

# **POLÍTICAS DE INGRESO EN PARAGUAY ¿Es posible transitar hacia el Ingreso ciudadano?.**

Stella Mary Garcia Agüero y Carmen Garcia.

Cita:

Stella Mary Garcia Agüero y Carmen Garcia (2021). *POLÍTICAS DE INGRESO EN PARAGUAY ¿Es posible transitar hacia el Ingreso ciudadano?.* XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/488>

# POLÍTICAS DE INGRESO EN PARAGUAY

## ¿Es posible transitar hacia el Ingreso ciudadano?

Stella Mary García Agüero(FACSO UNA) - stella\_garcia@facso.una.py  
María del Carmen García(FACSO UNA) - carmen\_garcia@facso.una.py  
Alejandra Garay(FACSO UNA) - alejandra\_garay@facso.una.py  
Ada Vera(FACSO UNA) - ada\_vera@facso.una.py  
Aldo López<sup>1</sup>(FACSO UNA) - aldo\_lopez@facso.una.py

## INTRODUCCIÓN

Al recorrer distintos tipos de subsidios económicos otorgados por el Estado a la ciudadanía en la historia, encontramos en el ámbito internacional, “leyes de pobres” en Europa hacia finales de la Edad Media. Posteriormente; la implementación de los Estados de Bienestar a mitad del siglo XX en Europa. Los sistemas jubilatorios vigentes en la mayoría de los países del mundo tienen como primer antecedente a estas leyes<sup>2</sup>. Paraguay en 1909, tuvo la primera caja de jubilación del sector público, en 1924 la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, en 1943 la creación de IPS Instituto de Previsión Social, estableciéndose posteriormente otras cajas para trabajadores formales y recién en este siglo, ingresan al IPS otros grupos laborales como trabajadoras domésticas, trabajadores independientes, empleadores y amas de casa, entre otros. Asimismo, se crearon cajas privadas de jubilación para abarcar a otros no contenidos en los anteriores y todos conjugan regímenes de aportes Estado – trabajador y patrón, incluyendo prestaciones específicas de salud y en algunos de ellos; ingresos para la ancianidad. Además, a partir de 1970 los veteranos de la guerra del Chaco, cuentan con pensiones “no contributivas” y desde del 2000 entran en vigencia otros tipos de pensiones “graciables” para personas notorias por su aporte a la cultura u otro ámbito de la vida nacional<sup>3</sup>.

Con todo lo señalado antes, observamos que los subsidios en Paraguay estuvieron asociados principalmente; al vínculo de obreros formalizados en relación de dependencia, lo que, para un país cuya relevante historia económica de producción primaria rural, hasta hace poco más de medio siglo y su tradición de escasa recaudación con arcaicos modelos tributarios, dejó a la mayoría poblacional sin la influencia pertinente a programas sociales que abarquen ingresos.

En décadas más recientes, los programas de transferencias monetarias Tekopora, Abrazo y la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor (PAM) cumplen un rol importante entre los programas que otorgan ingresos, al complementarse con otras medidas conducentes a ejercer los derechos a la salud, alimentación y educación.

En la actualidad; se registra como respuestas relevantes del año 2020 (a modo de emergencia en contexto de pandemia por el COVID19), la contingencia planteada por tres programas puntuales; Pytyvo; con el subsidio destinado a trabajadores informales, Ñangareko; vía subsidio enmarcado en la seguridad alimentaria y también; el subsidio a trabajadores formales, agenciado por el IPS.

Se interpreta todo lo indicado; como un conglomerado de prestaciones monetarias; al estimar que; para el presente; aún no existen condiciones de articular a un sistema de asistencia social, ni un sistema de ingreso ciudadano. Sin embargo, hoy; la importancia de programas que otorgan ingresos; podrían además de responder a situaciones emergenciales y posibilitar ejercer derechos básicos; constituirse en cimientos para una renta básica en el futuro, tema que se impone como uno de los debates contemporáneos de mayor apremio.

Los programas que otorgan ingresos; son particularmente relevantes en contingencias como la crisis del Covid19, la vejez, el desempleo, la discapacidad, las situaciones referidas a enfermedades

<sup>1</sup> Docentes de la Carrera de Trabajo Social. FACSO Facultad de Ciencias Sociales – Univ. Nac. De Asunción UNA. Paraguay.

