

Capítulo 3

PARAGUAY: TRANSICIÓN SOCIAL

3.1. El Paraguay en América Latina (2000-2018)

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Paraguay experimentó, entre los años 2000 y 2018, importantes mejoras en la calidad de vida, en consonancia con un mayor esfuerzo fiscal. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) —indicador resumen de condiciones de vida— revela que el promedio latinoamericano aumentó en dicho lapso de 0,686 a 0,758, mientras la inversión social por persona pasó de USD 502 a USD 894. Argentina, Chile y Uruguay se ubicaron en los primeros lugares, con pocos cambios en su ubicación relativa tanto en el IDH como en el promedio de inversión social. Chile, Costa Rica y Ecuador son los países cuyo crecimiento del IDH fue proporcionalmente mayor, por lo que subieron un lugar en su posición relativa.

En el IDH, Paraguay se ubica en el lugar 12 al inicio y al final del lapso considerado. Sin embargo, en el caso de la inversión social avanzó tres lugares, pasando del lugar 15 al 12 por el significativo aumento en este indicador.

Cuadro N.º 3.1

Evolución del IDH y de la Inversión social per cápita en países seleccionados de América Latina

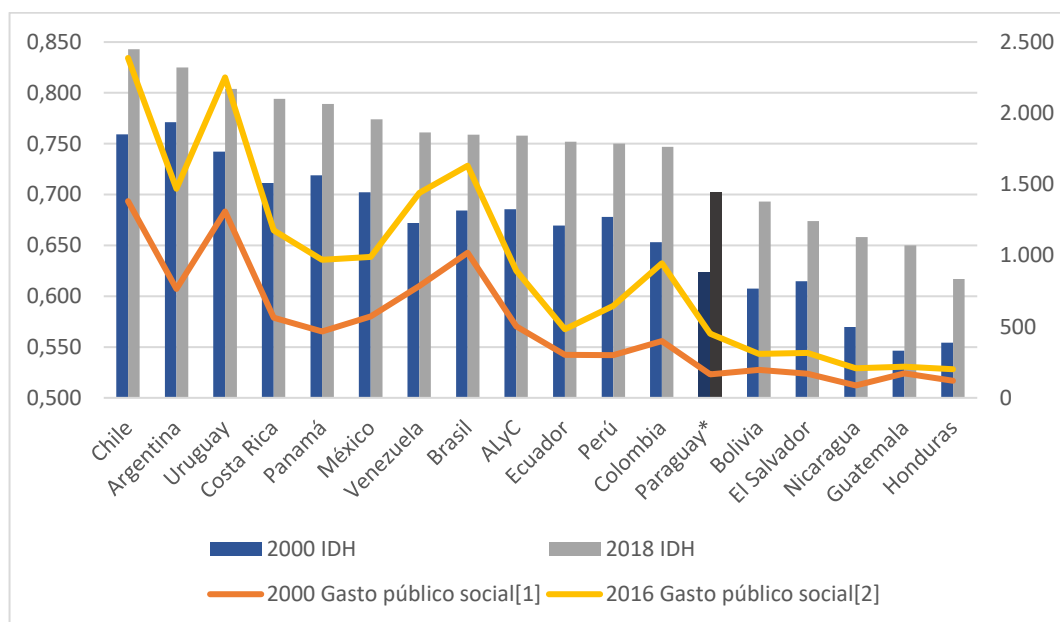
País	2000		2000*		2017		2016	
	IDH	Posición	Gasto público social**	Posición	IDH	Posición	Gasto público social**	Posición
ALC	0,686		502		0,758		894	
Argentina	0,771	1	765	5	0,825	2	1.469	4
Bolivia	0,608	14	197	12	0,693	13	310	14
Brasil	0,684	7	1.019	3	0,759	8	1.631	3
Chile	0,759	2	1.382	1	0,843	1	2.388	1
Colombia	0,653	11	398	9	0,747	11	945	9
Costa Rica	0,711	5	564	7	0,794	4	1.176	6
Ecuador	0,670	10	302	10	0,752	9	482	11
El Salvador	0,615	13	170	14	0,674	14	316	13
Guatemala	0,546	17	172	13	0,650	16	220	15
Honduras	0,554	16	119	16	0,617	17	201	17
México	0,702	6	571	6	0,774	6	990	7
Nicaragua	0,570	15	87	17	0,658	15	207	16
Panamá	0,719	4	466	8	0,789	5	969	8
Paraguay	0,624	12	165	15	0,702	12	450	12
Perú	0,678	8	300	11	0,750	10	646	10
Uruguay	0,742	3	1.309	2	0,804	3	2.252	2
Venezuela	0,672	9	786	4	0,761	7	1.441	5

Fuente: Gasto público social CEPAL/CEPALSTAT.

*Paraguay. (2003) ** En dólares de Estados Unidos a precios constantes de 2010, per cápita.

Gráfico N.º 3.1.

Evolución del IDH y de la Inversión social per cápita en países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro N.º 3.1.

La esperanza de vida al nacer y la mortalidad de menores de 5 años son indicadores que también reflejan las condiciones de vida. Sus cifras dependen de factores como el nivel educativo, o el acceso a servicios de salud y saneamiento básico. En ambos casos, Paraguay muestra avances: la esperanza de vida pasó de 70,8 años a 75,8 años, y la mortalidad de menores de 5 años cayó de 33,6 a 19,9 por 1000 nacidos vivos.

Pero debido a la lentitud de los cambios registrados, otros países se adelantaron en el *ranking* latinoamericano, mientras Paraguay terminó ubicándose casi al final de la lista. Para el año 2016, en el indicador *Años promedio de vida*, solo Bolivia quedó por debajo, mientras en mortalidad de menores de 5 años, solo Ecuador, Guatemala y Bolivia mostraron valores más críticos.

Cuadro N.º 3.2.

Evolución de la Esperanza de vida al nacer, y de la Mortalidad de menores de 5 años, en países seleccionados de América Latina

	Esperanza de vida al nacer				Mortalidad de menores de 5 años			
	2000		2016		2000		2016	
	Años promedio	Posición	Años promedio	Posición	Tasa (por mil nacidos vivos)	Posición	Tasa (por mil nacidos vivos)	Posición
ALC	72,1		75,7		33,4		17,5	
Argentina	74,4	6	76,8	6	19,4	4	11,1	4
Bolivia	62,2	17	70,4	17	79,8	17	36,9	17
Brasil	71,2	11	75,6	9	35,8	12	15,1	7
Chile	77,3	2	79,7	2	10,9	1	8,3	1
Colombia	71,8	9	74,6	12	25,0	6	15,3	8
Costa Rica	77,8	1	80,1	1	12,9	2	8,8	2
Ecuador	73,7	7	76,5	7	34,5	11	20,9	15
El Salvador	69,7	15	74,2	13	32,5	9	15,0	6
Guatemala	69,0	16	73,9	14	51,9	16	28,5	16
Honduras	71,0	12	73,8	15	37,3	13	18,7	12
México	74,9	5	77,3	5	26,8	8	14,6	5
Nicaragua	70,9	13	75,8	8	40,4	15	19,7	13
Panamá	75,6	3	78,2	3	26,0	7	16,4	11
Paraguay	70,8	14	73,7	16	33,6	10	19,9	14
Perú	71,7	10	75,1	10	38,5	14	15,3	9
Uruguay	75,3	4	77,8	4	17,0	3	9,2	3
Venezuela	73,0	8	75,0	11	21,7	5	16,3	10

Fuente: CEPAL/CEPALSTAT.

De hecho, el ciclo de expansión económica mundial, que benefició en particular a Paraguay por su inserción en el mercado internacional con la exportación de *commodities*, no fue aprovechado para mejorar sustantivamente las condiciones sociales. Si bien hubo mejoras, el Paraguay mantuvo su posición relativa en el IDH, mientras que en la esperanza de vida y en mortalidad en la niñez (menores de 5 años) cayó ante el mejor desempeño de otros países.

A continuación, se describe la evolución de otros indicadores, desagregando por sexo y área de residencia, dos de los factores que determinan desigualdades persistentes y, por lo tanto, condiciones diferenciadas en la calidad de vida.

3.2. Los avances y las tareas pendientes

Los avances en materia social resultan de múltiples determinantes combinados, que sientan las bases para el mejoramiento de las condiciones de vida. Con la caída del régimen autoritario, Paraguay inició en 1989 una etapa de inserción internacional más activa, ratificando instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Este proceso fue paralelo al crecimiento de las demandas sociales de la población en general, y de colectivos específicos como el de los indígenas, las mujeres, la niñez trabajadora, la juventud, entre otros.

Al mismo tiempo, fueron aprobados una nueva Constitución política y un marco legal apropiado para garantizar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales. Posteriormente, se diseñaron políticas, planes y programas, se crearon organismos estatales para implementar estos mandatos y aumentó la inversión pública.

Estos avances se reflejaron, por ejemplo, en el Índice sobre *Instituciones sociales e igualdad de género*¹ en el que Paraguay ocupa el puesto 2 (32,8%) en el *ranking* de 17 países de América Latina. Es uno de los pocos índices en los que el país se ubica en los primeros lugares, debido a los avances del marco normativo e institucional para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, y a la reducción de las diversas desigualdades con respecto a los hombres.

La implementación de políticas, planes y programas sociales fue menos exitosa. Pese a los esfuerzos realizados, la cobertura de la mayoría de los servicios sociales es baja, y en muchos casos subsisten grandes desafíos para llegar a la universalización y garantizar su calidad.

El análisis del cumplimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el mayor compromiso internacional de las últimas décadas, permite sintetizar la situación en Paraguay. Las primeras 11 metas definen determinantes sociales como la pobreza, la salud, la malnutrición o la educación; y las 3 siguientes abarcan determinantes ambientales (agua y saneamiento). Menos de la mitad de estas metas logró ser cumplida en el periodo comprometido de 2000 a 2015.

¹ Ver Social Institutions & Gender Index: <https://www.genderindex.org/ranking/?subregion=latin-america-and-the-caribbean> Consultado 17 de octubre de 2019.

Cuadro N.º 3.3.

Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Paraguay

Indicadores	Cumplimiento
Proporción de la población con ingresos inferiores a USD 1,25	SI
Porcentaje de la población que vive en la pobreza extrema	SI
Porcentaje registrado de niños menores de 5 años con bajo peso	NO
Porcentaje registrado de niños menores de 5 años con desnutrición crónica	NO
Porcentaje registrado de mujeres embarazadas desnutridas	NO
Tasa neta de asistencia ajustada. Educación primaria.	NO
Tasa de supervivencia al 6to. Grado	NO
Tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años	NO
Índice de paridad de género en la tasa bruta de asistencia a la enseñanza primaria y secundaria	SI
Relación de tasas de alfabetización entre mujeres y hombres de 15 a 24 años	SI
Tasa de mortalidad registrada de niños menores de 5 años	NO
Tasa de mortalidad infantil registrada	NO
Proporción de niños de 1 año vacunados	NO
Razón de mortalidad materna registrada	NO
Porcentaje registrado de parto institucional	NO
Porcentaje de población con acceso a fuentes de agua mejoradas	SI
Porcentaje de población con acceso a red de agua	SI
Porcentaje de población con acceso a saneamiento mejorado	SI

Fuente: Datos de Gabinete Social de la Presidencia de la República (2015)

Las evaluaciones de seguimiento de las metas señalan la tardía implementación de intervenciones públicas, su escaso alcance y la baja integración de las mismas (SNU, 2003; Gabinete Social, 2011 y 2015). A este escenario se agrega un contexto económico adverso a cambios estructurales: Mientras en los 15 primeros años del siglo hubo tasas de crecimiento relativamente altas, en los últimos años la ralentización del crecimiento está afectando a los ingresos laborales familiares y a los ingresos tributarios.

Dado que el buen desempeño económico anterior causó efectos mediocres —por la volatilidad y alta dependencia de la producción de bienes y servicios de bajo valor agregado— su efecto multiplicador se redujo aún más en un contexto de bajo crecimiento. La evolución de la pobreza de ingreso refleja esta situación; su ritmo de reducción disminuyó en años recientes, y en 2016 la tasa de pobreza incluso aumentó, tras casi una década de reducción. La disminución de la

pobreza extrema en el sector rural se estancó en cerca del 10 % en el último quinquenio, tras haberse reducido a menos de la mitad en el anterior. En áreas rurales se encuentra el 71,8% de la población en situación de pobreza extrema.

Cuadro N.º 3.4.

Evolución de la Pobreza total y extrema, según área de residencia (%) (2000-2018)

	2000/1	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total																		
Pobreza total	45,1	57,7	51,4	48,8	44,9	48,6	45,3	45,2	41,6	39,0	37,0	31,4	28,0	27,2	26,6	28,9	26,4	24,2
Pobreza extrema	1,5	16,2	12,6	9,1	9,1	15,2	13,9	10,5	11,3	11,8	11,8	7,4	5,7	5,5	5,4	5,7	4,4	4,8
Urbana																		
Pobreza total	32,2	47,5	45,6	43,1	41,3	40,9	37,9	35,7	31,5	28,2	28,2	20,1	21,3	20,7	19,3	21,9	20,2	17,8
Pobreza extrema	3,4	6,2	5,7	4,5	4,4	7,2	6,2	3,8	4,0	3,8	4,9	1,7	2,2	2,0	1,6	1,6	1,5	1,6
Rural																		
Pobreza total	60,2	70,0	58,5	55,6	49,4	59,2	55,1	53,4	55,6	54,0	49,7	47,8	37,9	37,0	37,7	39,7	36,2	34,6
Pobreza extrema	21,1	26,2	21,0	14,8	15,0	25,5	24,1	19,5	21,3	22,9	21,6	15,6	10,8	10,7	11,2	12,2	9,0	10,0

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

El perfil de pobreza se mantuvo casi igual en el periodo, aunque con algunos cambios. Sigue concentrado en el área rural, donde el 34,6% de la población estaba en esa situación en 2018, tasa similar al de la población urbana en situación de pobreza una década antes.

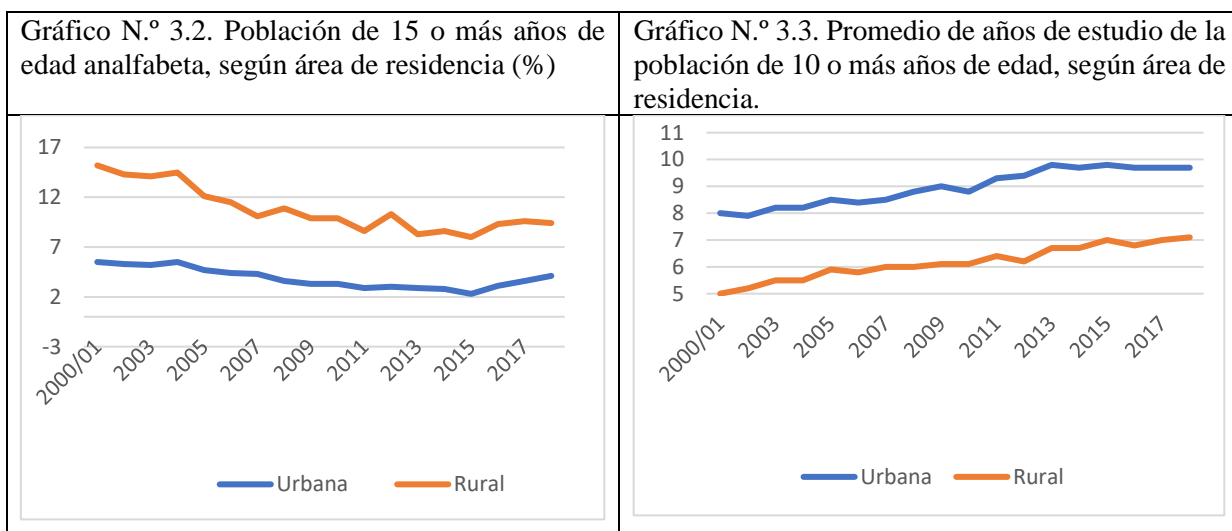
Una parte importante de la población rural se dedica a la agricultura, altamente dependiente de factores climáticos y del contexto externo. La vulnerabilidad se acentúa en las familias situadas por debajo de la línea de pobreza, que carecen de mecanismos de protección aptos para mitigar los efectos adversos de las sequías, lluvias intensas o cambios en el mercado internacional.

De acuerdo a datos de 2017, tanto en el área urbana como rural, los hogares con jefatura femenina presentaban una mayor incidencia de la pobreza. Cerca de un tercio de las mujeres no dispone de ingreso propio, proporción que aumenta a la mitad en el caso de pobreza extrema (Serafini, 2015).

En el ámbito educativo, aumentó la cobertura escolar y se redujeron las brechas entre el área urbana y rural. Los efectos de esta mayor cobertura fueron la reducción del analfabetismo y el aumento del promedio de años de estudio, tanto en el área urbana como en el rural.

Pese a que disminuyó la brecha entre ambas áreas, la rural no ha logrado los resultados conseguidos en el área urbana al inicio del periodo. Casi dos décadas atrás, el 5,5% de la población de 15 años y más urbana era analfabeta y su promedio de años de estudio llegaba a 8. En 2018, el

9,4% de la población rural de 15 años y más no leía ni escribía, y el promedio de años de estudios apenas llegaba a 7,1.



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Avances y pendientes en educación

Las mejoras se relacionan, en primer lugar, con una mayor cobertura educativa. El sistema logró casi universalizar el primer nivel de Educación Escolar Básica. La expansión de la oferta educativa, junto con la implementación de numerosos programas dirigidos a reducir los costos económicos y de oportunidad de estudiar, explican parcialmente este resultado.

La expansión de los servicios educativos obedeció al énfasis otorgado a la infraestructura escolar, la contratación docente y la canasta de útiles. Desde el 2003 se implementaron programas de protección social como *Tekoporá*, *Abrazo*, y *Alimentación escolar*, y a la obligatoriedad de la educación se agregó su gratuidad hasta la educación media.

El análisis de los factores asociados a los logros educativos y las evaluaciones de los programas sociales señalan una multiplicidad de determinantes del mayor o menor éxito de la política educativa. En general, sus efectos se reducen debido a la baja cobertura, la implementación descoordinada y la baja calidad del servicio educativo.

En el acceso a la educación, subsisten problemas irresueltos desde el Estado, como la infraestructura vial para unir algunos centros poblacionales con la oferta de servicios educativos, y el transporte público deficiente. Asimismo, debido a condiciones de pobreza, las personas en

edad escolar necesitan trabajar para aportar recursos económicos al hogar y satisfacer la demanda de cuidado y trabajo doméstico.

Este último factor afecta particularmente a la adolescencia. A medida que aumenta la edad, las necesidades económicas son la primera razón para dejar de asistir a la institución educativa, a lo que se suma, entre adolescentes mujeres, las responsabilidades familiares. Las estrategias públicas son de baja cobertura en los grupos de edad avanzados y, en el caso de las mujeres, no existe una política de cuidado que reduzca el peso de horas no remuneradas en el ámbito doméstico, con su efecto negativo en el acceso a la educación.

Las mujeres de entre 15 y 29 años están sobrerrepresentadas en el grupo de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs): constituyen el 80% de esta población y, al contrario de lo que las siglas suponen, trabajan de manera no remunerada alrededor de 36 horas semanales (Zavattiero y Serafini, 2016).

El Cuadro N.º 3.5 ilustra la cobertura de la educación formal obligatoria y gratuita. Los primeros años de la Educación Escolar Básica logran una cobertura casi universal, con una brecha mínima entre el área urbana y rural.

Cuadro N.º 3.5.

Evolución de la asistencia escolar según grupo etario y área de residencia (%) (2000-2018).

