intervenciones se realizará una vez pactada con las instituciones el el alcance de las mismas, en base al análisis prospectivo de las brechas de cobertura y el respectivo cálculo de los costos de las diversas ofertas públicas considerando como horizonte temporal del año 2030.

Ello derivará en la activación de los mecanismos de financiamiento necesarios para alcanzar los objetivos por qué; una parte del presupuesto para la implementación del Plan provendrá de los recursos ya asignados a las diferentes instituciones públicas con rectoría en cada tema.

Además, se cuenta con recursos provenientes de las Binacionales, los acuerdos a nivel territorial con los municipios/gobernaciones y los recursos que puedan ser coordinados con el sector privado, academia, sociedad civil y la cooperación internacional.

Finalmente, el detalle del coste de la implementación de las acciones específicas vinculadas a las dimensiones de los ejes de este plan se elaborará en un documento de trabajo participativo que será anexado a este documento y actualizado anualmente si fuera necesario en base a las evidencias sistematizadas durante la implementación y la coyuntura social que se pueda presentar durante el periodo de implementación de este.

# Reflexiones finales

Desde inicios del presente siglo, Paraguay ha avanzado en el desarrollo de políticas sociales, instalando planes, programas y políticas que trascienden gobiernos, fortaleciendo el enfoque de derechos e impulsado la construcción de miradas sistémicas buscando la integralidad de las intervenciones. Este hecho manifiesta la voluntad política de lograr cambios significativos en la calidad de vida de las personas y sus territorios. Si bien se han conseguido avances, aún queda mucho por hacer, principalmente en lo que respecta a retomar un proceso más acelerado de disminución de la pobreza, que se está enlenteciendo.

El moderado descenso que experimenta la pobreza en la última década, así como la desigualdad, se develan como síntomas de una problemática enraizada en el propio sistema de organización de la sociedad paraguaya, reflejando, a su vez, el modo de funcionamiento de su estructura económica, política y social.

La reducción de la pobreza requiere de una protección social efectiva y universal; generación de oportunidades para poblaciones postergadas; la creación estable de trabajo decente, así como el forjamiento de un contexto propicio para que los emprendedores, trabajadores/as cuentapropistas y las micro, pequeñas y medianas empresas puedan acceder a la seguridad social, al tiempo de desarrollar sus actividades económicas dentro de los esquemas formales. Todo esto permitirá el progreso sostenible de las comunidades, que en su conjunto propician el desarrollo social inclusivo de las personas, familias y comunidades.

Para lograr avanzar en la senda del desarrollo y la disminución de la pobreza es importante contar con gran cantidad de información desagregada de las variadas poblaciones, especialmente de personas con discapacidad, personas afrodescendientes e indígenas, que permita el seguimiento periódico de sus condiciones de vida y el cumplimiento de los objetivos planteados.

Además, es necesario dar participación a todos los sectores de la sociedad sensibilizándolos a apropiarse del Plan Ñaime Porãvéta y, que estos multiactores de todos los niveles de la nación se consoliden como aliados estratégicos para el cumplimiento del objetivo prioritario “Reducir la pobreza monetaria y multidimensional en Paraguay con el propósito de generar impacto positivo en el bienestar de las personas”.

La mirada holística de la inversión social con enfoque de derechos debe darse a partir de los planes y políticas materializados a través del diseño e implementación de instrumentos efectivos, dinámicos y vinculados a las necesidades reales del contexto y a la demanda ciudadana.

El compromiso a largo plazo debe ser romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y disminuir los riesgos de volver a caer en ella con miras a construir las condiciones que permitan una movilidad social ascendente.

Finalmente, y no menos importante; ese compromiso implica, además, de parte de funcionarios y funcionarias del sector público, un trato humano, comprometido y empático hacia los sectores que se encuentran en situación de pobreza a modo de que las acciones del Plan no sean meros mecanismos burocráticos “de arriba hacia abajo” y demuestren una vocación de servicio orientada hacia una auténtica actitud de solidaridad social de largo alcance como parte integrante de una política pública.