<sup>2</sup> Himmelfrab, G. (1988). La Idea de la Pobreza: Inglaterra a Principios de la Era. Fondo de Cultura Económica. México DF. Recuperado el 25/08/13 de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/C-07.pdf>

<sup>3</sup> Serafini V. (2021) Construyendo la Protección Social en Paraguay, CADEP. Doc. Núm. 4. ¿Qué reforma? Pensando el estado pos pandemia.

crónicas, entre otros, pudiendo dicho ingreso dirigirse en primer lugar a poblaciones con características y temporalidad específicas o bien adoptar otro modelo; como parte de una política universal desde cierta edad y por tiempo indeterminado.

Así, puede constituirse en complemento a otros ingresos ya alcanzados por cada trabajador, para ejercer su derecho de acceso a servicios básicos, conformando una estrategia asistencial y al mismo tiempo promocional. También puede componer a un ingreso por desempleo, a un subsidio enmarcado en seguro agroclimático, entre otros, conducente al bienestar. Las becas a estudiantes para financiar los costos de quienes desean estudiar y contribuir con la acumulación de capital humano, constituye otra forma de transferencia pública de ingresos. Todas estas formas de otorgamiento monetario constituyen una pieza clave de la política de Protección Social<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo; el ingreso económico es un derecho humano básico consagrado en la Constitución Nacional de la República del Paraguay, y en el contexto actual de pandemia por el COVID-19, se ha valido de tres programas contingenciales específicos; Ñangareko, Pytyvo y el subsidio a trabajadores formales, otorgando en oportunidades específicas; montos de dinero; para contribuir a contener los efectos de la crisis, por desaceleración económica que ha llevado a la baja en el consumo y el aislamiento físico de las personas. Dichos programas no han abarcado siquiera a un cuarto de la población total nacional, al observar datos oficiales<sup>5</sup>.

A pesar de su carácter ocasional; se rescata que estos programas hayan sido implementados en paralelo a otros ya existentes como las jubilaciones, pensiones graciables, Tekoporá, Abrazo, la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor, las Becas a estudiantes, entre otros, lo que permitió a un amplio sector de la población contar con los recursos mínimos necesarios para financiar alimentos y otros bienes o servicios básicos durante el periodo de confinamiento.

En el marco de la necesidad del debate; sobre el ingreso económico como derecho; este trabajo plantea la importancia de desmitificar al empleo como la única posibilidad de entrada monetaria para la vida del ciudadano, sobre todo en tiempos actuales críticos, en los que el ingreso a través del trabajo remunerado, no se encuentra granizado para el sector informal<sup>6</sup>.

Este trabajo da cuenta de los desafíos pendientes respecto al ingreso ciudadano, como tema atingente a la protección social en el contexto de emergencia sanitaria, destacando la necesidad del debate sobre alternativas para sectores relegados. Su problematización involucra a la realidad de baja presión tributaria y limitada inversión en programas específicos, marcada desprotección de buena parte de la población, fragmentación de los programas existentes, lo que requiere combinar un proceso de respuestas inmediatas y circunstanciales, con el diseño de medidas estructurales.

## **AUSENCIA DE INTERSECCIONALIDAD EN LOS PROGRAMAS QUE OTORGAN INGRESOS**

Las intersecciones referidas a clase social, género, raza, credo, etc. necesitan un lugar en el análisis, en el discurso y en las prácticas enmarcadas en derechos humanos, de cada uno de los programas que otorgan ingresos. Quienes operan en las políticas sociales, entre ellos los trabajadores sociales tenemos autonomía relativa no solo para elecciones y apuestas en micro ámbitos, sino para solidificarlos en proyectos colectivos.

Por tanto; asumir como desafíos para la agenda profesional las intersecciones suponen, renovar marcos interpretativos, trabajar en los equipos interdisciplinarios (multi o trans) para cobrar lugar en las

---

<sup>4</sup> Existen otros pilares como la salud, la seguridad social, el empleo, entre otros, dependiendo de los modelos de protección social de cada país. Se puede observar más en [Cecchini, Abramo y Morales \(2015\) Programas sociales de superación de la Pobreza e inclusión laboral, aprendizajes de América Latina y el Caribe. CEPAL](#).

<sup>5</sup> Última Hora; "Para el Gobierno, subsidios evitaron que la pobreza trepara al 30,1%", pág. 12, del 03/04/2021.