	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6 a 9 años de edad (%)																		
Total	92,8	91,7	92,5	94,7	94,4	93,4	95,5	96,1	96,3	97,2	97,1	97,8	98,4	98,1	97,9	97,9	98,0	98,0
Urbana	96,3	94,2	95,7	96,4	95,9	95,8	97,3	97,8	97,5	98,6	98,4	97,3	98,4	98,7	99,4	98,5	98,9	98,1
Rural	90,0	89,5	89,2	93,0	92,8	90,9	93,7	94,1	94,8	95,7	95,6	98,3	98,4	97,4	96,3	97,2	96,7	97,9
10 a 14 años de edad (%)																		
Total	91,6	91,3	92,5	91,7	92,2	94,2	93,2	93,5	94,4	94,7	95,5	95,6	96,5	96,3	96,9	96,2	97,0	96,0
Urbana	96,1	94,2	96,2	96,0	96,2	96,5	96,4	95,8	98,0	97,6	97,3	96,9	97,3	97,7	98,6	96,4	97,8	96,3
Rural	87,8	88,4	88,7	87,4	88,0	91,8	89,7	91,1	90,4	91,3	93,3	94,2	95,5	94,8	94,9	96,0	95,8	95,5
15 a 17 años de edad (%)																		
Total	64,0	62,9	67,6	69,9	71,1	72,0	70,6	72,2	72,2	70,4	76,4	77,9	80,2	79,1	80,2	79,2	78,9	81,8
Urbana	77,2	76,3	77,9	80,8	82,9	80,7	80,1	84,7	82,5	77,8	84,1	83,3	87,4	85,4	86,1	84,1	83,9	96,3
Rural	48,6	48,2	55,6	56,6	57,86	61,0	59,9	56,8	60,0	60,9	67,0	70,8	70,6	70,3	71,2	71,9	71,8	75,4

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

A partir de los 10 años de edad se abren ya brechas en la asistencia escolar y queda fuera del sistema el 4,0%. El dato positivo es que se fue cerrando la desigualdad en el área rural; en el año 2000, asistía el 87,8 %, tasa que aumentó al 95,5% en 2018, con un nivel apenas inferior al del área urbana. Entre los 15 y 17 años se nota ya la exclusión: solo asiste el 81,8% de los adolescentes, tasa que en el área rural cae al 74,4%.

El cuadro siguiente focaliza los cambios en la población de 15 años de edad y más, discriminada por sexo. Se registra en el lapso estudiado: a) una reducción acelerada del peso de la población con 1 a 6 años de escolaridad; b) un ligero crecimiento —casi estancamiento— del estrato de 7 a 9 años de estudio; y c) una dinámica expansión en los dos últimos estratos educativos, de 10 a 12, y de 13 y más años de estudio aprobados, especialmente en el último.

En cifras, entre 2002 y 2017, a nivel país, la tasa de personas con 10 a 12 años de escolaridad aprobados, creció 1,4 veces, mientras la de aquellas, con 13 y más años de estudio aprobados, aumentó 2,4 veces.

Cuadro N.º 3.6.
Población de 15 años o más por años de escolaridad, según sexo y área de residencia (2002, 2007, 2012 y 2017)

Años	2002	2007	2012	2017
Total	3.194.713	3.748.390	4.202.908	4.697.856
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
1 a 3	15,41	11,65	10,30	8,86
4 a 6	39,90	34,03	29,04	26,06
7 a 9	16,39	17,42	17,89	17,29
10 a 12	19,62	24,32	26,31	26,62
13 y más	8,68	12,58	16,47	21,17
Hombres	1.599.823	1.852.771	2.094.539	2.353.563
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
1 a 3	15,51	11,00	9,83	8,61
4 a 6	40,26	33,68	29,01	25,68
7 a 9	17,62	18,64	19,16	18,34
10 a 12	19,10	25,20	27,19	28,20
13 y más	7,50	11,47	14,81	19,17
Mujeres	1.594.890	1.895.619	2.108.369	2.344.293
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00

1 a 3	15,32	12,29	10,75	9,12
4 a 6	39,54	34,37	29,06	26,45
7 a 9	15,14	16,22	16,63	16,24
10 a 12	20,13	23,47	25,43	25,03
13 y más	9,87	13,66	18,13	23,17
Urbana	1.886.933	2.261.406	2.636.891	3.009.003
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
1 a 3	10,68	7,84	6,22	5,47
4 a 6	31,28	26,41	20,51	19,25
7 a 9	18,03	17,65	17,70	16,98
10 a 12	26,82	30,58	32,74	30,79
13 y más	13,20	17,51	22,83	27,51
Rural	1.307.780	1.486.984	1.566.017	1.688.853
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
1 a 3	22,24	17,45	17,16	14,91
4 a 6	52,35	45,61	43,39	38,21
7 a 9	14,02	17,06	18,20	17,85
10 a 12	9,22	14,81	15,47	19,17
13 y más	2,17	5,07	5,77	9,86

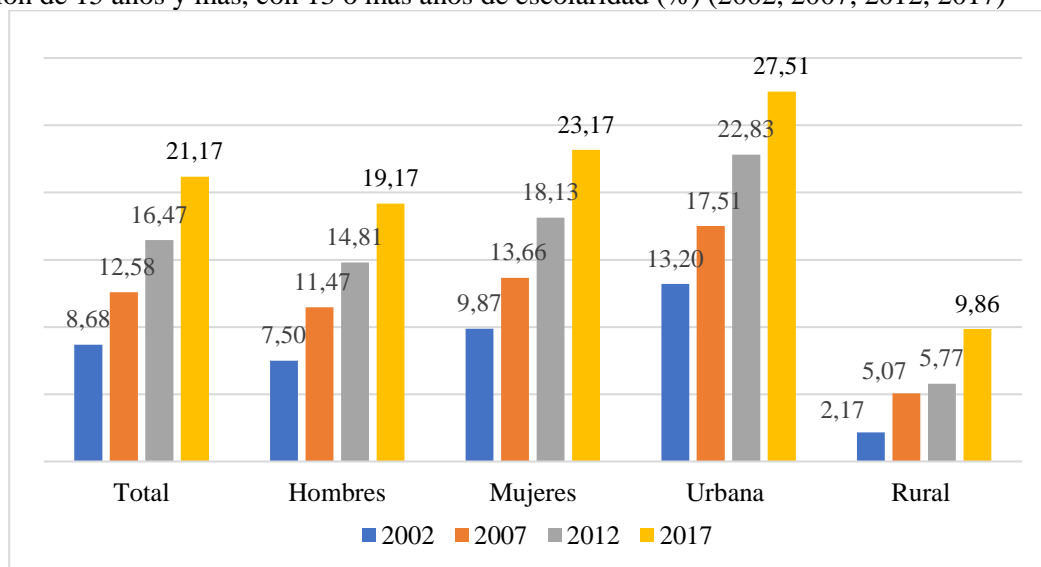
Fuente: Elaboración propia con base en las EPH respectivas.

Nota: Se pregunta sobre educación a partir de 5 y más años. Se excluye a quienes no contestaron y carecen de instrucción. Ambas categorías representan 2,6 % del total general.

En el estrato de mayor nivel educativo, con 13 y más años de estudio aprobados (o nivel terciario), el de mayor tasa de crecimiento, se observa que las mujeres están sobrerrepresentadas durante todo el lapso: abarcaban el 23,17 % en 2017, frente al 19,17% de los hombres. Por otra parte, la tasa de población del área urbana supera siempre a la rural, aunque la brecha se va acortando: las personas escolarizadas que viven en las ciudades sextuplicaban a las del campo en 2002, y las triplicaban en 2017.

Gráfico N.º 3.4:

Población de 15 años y más, con 13 o más años de escolaridad (%) (2002, 2007, 2012, 2017)



Fuente: Elaboración propia con base en las EPH respectivas.

El creciente proceso de inclusión educativa en los tres últimos quinquenios supone, entonces, que la tasa de personas con 1 a 6 años de escolaridad decrece, mientras que la de 10 y más aumenta; que el nivel de mayor escolaridad —de 13 y más años— logró la tasa de crecimiento mayor, que este proceso beneficia relativamente más a las mujeres que a los hombres, y que la brecha urbano-rural en este mismo estrato se redujo a la mitad en ese lapso.

Debe resaltarse que los problemas enfrentados en el grupo de 15 años y más de edad reciben escasa respuesta del Estado, como la necesidad de trabajo remunerado y la distancia al establecimiento escolar, o no existen programas para resolverlos, como el trabajo no remunerado en el hogar y el embarazo adolescente.

La expansión de la matrícula educativa en niveles superiores —el terciario— es un avance innegable. Se observan, sin embargo, desigualdades en el acceso estratificado, según ingresos del hogar y en calidad de la educación, medida por sus resultados. Se analizan seguidamente la estratificación en el acceso a la educación, y los resultados de la prueba PISA de la Educación básica, para el 2017.

Con datos de la EPH, se divide la población educativa —desde los 6 hasta los 24 años— en tres grupos de edad, correspondientes a los ciclos de la Enseñanza Escolar Básica (EEB),

Educación Media (EM) y superior (ES). Luego de la EBB —cuya importancia es señalada por su misma denominación—, la media es un puente entre ese nivel básico y el terciario: resulta ya una superación acreditada, que abre mejores oportunidades laborales. El nivel terciario abarca el grado de distintas duraciones, y, eventualmente, un posgrado o su inicio.

La EEB incluye tres ciclos de tres años de duración cada uno, y la EM uno, de idéntica duración. Esta serie (EEB + EM) se inicia a los 6 años y culmina a los 17. A los grados 1 a 3 deben asistir niñas y niños de 6 a 8 años; a los grados 4 a 6, la niñez de 9 a 11 años; y así sucesivamente. La ES comienza teóricamente a los 18 años y culmina en distintas edades, según la duración de las carreras. Para la superior se establecen dos tramos etarios: de 18 a 20 y de 21 a 24 años.

El factor económico surge como un condicionante de significativo impacto, que se mide a través de quintiles de ingreso (familiar y per cápita). La población total es agrupada según quintiles de ingreso, donde el primer quintil (Q1) es el de menores ingresos y el quinto (Q5) es el de mayores ingresos.

El Cuadro N.º 3.7 ilustra la asistencia a una institución educativa por grupos de edad (seis), según estratos o quintiles de ingreso (cinco). Los datos no implican que el niño, la niña, adolescente o joven se encuentre en el grado o curso correspondiente a su edad: puede haber ingresado tarde, ser repitente o haber abandonado temporalmente la escuela.

Cuadro N.º 3.7.