# Fuentes Consultadas

- Acosta, F., y 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.
- Banco Central del Paraguay (BCP) (2023). Informe económico 2023. Departamento de Estadísticas del Sector Real, BCP. [https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo\\_Estad%C3%ADstico\\_del\\_Informe\\_Econ%C3%B3mico\\_22\\_09\\_2023.xlsx](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo_Estad%C3%ADstico_del_Informe_Econ%C3%B3mico_22_09_2023.xlsx)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- Feal-Zubimendi, S. (2023). Paraguay: panorama de oportunidades, BIDeconomics. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004833>
- Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura. CEPAL.
- Fondo Monetario Internacional (2020). What Is the Informal Economy? <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/12/what-is-the-informal-economy-basics#:~:text=Informal%20firms%20do%20not%20contribute,informal%20sectors%20remains%20below%20potential>
- Gabinete Social (2019a). Punto de partida 2019 del Sistema de Protección Social, Asunción Paraguay
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2016). Características sociodemográficas de los hogares particulares con personas con discapacidad, 2012 / Viviana Falcón.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021). Principales indicadores de acceso a servicios básicos de la población <https://www.ine.gov.py/publicacion/10/vivienda-y-hogar>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023a). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022. Fernando de la Mora. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria\\_%20EPHC%202022%20INE.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023b). Boletín técnico Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Paraguay 2016-2022. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MjI3>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023c). Desigualdad de ingresos EPH periodo 1997/98 al 2022. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MjE3>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023d). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022. Procesamiento propio. <https://www.ine.gov.py/microdatos/index.php?cant=99&tema=TODOS>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023e). Ocupación Informal 2017-2022. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MjI1>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023f). Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua correspondiente al Cuarto Trimestre 2022. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MjEy>

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2008). Censo Agropecuario Nacional. (CAN) 2008. Paraguay
- Naciones Unidas (2017). Resolution adopted by the General Assembly on 6 de julio de 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development Disponible en: [https://ggim.un.org/documents/a\\_res\\_71\\_313.pdf](https://ggim.un.org/documents/a_res_71_313.pdf)
- Navarro, B. y Ortiz E. (2014). El sistema de pensiones de Paraguay, debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Asunción, Paraguay: CADEP
- República del Paraguay, Decreto Presidencial núm. 4775 del 22 de enero de 2021 «por el cual se establece el ‘Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos’, se aprueban el ‘Marco estratégico de objetivos y acciones’ y la ‘Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023’, se lo declara de interés nacional y se dispone su implementación»
- Riquelme, Q., y Vera, E. (2015). Agricultura campesina, agronegocio y migración. El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Rojas Caballero, J., y Rojas Viñales, A. (2021). 30 años construyendo el régimen de seguridad informal paraguayo. Revista Estudios Paraguayos (RESPY), 39(1), 65–103. <https://doi.org/10.47133/respy3390102>
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. Psicoperspectivas, 11(1), 8-31.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) (2021). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
- Sen, A. (1984). Values, Resources and Development. Harvard University Press, Cambridge
- Serafini, V. (2016). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); Una aproximación a la pobreza estructural. DGEEC.
- Serafini, V. (2021). El pilar contributivo de la protección social en Paraguay: principales características y desafíos. CADEP. <https://www.cadep.org.py/2021/12/pilar-contributivo-de-la-proteccion-social-en-paraguay/>
- Serafini, V., Imas, V. J., Cresta, J., Borda, D. C., & García, L. (2019). Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo. CADEP

# Anexo

## Decreto N° 724 del 21 de Noviembre de 2023, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza "Ñaime Porãvéta"

SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL 1864 - 1870



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724.

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA "ÑAIME PORÃVÉTA" Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

Asunción, 21 de noviembre de 2023

**VISTO:** La presentación realizada por el Coordinador General y Jefe del Gabinete Social de la Presidencia de la República, mediante la cual se solicita la aprobación del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza "Ñaime Porãvéta" y que se lo declare de interés nacional; y

**CONSIDERANDO:** Que el artículo 1° de la Constitución Nacional dispone que el país se constituye en un Estado social de derecho unitario, indivisible y descentralizado, y adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

Que asimismo el artículo 6° de la Constitución Nacional establece que la calidad de vida será promovida por el Estado, mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad; asimismo que el Estado fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del medioambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

Que por su parte el artículo 176 de la Constitución Nacional expresa que la política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural y que el Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población.