<sup>6</sup> Según el Banco Mundial (2020); aunque nuestro país cuente con un historial de política macroeconómica prudente, es vulnerable a una desaceleración económica como parte de las medidas para contener el COVID-19, junto a los riesgos económicos "preexistentes", que afectara desproporcionadamente los ingresos laborales del 65 % de los trabajadores informales en el comercio y los servicios. [Paraguay: panorama general \(bancomundial.org\)](#)

estructuras de las políticas públicas. Nuestro supuesto es que hoy las políticas públicas en Paraguay no tienen la proximidad necesaria con perspectivas de Interseccionalidad (perspectiva política) que podría contribuir a revelar las diversas Intolerancias, Fobias; Homofobia, Xenofobia, Misoginia, etc., ocultadas detrás de distintos formatos.

Los programas que otorgan ingresos, en especial los de transferencia monetaria condicionadas, trabajan con la familia, la que, si bien aporta para subsistencia y estimula el ejercicio de derechos a la salud y la educación, alimentación, entre otros; refuncionaliza a la familia sometiéndola a una disciplina seriada, conducente al trabajo, en condiciones no siempre protegidas. Por tanto, requiere incorporar la concepción de trabajo hacia muchas expresiones laborales presentes en la realidad actual, como por ejemplo la economía feminista. Esta, considerando el trabajo productivo y el reproductivo; asumiendo que todo el proceso y el producto se da en el marco de las relaciones capitalistas de producción. El trabajo reproductivo no es discutido suficientemente hoy; lo que imposibilita observar la opresión patriarcal de género.

La apuesta por otorgar importancia a la intersectorialidad, lleva a asumir que; Paraguay no tiene trayectoria de universalización de las políticas sociales. Hay una franja grande (más del 70%) de desasistidos por programas que otorgan algún tipo de ingresos, que a su vez se encuentra con otros problemas estructurales de desigualdad. Una de las discordancias más fuertes con la igualdad es lo referido a la tenencia de tierra; 3% de la población es dueña del 85% de las tierras (OXFAM; 2018)<sup>7</sup>.

Lo trascendente de los/as profesionales que operamos al implementar políticas sociales, radica en que; nuestra intervención puede reproducir miradas que develan o que separan lo social y lo económico, la familiarización de la pobreza, la responsabilización de los empobrecidos, las mujeres, los niños y niñas, etc. a lo que es pertinente colocar en la agenda. Las identificaciones de intersecciones deben visibilizarse en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de los proyectos y programas de políticas sociales. Nuestra crítica a la política de la identidad grupal de forma homogénea, sin observar la diversidad interna en el entendido de que; todos/as tenemos identidades complejas, con ejes diversos que de alguna manera nos están definiendo; conduce a plantear el desafío de identificar identidades grupales muy diversas entre las que se encuentra por ejemplo, las de resistencia y luchas respecto temas distintos a los enfocados por los programas de transferencias de ingresos (lucha por la igualdad de las diversidades en cuanto a orientación sexual, credos, etc.), posibilitando así; espacios de empoderamiento diversos.

Los estudios oficiales en Paraguay, tales como le EPH Encuesta Permanente de Hogares o los estudios de INE Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros, ofrecen informaciones de relevancias, que pueden ser usadas para indagar y complementar con otras investigaciones, cuales introducir en el ciclo de la política contemporánea.

### **Sobre carga de trabajo no remunerado para Mujeres.**

Una parte importante de las mujeres no cuenta con ingresos propios ya que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo (38,8% frente al 15% de los hombres) o son trabajadoras familiares no remuneradas (10,6% frente al 4,9% de los hombres), es decir, trabaja en la agricultura familiar o en la microempresa familiar, pero sin remuneración. En valores absolutos, esto significa que existen una 1.200.000 mujeres de 15 años o más que no cuentan con ingresos laborales (INE, 2021), por lo tanto probablemente dependerán toda su vida de otra persona.

Mientras los hombres dedican el 75% de su tiempo a actividades remuneradas, las mujeres solo el 39%, dado que el restante 61% se destina a actividades no remuneradas como por ejemplo a cuidados de parientes, comunidades, personas enfermas y con necesidades especiales (INE, 2021). Este dato interesa, en la medida en que, tampoco se observa en la realidad actual, como problemática de agenda relevante, la necesidad de subsidios o transferencias monetarias, que atiende dicha brecha. Ello es así desde el

---

<sup>7</sup> El hombre y la tierra, protagonistas del Mes de la Fotografía de Paraguay | Cultura | EL PAÍS (elpais.com). El país: 5 setiembre 2018. [https://elpais.com/cultura/2018/09/05/actualidad/1536170349\\_815742.html](https://elpais.com/cultura/2018/09/05/actualidad/1536170349_815742.html)

momento en que el cuidado fue naturalizado con el maternazgo y el desarrollo individual se ve un tanto disociado de roles políticos, anulando su uso del tiempo en mejora de sus condiciones profesionales, personales y otras que la jerarquicen respecto al varón.