Población que asiste a institución educativa por grupos de edad, según quintiles de ingreso (2017)

Grupos de edad	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
	Población				
6 a 8	109.711	97.453	79.220	61.981	48.055
9 a 11	115.620	85.755	78.619	62.445	42.261
12 a 14	108.492	92.506	89.042	62.598	42.130
15 a 17	76.902	78.057	65.543	66.675	49.646
18 a 20	23.064	28.098	38.871	39.701	45.875
21 a 24	4.776	11.342	19.715	39.651	59.872
	Porcentajes				
6 a 8	98,36	99,82	99,32	99,14	100,00
9 a 11	98,36	99,91	99,69	100,00	100,00
12 a 14	91,35	97,23	97,37	96,97	98,51
15 a 17	70,92	76,41	78,99	88,02	90,88
18 a 20	31,95	36,06	43,43	44,61	58,56
21 a 24	7,18	13,56	20,99	32,47	47,29

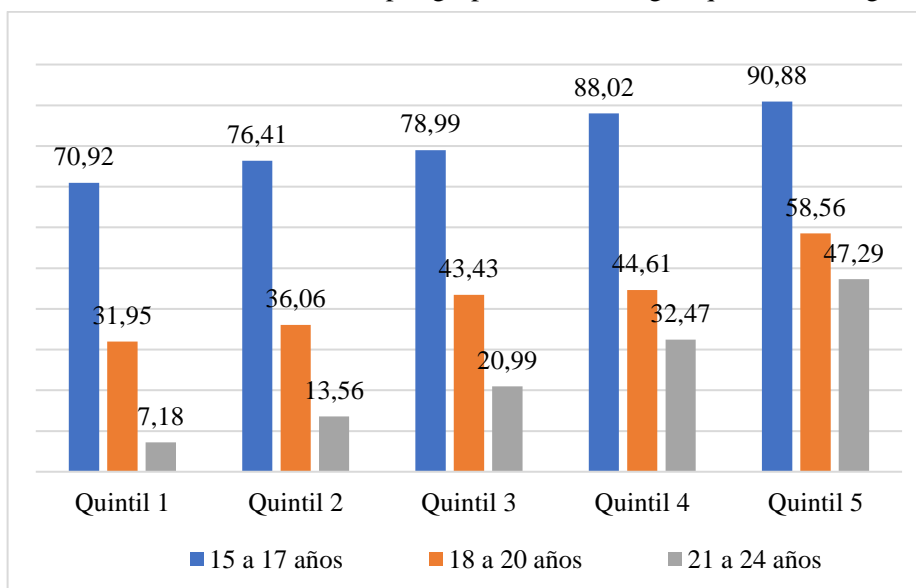
Fuente: Elaboración propia con base en las EPH.

Se registra un muy elevado promedio (más del 90%) o casi universalidad (100%) de personas de 6 a 14 años de edad que asisten a una institución educativa. Recién en el tercer grupo de edad, de 12 a 14 años, surgen brechas de 6 o 7 puntos porcentuales entre los dos primeros y el último quintil. Aun así, el 91% de la niñez más pobre, de 12 a 14 años, asiste a una institución educativa.

Recién a partir de 15 y más años de edad, las diferencias son significativas. En los tres últimos tramos educativos, los de la EM y la ES, existe una relación directa —o escalera ascendente— entre nivel educativo e ingresos: a mayor ingreso, mayor escolaridad. Esta relación era casi inexistente o menos intensa en los grupos de edad de 6 a 14 años.

Gráfico N.º 3.5.

Población que asiste a una institución educativa por grupos de edad, según quintiles de ingreso (%) (2017)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2017.

De cada 100 adolescentes de cada estrato de ingresos, asisten a la EM 71 del quintil más pobre; 79 del tercero —quintil intermedio—; y 91 del quinto más rico. En el primer tramo de la ES (18 a 20 años), los porcentajes son 32%, 43% y 59%, respectivamente.; en el segundo o último de la Educación Superior (21 a 24 años), las tasas caen a 7%, 21% y 47%, respectivamente. La brecha en asistencia a la EM entre adolescentes del quintil más pobre y más rico es de 20, en el primer tramo de la ES se amplía a 27, y en el segundo, a 40 jóvenes menos.

Aun con mayores ingresos (quintil 5), la asistencia a la institución educativa es restringida; en el último tramo de la Educación Superior, más de la mitad de las y los jóvenes no continúan sus estudios. Si bien parte de esa población habrá terminado la carrera de grado y no cursa posgrados, la proporción es muy elevada. En el tramo anterior de la ES, más de 4 de cada 10 jóvenes, tampoco continúa estudiando, lo que causará efectos negativos en sus oportunidades, dadas las crecientes exigencias del mercado laboral.

Los recursos económicos condicionan claramente el acceso educativo, y esto aumenta a medida que se eleva el nivel de ingresos. Al comparar la población de los quintiles extremos, en la Educación Media, adolescentes del quintil más rico asisten 1,3 veces más que los/as del quintil

más pobre. En el primer tramo de la ES la relación es de 1,8 veces, casi el doble; y, en el último tramo, jóvenes del quintil con más recursos asisten 6,6 veces más al sistema educativo que los de menos ingresos. Es decir, un o una joven del quintil más pobre del grupo de 21 a 24 años de edad tiene casi 7 veces menos oportunidades de seguir en el sistema educativo que uno o una del más rico.

Otro fenómeno es la alta exclusión de adolescentes y jóvenes que no permanecen en el sistema educativo. De cada 100 jóvenes del primer quintil, 29 están excluidas de la EM, 68 del primer tramo de la ES, y una cifra tan alta como 93, del segundo tramo de la ES. En el segundo quintil, esta no inclusión es similar: de cada 100 personas, 24, 64 y 86, respectivamente, están ya fuera del sistema. Es decir, 1 de 3 jóvenes más pobres en el nivel de la EM, 2 de 3 del primer tramo de la ES y casi todos/as en el segundo tramo de la ES.

Resumiendo: 1) los niveles de ingreso condicionan la asistencia a la institución educativa: a menor ingreso, menor asistencia a la institución educativa, excepto en la niñez de 6 a 14 años de edad, de asistencia casi universal (más del 90%) en los tres ciclos de la EEB, independientemente del nivel de ingresos; 2) a partir de los 15 años o más, la permanencia en el sistema educativo se reduce de manera significativa, en los siguientes estratos, con mayor exclusión en la medida que cuentan con menos recursos; y 3) la mayor exclusión educativa y los menores recursos confluyen en los grupos etarios de 21 a 24 años. En el quintil más pobre, de cada 3 personas están excluidas del sistema educativo algo menos que 1 de la EM, 2 del primer tramo de la ES y casi todas del segundo. Esto implica graves tareas pendientes para el Estado, respecto a la transición social inconclusa.

El otro gran problema educativo es la calidad. En comparación con América Latina, los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) ubican a Paraguay en el penúltimo lugar de los doce países, tanto en el tercer como en el sexto grado, en Matemáticas y Lectura (Juntos por la educación, 2019, p. 39).

Cuadro N.º 3.8.

TERCE 2015. Puntuaciones promedio de los estudiantes del tercer y sexto grado

Países	Tercer grado Lectura	Sexto grado Lectura	Tercer grado Matemáticas	Sexto grado Matemáticas
Argentina	703	707	717	700
Brasil	712	721	727	700
Chile	802	776	787	768
Colombia	714	726	694	733
Costa Rica	754	755	750	756
Ecuador	698	683	703	711
Guatemala	678	678	672	684
Panamá	670	671	664	675
Paraguay	653	652	652	646
Perú	719	703	716	701
Rca. Dominicana	614	633	602	632
Uruguay	728	736	742	725
Promedio ALC	700	700	700	700

Fuente: Juntos por la educación (2019, p.39).

La Evaluación Nacional de los Aprendizajes Censal 2015 del Sistema Nacional de Evaluación de Proceso Educativo (SNEPE) también da cuenta del bajo nivel de aprendizaje. Según los resultados en Matemáticas y Comunicación para alumnos de 3.º, 6.º y 9.º grados de la EEB y del 3er. curso de la EM, entre el 69 % y el 70% están en los niveles más bajos de desempeño (Niveles I y II), y ni siquiera el 10% de los alumnos se ubica en el Nivel IV (nivel más alto de desempeño) en ambas disciplinas (Juntos por la educación, 2019, p. 38).

En otra reciente medición comparativa, ésta a nivel mundial, Paraguay recibe calificaciones bien críticas en calidad, independientemente de los estratos socioeconómicos. La mayor inclusión en la matrícula no estuvo acompañada por la calidad de la enseñanza, según el nivel alcanzado por la niñez paraguaya en las pruebas de rendimiento del programa internacional de la OECD, Programme for International Student Assessment o PISA. Se trata de PISA para el Desarrollo (PISA-D), con pruebas de los logros educativos de la niñez de 15 años de edad. Precisamente a partir de esta edad, las brechas en asistencia a algún centro educativo eran significativas.

El *PISA in Focus* 2018/91 (December), de 2018, provee resultados de un cuestionario sobre Lectura y Escritura, Matemática básica y Ciencia en siete países (Camboya, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Senegal y Zambia). Estos se agrupan en cinco niveles, el más bajo se divide entre 1b y 1a; el 2 es el mínimo en la escala; el 3, el 4 son los más altos.

En Lectura, el Nivel 2 implica que los y las estudiantes pueden leer y entender literalmente textos simples o que les son familiares. También poseen alguna habilidad para conectar piezas de información dispersas, aunque carezcan de instrucciones explícitas; extraer inferencias que van más allá de la información explícita; y conectar un texto a su experiencia personal y conocimientos.

Sin embargo, el promedio fue 1a para Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Es decir, en estos países más de la mitad del estudiantado, en el mejor de los casos, puede recuperar piezas de información claramente señaladas, identificar el tema principal o la intención de un autor o autora en un texto sobre tópicos familiares, o efectuar una conexión simple, reflejando la relación entre la información del texto y el conocimiento común de la vida diaria. Las y los estudiantes de este nivel se encuentran debajo de la línea de base en lectura, pero no muy lejos de ella.

Para Matemática, el Nivel 2 de PISA corresponde a estudiantes que no solo pueden llevar a cabo operaciones aritméticas con todas las instrucciones, sino también interpretar y reconocer cómo una (simple) situación (v. gr. comparar la distancia total entre dos rutas alternativas o convertir precios a otra moneda) puede ser representada matemáticamente. En esta materia, el promedio fue 1b para Camboya, Guatemala, Honduras, Paraguay y Senegal. En este nivel, los estudiantes demuestran que son capaces de seguir instrucciones expresamente indicadas en un texto simple, y, a veces, llevar a cabo el primer paso de un problema matemático con una solución de dos pasos.