CEXTER/C/2023/3239

N° 8.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724. -

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA “NAIME PORÁVÉTA” Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

-2-

Que el artículo 1° de la Ley N° 6137/2018, el cual fue reglamentado por Decreto N° 367/2018, dispone que el Ministerio de Desarrollo Social tiene por objeto el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Que en dicho contexto el artículo 1° del Decreto N° 1020/2018 encomienda al Ministerio de Desarrollo Social, en el ámbito de sus competencias institucionales, a instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza, según lo establecido en el artículo 3° y el artículo 6°, del Decreto N° 367/2018, por el cual se reglamenta la Ley N° 6137/2018.

Que el Gobierno actual, con la finalidad de consolidar la implementación real del Sistema de Protección Social, ha decidido reorganizar la institucionalidad social por medio del Decreto N° 357 del 15 de setiembre de 2023.

Que a través de dicho decreto el Poder Ejecutivo ha reorganizado el Gabinete Social de la Presidencia de la República como instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Nacional y ha establecido que entre sus objetivos principales se encuentra el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, que ha sido establecido por el Decreto N° 4775/2021, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación.

CEXTER/C/2023/3239

N° \_\_\_\_\_



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724.-

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA “ÑAIME PORÁVÉTA” Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

-3-

Que en ese mismo sentido el Poder Ejecutivo ha tenido presente que existe una estrecha relación entre los fines organizacionales del Gabinete Social y el Ministerio de Desarrollo Social y, por lo tanto, en el artículo 6° del Decreto N° 357/2023, ha establecido que el Coordinador General y Jefe de Gabinete Social será el Ministro de Desarrollo Social.

Que la situación de pobreza se debe a múltiples factores que inciden en su origen y persistencia, siendo ello consecuencia de un proceso histórico, económico, político, social y cultural, que exige la adopción de políticas efectivas enfocadas a conseguir su reducción y superación.

Que para la erradicación de la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, se debe, indudablemente, promover un crecimiento económico sostenible que propicie la creación mayores oportunidades y que tiendan a reducir las desigualdades, mejorar los niveles de vida básicos y fomentar el desarrollo social; todas estas acciones se encuentran dirigidas a promover la distribución integrada y sostenible de los recursos en general, siendo para este Gobierno prioridades absolutas.

Que con base en estas premisas resulta imprescindible elaborar un Plan Nacional de Reducción de la Pobreza, que identifique acciones prioritarias a ser desarrolladas de manera integral y que fortalezca la implementación efectiva del Sistema de Protección Social del Paraguay, conforme con sus tres pilares fundamentales: 1) Integración Social, 2) Inserción Laboral y productiva, 3) Previsión Social; el cual no ha tenido significativo impulso por parte de los organismos pertinentes. De esta manera, las acciones del

CEXTER/C/2023/3239

N° \_\_\_\_\_



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724 -

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA “ÑAIME PORĀVĒTA” Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

-4-

Plan Nacional se alinearán a las metas y objetivos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030) y reforzará el compromiso de atender a las poblaciones más vulnerables, con una visión integradora de los esfuerzos sectoriales, con el objeto de dar cumplimiento al objetivo superior de reducir la pobreza en todas sus formas y asegurar la protección social para todas las personas con enfoque en el ciclo de vida.

Que la reducción de la pobreza requiere de una protección social efectiva y universal y la generación de oportunidades para las poblaciones postergadas; para lograrlo el Gobierno Nacional asume con interés y suma importancia dar participación a todos los sectores de la sociedad sensibilizándolos a apropiarse del Plan “Ñaime PorĀvĒta”, de manera a que estos multiactores, de todos los niveles, se consoliden como aliados estratégicos para el cumplimiento del objetivo prioritario que tiene el propósito de generar impacto positivo en el bienestar de las personas.