### **La Informalidad imperante en el trabajo remunerado.**

Otro dato que muestra los problemas relativos al acceso a un ingreso en Paraguay se encuentra en el ámbito laboral. Del total de población ocupada, el 65% se encuentra en situación de informalidad, es decir, sin seguridad social (EPH, 2018). En esta línea, la EPH da cuenta de que los jóvenes, se encuentran mayormente en tal situación ya que el 15% son de 20 a 24 años. La informalidad también afecta al 15% del rango etario entre 25 y 29 años y el 12% del rango etario de 30 a 34 años de edad.

Estos indicadores sobre el mercado laboral indican que además de requerirse políticas para que el trabajo remunerado garantice un ingreso que permita a las personas financiar sus necesidades, requiere implementar respuestas que contrarresten estas brechas entre varones y mujeres; además de observar el importante número de jóvenes que forman parte del mercado informal y los derechos a los que dicho grupo etario puede acceder con este ingreso, promocionando así sus potencialidades.

### **La niñez y adolescencia trabajadora.**

La situación del trabajo infantil y adolescente en Paraguay, descrita por OIT, CONAETI, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018) indica que de 1.084.543 niños/as y Adolescentes de 10 a 17 años; 1 de cada 4 trabaja, tanto en el área rural como en la urbana durante 5 horas diarias, lo que se intensifica en el caso de las niñas, por su participación en tareas domésticas. La pobreza afecta a 24% de la población de 10 a 17 años, ya que 7 de cada 10 niños/as de 10 a 14 años deserta de estudiar por problemas económicos, y sus años promedio de estudios totalizan entre 5 y 6. Las tareas domésticas no remuneradas en el propio hogar, el trabajo agrícola y ganadero, así como la exposición a violencias, así como el criadazgo; muestran trabajo infantil y adolescente combinados con estudio de bajo rendimiento académico, así como con la deserción escolar.

Todo lo expuesto indica que hasta llegar a construir un sistema de ingreso ciudadano sólido; la procesualidad de los programas de contingencia que otorguen ingresos, requieren focalizarse en indicadores de alta vulnerabilidad, que indiscutiblemente tienen, como uno de sus principales focos a la población paraguaya infantil y juvenil en pobreza, para quienes los principios consagrados en protección integral, universalidad, inclusión social, entre otros, imponen particular importancia y prioridad.

## **EL DERECHO AL INGRESO EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

La financiación de las políticas sociales en el Estado paraguayo se produce en gran medida mediante el aporte de los contribuyentes al consumo y a una menor participación de los impuestos directos. La presión tributaria del país es la más baja de la región. OCDE (2018) indica limitaciones referentes a la necesidad de transformación estructural para nuevas fuentes de crecimiento, así como para aumentar la capacidad del Estado hacia un desarrollo e inclusión social. Ello revela la necesidad de encontrar soluciones tanto al incumplimiento de las normas tributarias como laborales relativas a la seguridad social, así como introducir nuevas fuentes de financiamiento de modo a sostener los programas de una fragmentada protección social.

Los programas jubilatorios, así como Tekopora, Tenonderá, Asistencia a Pescadores, Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, Abrazo, Apoyo a Comedores, Pensiones Graciables y Pensiones a Veteranos de la Guerra del Chaco tienen importancia en el impacto de la vida de las personas al contar con un eje común: la transferencia económica desde las políticas sociales públicas en Paraguay, ya sea con el aporte a la seguridad social o sin ella. En este sentido debemos señalar que una parte importante de las jubilaciones no se financian solo con las contribuciones laborales, ya que reciben recursos provenientes de impuestos y nos referimos en concreto a los regímenes relativos a policías y militares.

Cabe mencionar que dicha transferencia económica está asociada a otros componentes en los que la propuesta del Sistema de Protección Social SPS (Gabinete Social 2019) plantea garantías básicas, de

acceso a derechos a lo largo del ciclo de vida. Su marco de referencia en materia de presupuesto es el punto de partida, para observar la protección social en Paraguay y se basa en tres pilares específicos de política pública que son: i) Integración Social, que incluye programas de asistencia y transferencias; ii) Inserción Laboral y Productiva, que incluye programas de generación de ingresos y capacitación laboral y; iii) Previsión Social, que incluye programas de seguridad social. Dicha propuesta por ciclo de vida se configura de la siguiente manera: 0 a 4, años de edad; 5 a 13, 14 a 17, 18 a 29, 30 a 59, posteriormente 60 años y más. Además, contempla tres categorías específicas: todas las edades, hogares y entorno.