En Ciencia, en el Nivel 2 de PISA, los y las estudiantes pueden obtener de sus conocimientos de ciencia básica el contenido y los procedimientos para identificar una explicación apropiada, interpretar datos y reconocer la temática que se investiga en un experimento simple. Se espera que todos/as alcancen al menos el Nivel 2 en Ciencia al tiempo de abandonar la educación obligatoria. Estudiantes de Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay alcanzaron el nivel 1a en promedio.

En este nivel, pueden usar contenidos comunes y conocimientos de procedimientos para reconocer o identificar explicaciones de fenómenos científicos simples. Con apoyo, llegan a plantear preguntas científicas de no más de dos variables (v. gr. de insumo y producto). También se hallan calificados para identificar relaciones causales simples o correlaciones, e interpretar datos gráficos o visuales que requieran un bajo nivel de habilidades cognitivas. Y son capaces de seleccionar la mejor explicación científica de datos de contextos familiares.

Resumiendo, en ningún caso estudiantes del Paraguay alcanzaron en promedio el 2, nivel mínimo: en Lectura y en Ciencia fue 1a, y en Matemática 1b, el nivel más bajo.

A la exclusión escolar y baja calidad del aprendizaje en la población de niños, niñas y adolescentes, se suman los escasos años de estudio de la población ocupada de 18 años o más. Según las EPH, el 48,2 % de esa población tiene menos de 6 años de estudio. Y menos de la quinta parte —18,1 %— hizo entre 13 y 18 años de estudios, es decir, lograron acumular más de los 12 años equivalentes a la educación media.

Esa misma fuente señala que la probabilidad de ser pobre se reduce sustancialmente al tener entre 13 y 18 años de estudio: la incidencia de la pobreza en la población ocupada de 18 años o más es de apenas 3 % en este grupo. Esta tasa aumenta al 31,3% entre aquellos de entre 1 y 6 años de educación, y al 43,9% entre quienes no han recibido instrucción.

El bajo nivel educativo de la población adulta es un obstáculo para los procesos de transición económica y de reducción de la pobreza. Pero tampoco debe suponerse que la mejora de credenciales educativas impactará a largo plazo, sin cambios paralelos en la estructura productiva, que orienten a una demanda de trabajo con mayores exigencias educativas.

3.4. Lentos avances del sistema de salud y protección social

Las condiciones de salud de la población paraguaya también han mejorado en el lapso estudiado, aunque los avances —frente a indicadores comparados de América Latina— no fueron tan relevantes, ni tuvieron la velocidad necesaria para reducir las brechas con el promedio regional.

El acceso a la salud, medido por el porcentaje de la población que se enfermó o accidentó y consultó, pasó del 48,4% al 71,3%. Este aumento de la cobertura fue mucho más rápido en el sector rural. Al inicio del periodo, la cobertura llegaba en el área urbana al 60,1%, frente al 26,6%

en el rural; estas tasas se elevaron en el 2018 al 72,4% y 69,8% respectivamente, reduciéndose significativamente la brecha entre ambas áreas.

Cuadro N.º 3.9.

Evolución de la población con acceso a salud, a agua mejorada y a saneamiento mejorado, según área de residencia (%) (2000-2018)

	2000/1	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Acceso a salud (%)																		
Total	48,4	n.d.	52,3	51,9	58,9	60,9	73,2	73,1	72,1	71,9	n.d.	69,3	73,5	80,1	81,3	75,5	70,9	71,3
Urbana	60,1	n.d.	60,7	60,7	67,7	69,6	87,6	78,5	76,8	76,2	n.d.	75,2	79	82,6	82,6	78,1	72,7	72,4
Rural	36,6	n.d.	42,6	42,1	47,8	52,3	63,1	65,1	65,4	66,2	n.d.	62,3	66,5	77	79,2	72,2	68,4	69,8
Población con acceso a agua mejorada (%)																		
Total	60,7	62,5	66,8	67,9	70,6	73,8	76,7	77,8	81,1	81,1	81,6	82,9	85,6	87,1	87,5	86,8	87,3	87,2
Urbana	83,5	80,9	83,0	83,2	86,6	86,1	88,1	86,6	91,6	90,1	89,8	91,1	92,3	92,3	91,7	91,4	91,2	90,9
Rural	33,8	40,1	46,8	48,5	50	57,7	61,5	65,8	66,5	68,4	69,7	70,9	75,6	79,1	81	79,6	81,2	81,4
Población con acceso a saneamiento mejorado (%)																		
Total	59,4	56,4	58,8	61,5	64,5	65,1	65,9	67,8	67,5	67,8	72,7	73,4	76,8	78,9	79,8	78,6	82,9	83,5
Urbana	85,4	80,7	82	85,1	85,9	86	86,5	88,2	88,5	89,1	90,8	93,1	93,2	93	94,6	93,7	94,5	95,3
Rural	28,5	26,9	30,1	31,7	37	37,7	38,4	40,1	38,3	37,7	46,7	44,5	52,4	57,4	56,8	54,8	64,3	64,2

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

n.d.: datos no disponibles

Otros dos servicios públicos básicos para mejorar las condiciones de salud lograron notables aumentos de cobertura: el acceso al agua y al saneamiento mejorado (indicadores que integran las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Como en el de consultas por enfermedad o accidente, ambos avanzaron más rápidamente en las zonas rurales.

Nuevamente, la calidad de los servicios es aquí el mayor desafío. Según datos de la encuesta MICS, el 47,6% de la población dispone de agua para beber con contaminación fecal en sus hogares. En cuanto a los mejores mecanismos de vaciado de las instalaciones sanitarias, solo el 15,1 % de la población vive en hogares con letrina de fosa, cámara séptica o pozo ciego (MSPBS, DGEEC, UNICEF, 2016).

El deterioro de la calidad del agua no radica solo en la contaminación fecal, sino también en la presencia de otros contaminantes. Los estudios señalan riesgos en el consumo humano del agua y en las fuentes, como los ríos y los acuíferos. Las causas de la mala calidad del agua van

desde la expansión urbana desordenada hasta el uso de agroquímicos (IC-HQA, 2017; Salas Dueñas, 2015; Scribano y Soto, 2015; PNUD, 2006; Facetti, 2002).

A los desafíos existentes respecto a la garantía plena de los derechos a la salud y la educación, se agregan los de la protección de riesgos que reducen oportunidades económicas y de mejoramiento de la calidad de vida. Se trata de proteger a la población frente a eventos que ésta no puede controlar, y cuya ocurrencia afectaría sus niveles mínimos de bienestar.

En el ámbito de la protección social, aumentaron los programas y servicios, pero la brecha entre la población asistida y la sujeta del derecho es amplia. La tenencia de un seguro médico permite contar con un servicio básico frente al riesgo de enfermedad. En Paraguay solo el 26,9% de la población está protegida, con mayor cobertura en el sector urbano que en el rural.

Debido al marco institucional de la seguridad social, orientado al trabajo formal, el sistema es muy inequitativo, concentrándose en los quintiles de mayor ingreso y en el área urbana. Dada la inexistencia de una política que garantice universalidad y gratuidad de la salud, gran parte de la población depende de sus propios ingresos cuando sufre una dolencia. Paraguay es uno de los países de mayor *gasto bolsillo* en salud; y una razón frecuente para el endeudamiento privado es la necesidad de financiar la atención médica (Benítez, 2017; Gaete, 2017).

Cuadro N.º 3.10.

Evolución de la Cobertura de seguro médico, según área de residencia (%) (2000-2018).

	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	18,5	n.d.	18,9	18,1	21,5	19,0	21,6	24,5	22,7	22,7	24,7	26,0	27,9	28,1	28,0	25,9	26,8	26,9
Urbana	28,3	n.d.	27,3	27,1	30,9	27,6	30,9	34,1	31,9	33,2	34,7	37,1	37,8	35,3	37,9	34,3	34,7	34,7
Rural	7,0	n.d.	8,7	6,7	9,5	7,7	9,1	11,5	9,9	7,9	10,4	9,7	13,1	17,1	12,8	12,7	14,1	14,3

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

n.d.: datos no disponibles

La protección social busca generar un piso mínimo de bienestar. En otros países, la política de desarrollo rural cuenta con servicios agropecuarios y seguro agroclimático, a fin de que esa población, en caso de pérdida de cosechas o caídas en los precios, pueda mantener su capacidad productiva. Paraguay carece de un seguro agroclimático para la agricultura familiar, y los servicios agropecuarios tienen muy baja cobertura, apenas el 7,1% de familias con producción agropecuaria recibieron insumos en el 2018.

La falta de protección social impacta, en el sector rural, sobre la probabilidad de permanecer en la pobreza, o de caer en ella si la familia productora está cerca de la línea de pobreza. Afecta, además, a las familias consumidoras en las ciudades, porque el desabastecimiento de alimentos eleva el costo de la canasta familiar, reduciendo la capacidad adquisitiva de los ingresos.

Cuadro N.º 3.11.

Hogares con actividad agropecuaria que recibieron insumos (%) (2000-2018).

	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	n.d.	n.d.	n.d.	4,1	14,0	6,0	5,7	1,7	2,7	2,7	2,5	6,0	4,8	1,9	5,1	4,1	6,1	5,2
Urbana	n.d.	n.d.	n.d.	1,2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2,9	*
Rural	n.d.	n.d.	n.d.	5,6	19,9	8,1	7,8	2,4	3,4	3,1	*	8,4	6,7	2,5	6,6	5,0	7,5	7,1

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

n.d.: datos no disponibles * Insuficiencia muestral, menor a 30 casos

Cuadro N.º 3.12.

Población del Q1 y Q2 cuyos hogares están cubiertos con algún Programa social (%) (2000-2018).