Que en este sentido, el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “Ñaime PorĀvĒta” se ha construido a partir de un contacto directo con organizaciones populares, indígenas y campesinas, a fin de validar el conocimiento técnico con la experiencia de las propias personas en situación de pobreza y de este modo hacer que ellas sean protagonistas de las decisiones que se toman respecto a las políticas referentes a sus condiciones de vida y desarrollo de sus comunidades.

PODER EJECUTIVO  
SANTIAGO PEÑA

2023-2028

N° \_\_\_\_\_

CEXTER/C/2023/3239



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724 -

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA “ÑAIME PORĂVÉTA” Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

-5-

Que asimismo, el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “Ñaime Porăvéta” cuenta con la participación de los Organismos y Entidades integrantes del Gabinete Social de la Presidencia de la República, así como la de los gobiernos departamentales y municipales, con quienes se hace imprescindible coordinar la efectiva implementación de este plan a nivel territorial.

**POR TANTO**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**DECRETA:**

- N° \_\_\_\_\_
- Art. 1°.-** Apruébese el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “ÑAIME PORĂVÉTA”, según los términos del Anexo que forma parte del presente decreto.
- Art. 2°.-** Declárase de Interés Nacional el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “ÑAIME PORĂVÉTA”.
- Art. 3°.-** Autorízase al Ministerio de Desarrollo Social a reglamentar el presente decreto, así como a ejercer la coordinación, articulación y ejecución de las acciones a ser llevadas a cabo para la implementación de los tres ejes que contempla el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “ÑAIME PORĂVÉTA”.
- Art. 4°.-** Facúltase al Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, Ministro de Desarrollo Social, a aprobar las modificaciones, actualizaciones o incorporaciones necesarias al Marco Estratégico de Objetivos y Acciones y la Priorización de las Acciones Estratégicas para el 2024-2028 del sistema de Protección Social del Paraguay, así como a emitir actos administrativos, acuerdos e instrumentos necesarios, para la efectiva implementación del Sistema de Protección Social.

CEXTER/C/2023/3239

SANTAGO PEÑA  
2023-2028



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO N° 724. -

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA “ÑAIME PORÁVÉTA” Y SE LO DECLARA DE INTERÉS NACIONAL.**

-6-

**Art. 5°.-** Determinácese que el Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con los Gobiernos Departamentales y Municipales promoverá acciones para la implementación gradual del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “ÑAIME PORÁVÉTA” a nivel territorial, en el marco de sus respectivas competencias.

**Art. 6°.-** Facúltase al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), a coordinar con Organizaciones de la Sociedad Civil y el sector privado en general, el establecimiento de acciones o alianzas estratégicas que puedan surgir en el proceso de implementación y ejecución del Plan Nacional y sus instrumentos de gestión.

**Art. 7°.-** Encomiéndase al Ministerio de Economía y Finanzas a proveer las asignaciones de recursos presupuestarios necesarios para la implementación y ejecución del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “ÑAIME PORÁVÉTA” y, en coordinación con dicha Secretaría de Estado, a los Organismos y Entidades del Estado que integran el Gabinete Social de la Presidencia de la República, a establecer dentro de sus programaciones y presupuestos institucionales las partidas presupuestarias necesarias para la implementación del citado Plan Nacional conforme con sus metas y objetivos misionales.