Si bien la alusión a estos programas radica en la proximidad y eje común con el ingreso ciudadano aquí planteado, vale recordar la necesidad de que dichos programas abarquen a la totalidad de la población a la que están destinadas, según diseño; y cuenten con evaluación de impacto, de modo a constituirse en soporte efectivo para el acceso a servicios públicos básicos, así como al ingreso ciudadano propuesto, complementado a otras políticas públicas que contrarrestan los efectos de la pobreza y la desigualdad.

### **LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA PARAGUAY PARA GARANTIZAR UN INGRESO DIGNO A LA POBLACIÓN y LA PERTINENCIA DE INTRODUCIR INTERSECCIONALIDADES.**

Según la Encuesta Permanente de Hogares EPH (2019), la población en situación de pobreza total alcanza alrededor del 24%, mientras que la pobreza extrema es de alrededor del 4%, por área. Vale resaltar que en el sector rural la pobreza afecta a alrededor del 33%, mientras que en el área urbana al 18%. Conviene además agregar que, la población de 0 a 14 años en situación de pobreza es de aproximadamente 1.390.176 del total de ese rango, según la EPH (2019), lo que permite resaltar la necesidad de asegurar servicios básicos a la niñez y adolescencia, en pobreza, para lo que el ingreso ciudadano podría contribuir. Si bien, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2021) estima que los diversos programas de transferencias en el 2020, evitaron el aumentado de la pobreza, dejándola en 26,9% , en vez de 30,1% de la población, lo que significa aproximadamente 230.000 personas menos en condición de pobreza”, en la generalidad poblacional y con los movimientos económicos decrecientes en los distintos segmentos poblacionales, en especial en las capas medias; se deben contemplar variantes integrales, conducentes a la ampliación de programas que otorguen ingresos.

La revisión de los montos, que en el caso de los programas más sistemáticos en la entrega monetaria como Tekopora, que no supera el 25% del sueldo mínimos en entregas bimensuales, acompañados de esquemas rudimentarios de protección básica a la salud y educación en contexto de pandemia, lo que requiere ceñirse de manera más estricta a la emergencia actual, así como el plan de ayuda a Adultos Mayores, que otorga el 25% del sueldo mínimo, mensual, dejan en suspenso la efectividad de los programas emergenciales; por el carácter de contingencia esporádica, breve ciclo, escasa cobertura de otros servicios públicos y ausencia de instrumentos de evaluación de impacto social. Aun así; las transferencias juegan un rol importante en la contención de la pobreza extrema, al estimar el INE (2021) que el Programa Pytyvõ, otorga en 2 oportunidades a 7 de cada 10 trabajadores informales el pago del subsidio.

El INE (2021) indica, además, que, Ñangareko auxilió a 285.769 personas, al tiempo que el Tekoporã a 164.309 familias beneficiarias y la Pensión Alimentaria al Adulto Mayor subsidió a 219.780 personas. Indica además que; Pytyvõ llegó a los 17 departamentos del país.

El gran interrogante inevitable refiere a las medidas estructurales que requieren para su efectividad, estos programas, que, con diversos esquemas y temporalidades, tiene en común la transitoriedad, delante de la situación de pobreza y desigualdad en Paraguay. Esto significa que la falta de empleos y salarios, ubican a estos programas dentro de lo transitorio, quedando a cargo de las familias financiar con gastos de bolsillos las insuficiencias del sistema de Salud ante el Covid-19.

Otra medida estructural que la agenda de Programas de Ingresos tiene como imperativo refiere a la recaudación insuficiente y con bajos niveles a sectores de alta rentabilidad, a lo que se suma el

endeudamiento del Estado que, en el 2020, represento USD 3.000 millones, más del 10% del PIB, que evitó una mayor caída de la pobreza, aunque se convirtió en deuda<sup>8</sup>.

Ante el panorama descrito; el papel de la contención, así como adquiere importancia; en el supuesto de que; la indiscutible necesidad de ampliación de programas que otorguen ingresos, en la estructura actual de Paraguay; alcanzaran a contener la pobreza, aunque muy difícilmente a superarla.