	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Quintil 1 (20% más pobre)																			
Total	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9,1	14,5	6,8	23,3	15,2	22,9	31,7	34,2	36,5	36,2	
Urbana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	*	*	*	6,4	6,1	9,1	12,0	13,2	14,0	17,1	
Rural	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,5	16,9	*	28,9	22,9	27,5	40,8	41,5	48,2	46,2	
Quintil 2																			
Total	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	*	5,7	4,2	11,6	11,9	13,9	17,7	20,5	22,7	26,8	
Urbana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	*	*	*	*	4,3	5,8	6,8	7,1	11,0	13,2	
Rural	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,9	17,1	10,1	26,5	14,3	28,2	37,2	43,7	45,9	45,2	

Fuente: DGEEC (2017 y 2018).

n.d.: datos no disponibles * Insuficiencia muestral, menor a 30 casos

Desde el año 2005, empezaron a expandirse los programas no contributivos de protección social. Los más relevantes son *Tekoporá*, y la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza. Casi tres quinquenios más tarde, solo un tercio de la población (36,2 %) ubicada en el quintil de mayor pobreza beneficia de alguno de esos programas, y solo el 26,8 % de la población del segundo quintil, con alta vulnerabilidad de caer en la pobreza, está protegida

con un ingreso apto para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, o financiar sus estudios o servicios de salud.

Estos programas buscan cubrir a una población excluida de programas de seguridad social, cuyos primeros antecedentes fueron cajas de jubilaciones para empleados públicos, a inicios del siglo XX. A mediados de siglo, el Instituto de Previsión Social se focalizó en el trabajo formal del sector privado, y pese al tiempo transcurrido, su cobertura continúa siendo muy baja.

La insuficiente cobertura de servicios de salud, educación y protección social, registradas en las EPH, obedecen a la baja inversión social del Estado paraguayo. Pese a haberse cuadruplicado la inversión en G por habitante en los últimos tres quinquenios, en la actualidad solo el 9,3% del PIB es destinado a esa inversión. De esta tasa, el 3,2% va a educación; el 2,2%, a promoción y acción social; y el 1,9%, a salud.

Cuadro N.º 3.13. Evolución de los principales indicadores de inversión social (G corrientes) (2003-2018).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IS/AC	32,7	37,4	39,4	43,8	65,7	63,9	66,5	65,0	67,1	65,0	67,8	67,3	67,8	69,5	69,9	69,7
IS/PIB	3,4	3,7	3,9	4,4	6,3	5,8	7,0	6,4	7,3	8,6	8,4	8,6	9,1	8,9	9,0	9,3
IS por persona	303.492	331.795	358.717	414.029	609.376	586.359	700.311	700.441	822.392	948.763	984.552	1.040.638	1.123.539	1.123.959	1.175.295	1.238.974

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BOOST y BCP (2019).

Cuadro N.º 3.14.

Evolución de la inversión social por funciones, respecto al PIB (2003-2018)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	3,4	3,7	3,9	4,4	6,3	5,8	7,0	6,4	7,3	8,6	8,4	8,6	9,1	8,9	9,0	9,3
Salud	0,7	0,7	1,0	1,1	1,2	1,0	1,5	1,4	1,6	2,0	1,7	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Educación	2,4	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	3,0	2,8	3,0	3,4	3,2	3,1	3,3	3,0	3,0	3,2
Promoc. y acción social	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	0,6	1,1	0,9	1,3	1,5	1,7	1,6	1,9	1,8	2,2	2,2
Seguridad social	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,5	1,6	1,7	1,9	1,8	1,5	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BOOST y BCP (2019).

De acuerdo a estudios (Banco Mundial, 2018; OCDE, 2018; Serafini, 2018), hay espacio para mejorar la eficiencia y los resultados de estas políticas, con la implementación efectiva de los sistemas de salud y protección social, y su adecuada coordinación con la política educativa.

Aunque estos sistemas poseen base legal e institucional, los programas e intervenciones públicas sufren altos niveles de fragmentación y segmentación. Tanto su integración efectiva, como la implementación de los componentes faltantes, elevarían el impacto y reducirían los costos de estas políticas sociales.

Un claro ejemplo es el de la atención primaria a la salud. El fortalecimiento de sus servicios contribuirá a racionalizar la atención hospitalaria y a reducir los costos de la política sanitaria, vía la salud preventiva. Además, una niñez sana es determinante para la permanencia en el sistema educativo y la mejora de logros del aprendizaje.

Sin mejoras en la eficiencia e integración de las políticas, y con la baja prioridad fiscal otorgada a roles sociales del Estado, será imposible impulsar cambios significativos en la calidad de vida de la población o mejoras en el capital humano, necesarias para la transición hacia una mayor complejidad económica.

3.5. Una estratificación socioeconómica

La conjunción de crecimiento económico con una mayor presencia estatal a través de políticas públicas, por una parte amplió el acceso a servicios públicos y, por otra, permitió mejorar la mayoría de los indicadores sociales de Paraguay, incluyendo los relativos al ingreso.

Un efecto importante fue la disminución de la pobreza de ingreso, que desde un nivel máximo de 57,7% (2002) se redujo al 24,2% (2018). En valores absolutos, esto significó que dejaron la pobreza cerca de 1.400.000 personas en un lapso de 16 años, aunque respecto a los años 1997-98, fueron unas 400.000. Es decir, hubo una década perdida (1999-2009), ya que entre 1999 y 2002 la pobreza aumentó, pero empezó a reducirse en 2003, para recuperar su nivel de 1998 solo siete años después, en 2010.

Las personas que lograron superar la línea de pobreza al elevar sus niveles de ingresos siguen, sin embargo, muy próximas a dicha línea, y muy vulnerables a caer bajo ella otra vez. El estrato de «no pobre pero cercano a la pobreza» fue aumentando paulatinamente, con pocos retrocesos en las últimas dos décadas, en las que pasó del 36,1% (1997-98) al 46,4% de la población (2018).

Cuadro N.º 3.15.

Distribución porcentual de la población¹, según estrato socioeconómico². Paraguay (1997-2018).

Estrato socioeconómico	1997-98	1999	2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
En situación de pobreza	40,5	44,7	45,1	57,7	51,4	48,8	44,9	48,9	45,3	43,2	41,6	39,0	37,0	31,4	28,0	27,2	26,6	28,9	26,4	24,2
Cercano a la pobreza	36,1	36,0	37,1	30,4	33,1	36,3	37,2	36,4	38,6	38,7	40,5	42,1	40,1	45,5	42,8	43,8	43,8	44,0	46,1	46,4
No pobre, ingreso medio	22,2	18,4	16,9	11,2	14,6	14,2	17,3	14,0	15,5	17,3	17,0	18,1	21,7	22,3	27,9	27,3	28,5	25,9	26,2	28,2
Alto nivel de ingreso	1,1	0,9	0,9	0,6	0,9	0,7	0,6	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	1,2	0,8	1,3	1,8	1,1	1,2	1,3	1,3

Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares.

1/ Excluidos los empleados domésticos del hogar.

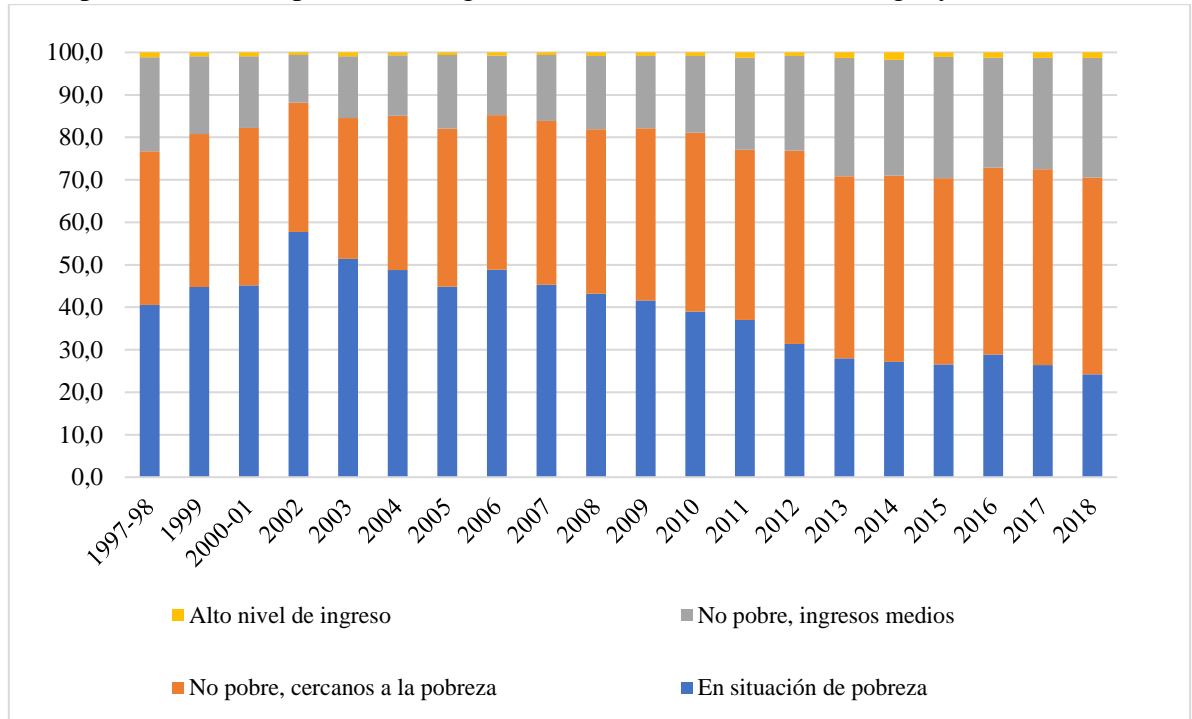
2/ Se considera en estrato de pobreza a la población que está debajo del nivel de la línea de pobreza de cada área (urbana o rural). El estrato vulnerable se distancia de dicha línea 2,5 veces; el de clase media, 12,5 veces; y el de alto ingreso, más de 12,5 veces.

El estrato de ingresos medios tuvo una evolución más volátil. Al inicio del periodo (1997-98), este grupo representaba el 22,2% de la población, proporción que cayó a la mitad en 2002, cuando se redujo a 11,2%. Desde el año 2007, crece en forma sostenida, recuperando recién en 2012 el nivel de una década atrás. Entre el 2013 y el 2018, se mantiene próxima al 28%.

El estrato de mayores ingresos abarca cerca del 1,1% de la población. Su evolución es algo volátil llegando, en años recientes, al 1,3% de la población. Su récord fue en el 2014, cuando alcanzó el 1,8% de la población.

Gráfico N.º 3.6.

Distribución porcentual de la población, según estrato socioeconómico. Paraguay (1997 -2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH 1997-2017).