**Art. 8°.-** Refréndese por el Ministro de Desarrollo Social.

**Art. 9°.-** Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

N° \_\_\_\_\_

PODER EJECUTIVO  
SANTIAGO PEÑA

2023-2028

CEXTER/C/2023/3239





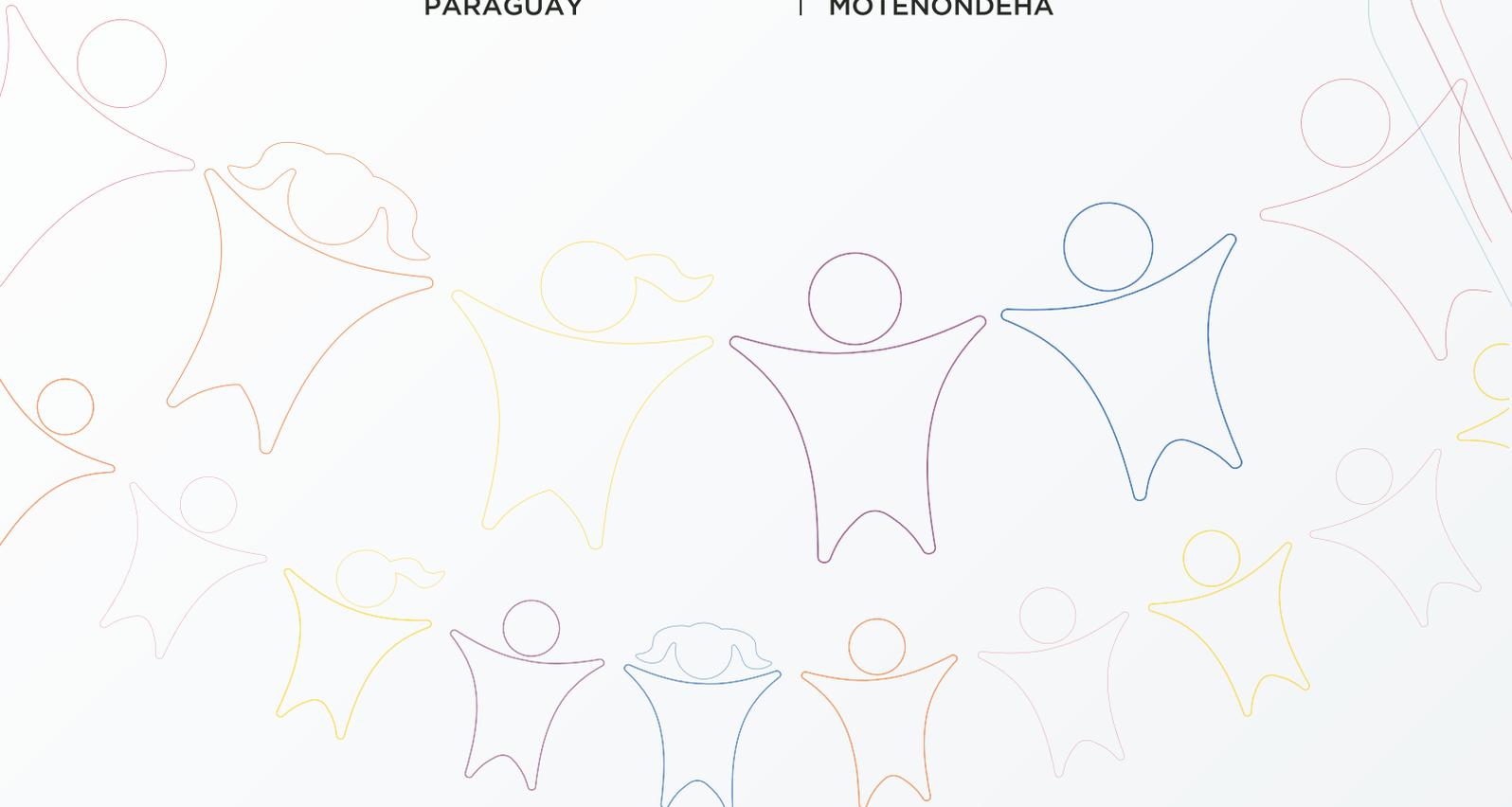
GOBIERNO DEL  
PARAGUAY

PARAGUÁI  
REKUÁI



MINISTERIO DE  
DESARROLLO  
SOCIAL  
PARAGUAY

PARAGUÁI  
TEKOATY  
AKĀRAPU'ARĀ  
MOTENONDEHA



Este documento fue realizado con la cooperación técnica de



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



unicef  
para cada infancia



Implementada por:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Avenida Mariscal López y Coronel Pampliega  
Fernando de la Mora, Paraguay



(+595 21) 729 5100

ISBN: 978-99989-51-17-4



9 789998 951174

ISBN: 978-99989-51-16-7



9 789998 951167