### **Las personas mayores sin jubilación o pensión.**

Del total de personas mayores de 65 años en Paraguay, apenas el 55,8% cuenta con algún beneficio de la protección social (INE, 2021). En esta población se encuentran quienes reciben los programas Tekoporá y la Pensión Alimentaria al Adulto Mayor, cuyas transferencias monetarias son claramente insuficientes para garantizar calidad de vida a las personas, sobre todo en una edad en la que se requieren servicios especializados de salud, cuidado, y condiciones de habitabilidad adecuadas para los casos de dependencia física. Los programas mencionados anteriormente, que generan ingresos constituyen algún tipo de aportes a las familias en situación de pobreza. Teniendo en cuenta las referencias de brechas de población en situación de pobreza, de género, así como la población de niñas, niños y adolescentes en pobreza frente a la población directamente atendida por estos programas, los mismos presentan desafíos en materia de articulación y coordinación de esfuerzos para focalización, así como amplificación de la cobertura gradual con medidas de protección según sus necesidades.

Parecería imprescindible entonces instalar en la agenda la necesidad de observar y trabajar frente a la Interseccionalidad de las desigualdades; es decir, visibilizar deudas pendientes en las intersecciones referidas a edad, género, etnicidad, discapacidad, entre otros.

La insuficiencia y la fragmentación de todos los programas; muestra la necesidad de iniciar algunas cuestiones básicas;

**1º.)** Un diagnóstico que releve todas las dificultades del diseño, implementación e impactos de los programas que generan ingresos, los que darán insumos a Ñangareko y Pytyvo, así como las intersecciones de género, edad y otros, para que, en el futuro el programa de ingreso económico, se plantee en el concierto de las múltiples respuestas estatales a las demandas sociales vigentes.

**2º.)** Ajustes al diseño en el marco de un sistema nacional de asistencia, en la que se involucra a todos los programas que otorgan recursos económicos o bienes y servicios que contrarresten distintos tipos de riesgos y permitan combinar respuestas generales o universales y las específicas o focalizadas, así como las intersecciones, según demanda o necesidad de grupos poblacionales.

**3º.)** El sistema jubilatorio de los trabajadores de Paraguay necesita un rediseño, al notar que no contempla al trabajador rural y en años recientes incorpora a trabajadores domésticos e independientes, fue diseñado para una población excepcional, típico del modelo bismarckiano pensado en empleados públicos<sup>9</sup>, que desde el IPS se desarrolló y después conjugó diversas cajas, no logrando abarcar a siquiera un cuarto de la población nacional hasta hoy, al ver que solo aportan 24% del PEA.

Tal rediseño debe contemplar factores, estructurales y coyunturales. El primero refiere al ingreso per cápita y la cobertura, revisando con sistematicidad el porcentaje del salario mínimo, respecto al salario promedio de la economía, así también la cobertura respecto a pobreza, pudiendo desarrollarse a mayor pobreza, menor cobertura, así como a mayor informalidad, menor cobertura. Esto requiere ajustes en disposiciones estructurales que regulan al mercado laboral, al determinar el nivel de ingreso de un trabajador formal. El estímulo a la ampliación de sectores laborales independientes es otra medida necesaria y la exigibilidad del sistema a los diversos tipos y niveles de entidades laborales como medida estructural. También la dinamización del subsidio a trabajadores formales, sin actividad laboral, en contextos críticos como la actual pandemia, así los complementos coyunturales que otros países han incorporado al considerar variantes múltiples, como número de descendientes familiares dependientes

---

<sup>8</sup> Rojas L (2021) en Última Hora; "Para el Gobierno, subsidios evitaron que la pobreza trepara al 30,1%", pág. 12, del 03/04/2021.

<sup>9</sup> Navarro y Ortiz E (2014) El Sistema de pensiones de Paraguay, Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma, cadep.org.py

directa e indirectamente de un asegurado y las situaciones crónicas de salud o secuelas post covid19, entre otros, también recomendables para Paraguay.

**4º.)** El contexto actual muestra además el cierre de muchas empresas por la pandemia, que, para los trabajadores formales destituidos temporalmente, significó el reintegro de 50% del salario mínimo (G. 1.096.000) a 120 mil personas en un primer periodo y otras 80.000 personas en segundo periodo, agenciados desde el IPS, como algunas de las medidas tomadas ante la falta de un Seguro de Desempleo de los trabajadores formales (Imas V. 2021).

Un sector relegado de la protección en cuanto a ingreso económico en Paraguay constituye los trabajadores de la Agricultura familiar. De 269.559 fincas, hasta 50 hectáreas, que con 205.994 productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2016) y junto a sus familias involucra a un total de 1.148.829 trabajadores (EPH) de 2018, pasan a constituir casi la mitad de quienes están en situación de pobreza (DGEEC, EPH 2018).