Estos avances ya fueron registrados por el Banco Mundial (2013), Clarissa Hardy (2014) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), quienes estudiaron el fenómeno para América Latina y el Paraguay. Todas estas fuentes dividen a la población en cuatro estratos: pobres, vulnerables, clase media, y estrato de alto ingreso.

Cuadro N.º 3.16.

Porcentaje de la población por nivel socioeconómico en Paraguay, según publicaciones.

Estratos	Banco Mundial (2013)	Hardy (2014)	PNUD (2016)	Serafini y Zavattiero (2018)
Pobreza	44,2	32,8	20,2	28,9
No pobres, cercanos a la pobreza o estrato vulnerable	32,6	40,5	39,5	44,0
Estrato medio o clase media	23,2	25,5	38,1	25,9
Alto nivel de ingreso	---	1,3	2,3	1,2
Total	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo, Vakis (2013); Hardy (2014); PNUD (2016), Serafini y Zavattiero (2018)

Al analizar los riesgos que enfrenta la población paraguaya, Serafini y Zavattiero (2018) usan esa misma estratificación, señalando que la vulnerabilidad no es exclusiva del estrato cercano a la pobreza; esa misma condición obstaculiza también la consolidación del estrato medio. La baja calidad de los empleos, emprendimientos y acceso a servicios públicos no afecta solo a las poblaciones de menores recursos.

A esto se suma la volatilidad económica y las escasas políticas económicas para enfrentarla, especialmente en el sector de empleados/as por cuenta propia. Tanto el estrato medio como los dos estratos de menores ingresos carecen de mecanismos de protección social, y generan sus ingresos bajo incertidumbre económica, lo que les plantea dificultades para sostenerse en sus respectivos estratos a lo largo del tiempo.

Ese estudio, al procesar datos luego del cambio metodológico de la línea de pobreza, no es estrictamente comparable con los tres anteriores. Aun así, las cuatro fuentes ubican a la mayor parte de la población paraguaya en situación de pobreza o por arriba de la línea de pobreza, pero muy cercana a ella.

Según la EPH del 2018, el 70,6% de la población paraguaya se encuentra o en situación de pobreza (24,2%) o con alto riesgo de caer en ella (46,4%). En el primer caso, el ingreso promedio de los hogares no llega al salario mínimo, mientras en el segundo ese promedio es 1,7 veces mayor, como puede observarse en el cuadro que sigue:

Cuadro N.º 3.17.

Ingreso promedio del hogar, población en valores relativos y absolutos según estrato económico. Paraguay (2018).

Estrato económico	Promedio de ingresos totales del hogar ^a	Porcentaje de la población ^b	Población en valores absolutos ^b	Relación respecto al Salario mínimo ^c
Total	5.104.473	100,0	6.945.431	2,4
En situación de pobreza	1.562.807	24,2	1.679.810	0,7
No pobre, cercanos a la pobreza	3.574.723	46,4	3.219.413	1,7
No pobre, ingreso medio	7.574.423	28,2	1.956.331	3,6
Alto nivel de ingreso	31.496.356	1,3	89.877	14,9

Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2018

a/ Incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas, intereses o dividendos, prestaciones por divorcio o cuidado de hijos, víveres de alguna institución pública, vaso de leche, bono de almuerzo escolar y otros ingresos. No incluye la renta imputada de la vivienda propia y el ingreso de empleados domésticos en el hogar.

b/ Se excluye a los empleados domésticos dentro del hogar.

c/ Estipulado en 2.112.562 de guaraníes corrientes.

En el estrato de ingresos medios está el 28,2% de la población —unas 2.000.000 de personas— con ingresos familiares cercanos a 3,6 salarios mínimos. El grupo de personas de mayores ingresos representa el 1,3% de la población —menos de 100.000 personas— en hogares con un promedio de ingresos equivalentes a 14,9 veces el salario mínimo.

La evolución en la estratificación socioeconómica no fue acompañada por cambios relevantes en las brechas por área de residencia, edad y sexo. La pobreza mantuvo su característica eminentemente rural, aunque se elevó la tasa de personas que viven en esa condición en el área urbana. En 1997-98, el 35,8% de la población en situación de pobreza vivía en áreas urbanas, proporción que aumentó al 45,5% en 2018.

Aunque se redujo significativamente la proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza (NNA, 0 a 14 años), este grupo etario sigue estando sobrerrepresentado bajo esa línea. En un lapso de dos décadas (1997-98 a 2018), la proporción de NNA en el total de personas en situación de pobreza bajó del 52,0% al 42,5%, mientras aumentó la proporción de jóvenes y adultos. Una evolución similar se dio en el estrato que dejó la pobreza, pero se encuentra muy cercana a esa línea.

El 84,5% del total de NNA estaba en 1997-98 en situación de pobreza o era no pobres, pero cercano a esta línea. En 2018, la proporción apenas se redujo al 82,9 %. En el estrato de ingresos medios se ubica el resto, y casi sin representación en el grupo de ingresos altos. En definitiva, de unos 2.000.000 de NNA que viven en Paraguay, más de 1.700.000 se ubican en los dos estratos de menores ingresos.

El importante peso de la infancia en estos dos estratos debe llamar la atención del Estado, debido a que es la etapa crucial de la vida para la construcción de capacidades, a fin de lograr una vida digna posterior. La entrada a la adolescencia es otro momento clave, dados los importantes factores de riesgo como el embarazo temprano, la deserción escolar, el trabajo peligroso, los accidentes automovilísticos, el consumo de alcohol y otras drogas, y los conflictos con la ley, entre otros (Zavattiero, 2016; Elías, Rudy; *et. al.*, 2013).

Paraguay ha dado pasos importantes en las políticas de lucha contra la pobreza. La mayoría de los programas se concentraron en este grupo etario, siendo muy importante *Tekoporá*, porque la transferencia en efectivo contribuye a aumentar el ingreso familiar y, con ello, a reducir la pobreza. La pensión alimentaria para personas mayores contribuye también, cuando en los hogares de las personas que reciben esta transferencia viven NNA. Como las oportunidades de movilidad social se construyen en las primeras etapas de la vida, su objetivo es frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza, y lograr que las nuevas generaciones permanezcan fuera de ella.

3.6. Educación y Desarrollo Humano

La educación es un determinante crucial de la movilidad social. A través de ella, se logra desarrollar las competencias requeridas para acceder a empleos de mayor nivel de remuneración y protección social. Si se plantea que el trabajo es la principal vía de obtención de ingresos, la educación constituye un instrumento esencial.

El cuadro siguiente ilustra los desafíos del país en términos de ampliación de la cobertura y permanencia en el sistema educativo. La tasa de analfabetismo del 6% en 2018 expresa desigualdades, y registra un aumento frente a la tasa mínima del 4,4% lograda dos años antes. El analfabetismo está concentrado en el área rural y en las mujeres, y la mayor brecha se registra entre hombres urbanos (3,7%) y mujeres rurales (10,3%).

Cuadro N.º 3.18.

Indicadores de educación. Paraguay (2018).

Estrato socioeconómico	Población analfabeta de 15 y más años de edad (%)	Promedio de años de estudio de la población de 10 y más años de edad	Asistencia de la población de 6 a 14 años de edad (%)	Asistencia de la población de 15 a 17 años de edad (%)
Total	6,0	8,8	96,9	81,8
En situación de pobreza	10,9	6,3	94,6	72,0
No pobres, cercanos a la línea	6,8	8,2	97,7	83,2
No pobres, ingreso medio	2,1	11,2	99,0	92,8
Alto nivel de ingreso	1,3	12,6	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2018

El promedio de años de estudio de la población es relativamente bajo en todos los estratos, aunque existen desigualdades entre la población en situación de pobreza y el estrato de mayor nivel de ingresos. El promedio de años de estudio de la población de 10 años o más, a nivel país, es de apenas 8,8. Las personas en situación de pobreza acumulan apenas 6 años, equivalentes al primer y segundo ciclo de Educación escolar básica (EEB). Los siguientes dos estratos no consiguen superar los años equivalentes a la educación media (12 años, EM).

De acuerdo a las cifras de las EPH, la población paraguaya no logra culminar los niveles mínimos de educación obligatoria, lo que revela la incapacidad del Estado para garantizar un derecho humano fundamental al bienestar individual y el desarrollo del país.

Este magro desempeño obedece al insuficiente esfuerzo público en brindar educación universal y gratuita, especialmente en la adolescencia. La asistencia escolar alcanza niveles altos entre los 6 y 14 años, que corresponden a los tres ciclos de la EEB, sin brechas notables por estrato. Pero entre los 15 y 17 años, correspondientes a la EM, la asistencia se reduce al 72,0% y 83,2% en los estratos de menores ingresos, frente al 92,8% y 100,0% de los superiores. De este modo, los ingresos familiares pesan mucho en un contexto de deficiente provisión pública de educación.

Según las EPH, diversas razones explican la inasistencia escolar. La más relevante es el factor económico, es decir, la necesidad de trabajar y aportar a la familia, y el costo de estudiar. La segunda causa, sobre todo para las mujeres, son las labores domésticas y de cuidado del hogar, que afectan no solo a las oportunidades educativas, sino también a las económicas.

En el lapso estudiado, el peso específico de cada motivo sufrió cambios. Los relativos a la oferta educativa perdieron peso, en razón del esfuerzo estatal realizado en la materia. La expansión

de la infraestructura escolar contribuyó a reducir los obstáculos geográficos, logrando una mayor cercanía de la escuela al hogar, mientras la implementación de la canasta de útiles y la gratuidad redujeron los anteriores costos económicos.

Por su parte, las políticas de protección social —*Tekoporá*, Abrazo, alimentación escolar, y el boleto estudiantil— incentivaron la permanencia en la escuela. Pero estos programas están fragmentados territorialmente, y mantienen bajas coberturas incluso en la población focalizada. El Estado debe esforzarse por universalizar la mayoría de estos programas en la población en edad escolar.

Los años promedio de estudio de la población ocupada de 18 años o más son también bajos. En el lapso analizado se constata un leve aumento, pero insuficiente, para garantizar las competencias mínimas que exige el mercado laboral. Según estudios recientes (Serafini, 2019; UNESCO, 2017), para dejar la pobreza se requieren como mínimo 12 años de estudio o EM.