Si bien creció la importación de productos, la afectación de la venta de los productos nacionales de la agricultura familiar, con la depreciación del acopio y la comercialización; se sumó a una sequía que agravó los problemas del sector (dificultades de acceso a mercados, bajos precios, etc.), las sequías, heladas, lluvias intermitentes, granizos y plagas conformaron los elementos de riesgo para la Agricultura Familiar. En la primera mitad del 2020, de la fuerza de trabajo total de 66,7% de la población, solo 61,6% operaba, habiendo subutilización de la fuerza trabajo de 7% de la población. Los desocupados eran 7,6% y los inactivos circunstanciales por la pandemia más de 217 mil personas. Los asalariados conformaban 1.475.253 personas (47,1% de los ocupados), repartidos entre empleados del sector público (23,7%) y del sector privado (76,3%), de los cuales, 1.118.056 personas habitaban el área urbana (75,8%) y 357.197 radicaban en el ámbito rural (24,2%). El empleo doméstico en ese tiempo fue de 210.289 personas, de las que; 75,5%, se encontraba en el área urbana (DGEEC, EPHC 2020).

Los datos antes citados, conducen a pensar en la necesidad de seguro de desempleo. Sobre todo, al observar realidades internacionales del Mercosur, notando que solo Paraguay y Bolivia no lo implementan en la actualidad (Imas V. 2021). Dicho seguro consiste en pagos mensuales paliativos por un periodo determinado, con asignaciones familiares y cobertura médica a trabajadores asalariados con aportes mínimos a la seguridad social. Esto, al considerar que se han cesado del trabajo sin causa laboral. Las experiencias de otros países muestran pagos de hasta seis meses, mediando demostración de que el ciudadano busca trabajo. En tal sentido; los riesgos agroclimáticos que enfrentó Paraguay a partir del 2008, habiendo de referencia más de 20 esquemas de seguros basados en índices climáticos del ámbito internacional, muestran la necesidad de un programa de ingresos, con esta modalidad de seguros. Radica en la existencia de un subsidio del Estado que se complementa con otras iniciativas de fomento productivo y financiero. Organismos como CEPAL, FAO, IICA, entre otros, muestran fondos de aseguramiento, de carácter no lucrativo y mutual que, entre otros componentes, cubren gastos de operación y crean reservas para indemnizaciones. Las respuestas técnicas, requieren recursos económicos y financieros, lo que supone ajustes importantes en el modelo tributario del Paraguay, de modo a que la Política Social se constituya en el eje o directriz de la Política Económica, lo que supone búsqueda de mayores recursos y búsqueda procesual de equidad en la redistribución de la riqueza socialmente producida

**5º.)** Es imperioso incorporar diversas intersecciones en los programas que otorgan ingresos y constituyen un imperativo de exploración, así como su incursión en los diseños, y en todo el ciclo de la política, lo que supone descifrar estrategias de acción profesional para el Trabajo Social y agendas en la organización profesional local y nacional, así como la incorporación del tema en los espacios de formación del Trabajo Social en Paraguay. que podrían contribuir a fortalecer e integralizar tanto los procesos individuales, como los colectivos;

#### **CONCLUYENDO:**

Este trabajo respuestas estatales que otorgan ingreso económico, a lo largo de la historia de las políticas sociales de nuestro país; el modelo tributario inapropiado para sostener y ampliar dichos programas hoy, la descoordinación entre el Estado central y los gobiernos municipales, la inexistente universalidad y



gratuidad de oferta pública de salud, entre otros, que contextualizan nudos críticos que los programas de ingresos económico, no podrían suplir.

Sin embargo; la asistencia monetaria, se constituye en uno de los retos más apremiantes para el Paraguay, acompañado del debate sobre las posibilidades de la RBU o ingreso ciudadano. Ínterin se instalen estos temas en la agenda urge que;

1º.) los destinatarios de todos los programas focalizados que otorgan ingresos según diseño, cuenten con dicha cobertura. Hoy, aproximadamente la mitad de todas las familias en extrema pobreza que debieran estar dentro del programa Tekopora, no lo están. Lo mismo ocurre para el programa Abrazo, la pensión para el Adulto Mayor, etc.

2º.) Se observa necesidad de generar programas complementarios que otorguen subsidios según necesidades específicas; a mujeres, niños/as y adolescentes, así como a familias que realizan cuidados de algún miembro del hogar por dependencia a causa de enfermedad; a personas con discapacidad, a comunidades indígenas (enmarcados en sus patrones culturales), trabajadores de la agricultura familiar, seguros de desempleo, entre otros.

3º.) Es necesario un giro fundamental instalando el debate hacia consensos sobre la universalidad de 3 políticas claves; la salud, la educación y el ingreso básico para la alimentación. Ello permitirá mayor impacto a los programas focalizados que otorgan ingresos, mencionados en este trabajo. Al responder a la indagación del título de este trabajo; entendemos que se debe iniciar ampliando programas de Ingreso, asumiendo que no reemplazan ni resuelve las limitaciones de las políticas actuales, sin embargo, su relación con una mayor oferta de servicios públicos y reformas tributarias haciéndolas posibles y sostenibles, se constituye en el imperativo ético más urgente a la política pública en el presente, para transitar hacia posibilidades reales de Ingreso ciudadano.

4º.) Considerando que la Interseccionalidad aporta a tensionar e identificar puntos neurálgicos contrarios a la igualdad, reconociendo las contradicciones del capitalismo, el patriarcado, así como; las demás expresiones visibles en grupos etarios y represiones colonizadoras, es importante su incorporación en la agenda de las políticas públicas, su instalación, apropiación y manejo por técnicos y en especial por profesionales de nuestra disciplina profesional. Esto supone que las instancias organizadas a nivel profesional y de la formación académica, incorporen, en ámbitos de actualización, debates, estudios de casos, investigaciones comparadas, etc. la Interseccionalidad como recurso superador e inaplazable.

#### Bibliografía

- ✓ Banco Mundial (2020); Paraguay: panorama general (bancomundial.org)
- ✓ Rojas L. (2021) "Para el Gobierno, subsidios evitaron que la pobreza trepara al 30,1%", Última Hora; pág. 12-13, del 03/04/2021.
- ✓ [Cecchini, Abramo y Morales \(2015\) Programas sociales de superación de la Pobreza e inclusión laboral, aprendizajes de America Latina y el Caribe. CEPAL.](#) Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe (cepal.org)
- ✓ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2019). *Encuesta Permanente de Hogares Continua EPH*. Disponible en <https://www.dgeec.gov.py/>
- ✓ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2016). *Encuesta de Uso del Tiempo EUT*. Disponible en <https://www.dgeec.gov.py/>
- ✓ [El hombre y la tierra, protagonistas del Mes de la Fotografía de Paraguay | Cultura | EL PAÍS \(elpais.com\).](#) El país: 5 setiembre 2018. [https://elpais.com/cultura/2018/09/05/actualidad/1536170349\\_815742.html](https://elpais.com/cultura/2018/09/05/actualidad/1536170349_815742.html)
- ✓ Himmelfrab, G. (1988). *La Idea de la Pobreza: Inglaterra a Principios de la Era*. Fondo de Cultura Económica. México DF. Recuperado el 25/08/13 de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/C-07.pdf>
- ✓ INE (2020) Instituto Nacional de Estadística; PRINCIPALES RESULTADOS DE POBREZA MONETARIA 2020. [ine.gov.py](http://ine.gov.py)
- ✓ Imas Víctor (2021) El Seguro de desempleo (SD) y el fondo de contingencia agroclimática para la agricultura familiar (FOCAAF). CADEP. Documento núm. 5 ¿Qué reforma? Pensando el estado pos pandemia.
- ✓ Serafini V. (2021) Construyendo la Protección Social en Paraguay, CADEP. Doc. Núm. 4. ¿Qué reforma? Pensando el estado pos pandemia.
- ✓ Navarro y Ortiz E (2014) El Sistema de pensiones de Paraguay, Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma, [cadep.org.py](http://cadep.org.py)
- ✓ Última Hora; "Para el Gobierno, subsidios evitaron que la pobreza trepara al 30,1%", pág. 12, del 03/04/2021.
- ✓ OIT, CONAETI, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018) Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente del Paraguay 2019-2024. [pdf \(mtes.gov.py\)](http://mtes.gov.py)
- ✓ OIT (2018) Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costin [www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF](http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF).
- ✓ Ministerio de Hacienda MH (2020). *Decreto reglamentario Nº 3264* <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo>.
- ✓ Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia (2020) <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>
- ✓ OCDE (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y* Disponible en [https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol\\_2\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Overview\\_\(Spanish\).pdf](https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol_2_Executive_Summary_and_Overview_(Spanish).pdf)
- ✓ Lo vuolo, Reventos y Yañes (2019) La Renta Básica incondicional, una propuesta inaplazable. Disponible en; <https://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-basica-incondicional-una-propuesta-inaplazable>.