El cálculo de la cantidad de años promedio de estudio necesarios para dejar la pobreza se realizó en el contexto actual de un modelo económico basado en la producción de bienes y servicios que demandan relativamente bajos niveles educativos. Si los objetivos son diversificar la producción agregando valor, insertar al país en mercados más competitivos e incorporar innovación, la aspiración de contar con EM será insuficiente.

Por otro lado, dada la estructura etaria relativamente joven de la población trabajadora, con potencial de integrarse al mercado laboral en mejores condiciones —trabajadores de baja productividad, trabajadoras no remuneradas, trabajadores/as informales—, el desafío educativo no consiste solo en universalizar la cobertura y mejorar sustancialmente la calidad en el sistema formal, sino en reinsertar a la juventud que no logró concluir los niveles formales, y en facilitar una transición fluida entre la escuela y el primer empleo.

El objetivo de una transición productiva debe incluir también a las personas adultas de 30 años o más. Este grupo etario requiere estrategias especiales, que combinen nuevos contenidos con la habilidad para seguir aprendiendo, ya que seguirán aportando económicamente en las siguientes dos o tres décadas.

El bienestar de las personas y su capacidad para trabajar, su autonomía económica y su contribución al crecimiento de un país dependen de las credenciales educativas y de sus condiciones de salud. Para las mujeres, la oferta de servicios públicos —aquí relacionados al

acceso de agua y saneamiento— contribuye a reducir las horas destinadas a la gestión doméstica, liberando así el tiempo que pueden destinar al trabajo remunerado.

3.7. Los sistemas de salud y protección social, y la estratificación social

Los datos anuales de la EPH permiten analizar, con tres variables, las oportunidades en materia de salud. El acceso a la salud se mide, en primer lugar, registrando a la proporción de personas que, ante una enfermedad o accidente, acudieron a una consulta en instalaciones que brindan servicios de salud. El acceso a agua mejorada, en segundo término, y a saneamiento mejorado, en tercera instancia, se miden a través de la cobertura de estos servicios, con los indicadores² de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los tres indicadores tuvieron mejoras en el periodo estudiado, aunque persisten las brechas por estrato social y por residencia urbana/rural. Usando los cuatro estratos socioeconómicos antes citados, las brechas en el acceso a salud (consultas) son mínimas en los primeros tres estratos (que están en el orden de 70%), pero se amplían respecto al estrato de mayor riqueza (su acceso alcanza el 81,6%).

En la cobertura de agua y saneamientos mejorados, hay una clara segmentación por estrato, sobre todo en el caso del saneamiento: los dos estratos superiores presentan una cobertura bastante mayor que el de la población en situación de pobreza.

Cuadro N.º 3.19.
Indicadores de salud. Paraguay (%) (2018).

Estrato económico	Acceso a salud	Acceso a saneamiento mejorado	Acceso a agua mejorada
Total	71,3	83,7	87,2
En situación de pobreza	70,4	59,2	82,3
En condición de vulnerabilidad	70,6	87,9	87,7
Estrato medio	73,3	97,1	90,3
Alto nivel de ingreso	81,6	95,9	95,3

Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2018.

² Agua mejorada incluye ESSAP + SENASA o Junta de Saneamiento + Red Comunitaria + Red o prestador privado + Pozo artesiano + Pozo con bomba + Pozo sin bomba + Agua de lluvia (DGEEC, 2019). Saneamiento incluye desagüe por red pública, y pozo ciego con o sin cámara séptica.

Estas desigualdades responden básicamente a la ubicación geográfica de las personas. La mayor incidencia de la pobreza se da en el sector rural, donde los servicios públicos relacionados con la salud alcanzan menor cobertura. De allí el menor acceso a estos servicios básicos por parte del estrato en situación de pobreza.

La protección social en Paraguay es altamente fragmentada y segmentada (OCDE, 2019; Serafini, 2019; OIT, 2016). Existen múltiples programas dirigidos a cubrir carencias de ingresos y de salud, algunos de tipo contributivo y otros no contributivos. Pese a tener poblaciones focalizadas, en ningún caso logran una cobertura completa de las mismas en los dos componentes principales (ingresos y salud).

Los mecanismos históricos de protección se vinculan —aquí y en el resto del mundo— al trabajo remunerado en relación de dependencia. En el sector privado del Paraguay, son cubiertos fundamentalmente por el Instituto de Previsión Social (IPS), que brinda cobertura de salud y jubilación. Para el servicio civil, existen múltiples mecanismos de jubilaciones y de cobertura de salud, con derechos y obligaciones muy diferentes, en función a los colectivos laborales y a las instituciones. Este diseño institucional —sin cobertura universal— privilegia a los estratos de mayores ingresos, contribuyendo a la desigualdad.

El cuadro N.º 3.20 ilustra el nivel y desigualdad de la desprotección que enfrentan las personas en materia de salud e ingresos. El 26,9% de la población paraguaya cuenta con seguro médico. En el estrato de pobreza esta cobertura es casi inexistente (4,4%), en el siguiente grupo aumenta al 22,1%, mientras que en el estrato de los ingresos medios se duplica, abarcando a la mitad de esa población.

El seguro médico es un mecanismo para enfrentar los costos de la asistencia en salud, en ausencia de una cobertura universal y gratuita. Considerando los bajos ingresos laborales, y la alta proporción de personas ubicadas en los dos estratos de ingresos más bajos, cualquier problema de salud genera no solo efectos económicos sino, sobre todo, pone en riesgo la garantía del derecho a la salud y a la vida, establecidos constitucionalmente y en diversos compromisos internacionales ratificados por el país.

El sistema de protección social cuenta con un componente de ingresos jubilatorios, pero solo el 23,8% de la población que trabaja aporta a algún mecanismo de jubilación. Es decir, casi el 75% de la población trabajadora perderá autonomía económica y dependerá de otra persona al envejecer. Esta situación empeora entre las mujeres, ya que la mitad de ellas se encuentra fuera

del mercado laboral, condición indispensable para incorporarse a cualquiera de las cajas jubilatorias en funcionamiento.

También en este indicador hay brechas notables. Como en el caso del seguro médico, los dos estratos de menores ingresos tienen una cobertura mínima en el sistema jubilatorio, mientras cerca de un tercio de la población trabajadora aporta en los estratos de ingresos medio y alto.

El alto nivel de exclusión de los sistemas contributivos motivó el diseño de estrategias no contributivas, focalizadas en la población en situación de pobreza y/o mayor vulnerabilidad. Surgieron programas como *Tekoporá* y el de pensión alimentaria para personas mayores de 65 años o más, cuya cobertura sigue baja: 17,6%. Estos programas funcionan sin vasos comunicantes con el sistema contributivo, y sus beneficios son mínimos, o muy distantes de las necesidades o derechos que deben ser garantizados.

En promedio, menos de un tercio de la población ocupada de 18 años y más cuenta en el 2018 con un seguro médico y aporta a algún mecanismo de jubilación. Esto revela los bajos niveles de protección de las personas, incluso aquellas de los estratos medios.

Cuadro N.º 3.20.

Indicadores de protección social (2018).

Estrato económico	Cobertura de seguro médico (%)	Población ocupada (18 años o más) que aporta a la jubilación	Mujeres con ingresos propios (%)	Población cuyos hogares están cubiertos con algún programa social (%)
Total	26,9	23,8		17,6
En situación de pobreza	4,4	3,5	44,4	32,8
En condición de vulnerabilidad	22,1	18,4	56,2	18,8
Estrato medio	52,4	38,6	71,3	3,4
Alto nivel de ingreso	60,9	37,5	63,7	---

Fuente: Elaboración propia a partir de DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2018

De este modo, salir de la pobreza, mantenerse fuera o ubicarse lejos de ella plantea obstáculos incluso en el estrato medio. Los escasos mecanismos de protección, la volatilidad económica y los bajos niveles de ingreso impiden a estas personas ahorrar recursos para el futuro, financiar el gasto de bolsillo necesario para salvar un evento crítico de salud, o solventar activos como una vivienda segura, que le permitan reducir incertidumbres, contribuir a su seguridad física o enfrentar *shocks* climáticos.

En el extremo de estas condiciones están las mujeres y las personas mayores. Menos de la mitad de las mujeres en situación de pobreza cuenta con ingresos propios, tasa que se eleva a un máximo de 71,3 % en las mujeres del estrato medio. Es decir, una importante proporción de mujeres paraguayas depende de otras personas a lo largo de toda su vida.

A la falta de ingresos propios se agrega la exclusión de mecanismos que garanticen la atención a la salud. Por la baja inversión pública en esta área, y la consecuente necesidad de «gasto de bolsillo» (Benítez, 2017; Giménez *et al.*, 2017), ante un *shock* de salud estas personas enfrentan otros tipos de dependencia, como las derivadas del cuidado.

Buscando subsanar parte de estos problemas —sobre todo la ausencia de integralidad y la fragmentación—, se inició el Sistema de Protección Social «Vamos». Esta iniciativa busca no solo mejorar los programas existentes, sino también diseñar las intervenciones necesarias para llenar los vacíos registrados en las diversas poblaciones en riesgo.

Las posibilidades de dejar la pobreza, mantenerse fuera de ella y avanzar hacia mejores condiciones socioeconómicas de vida tienen múltiples determinantes. Abarcan desde características personales como el sexo, el área de residencia, el origen étnico o el nivel educativo propio y de los padres, hasta el contexto social, como las características del barrio que habitan, el grado de cohesión social y de desigualdad existente en el país. Incluyen cuestiones estructurales como el ciclo económico y su potencialidad para generar empleos; y condiciones institucionales como las políticas públicas de protección social (Vélez, Campos y Fonseca, 2015; Sen, Friedman, Torche, 2010; Andersen, 2001).

3.8. Transición social y acceso a la energía eléctrica

El acceso a energía eléctrica registró notable crecimiento en las últimas décadas, y alcanzó muy altos niveles en Paraguay, pero este aumento de la cobertura, paralelo a una creciente demanda energética, dio lugar a inestabilidad de tensiones, relativa confiabilidad y disponibilidad del suministro de energía eléctrica (Panadero y Mereles, 2018). Algunos indicadores de calidad del servicio —cantidad de cortes y su tiempo de duración— han empeorado en los últimos años (ANDE, 2019). Las falencias de servicio energético ubican al país entre los de peor desempeño en el Índice de Competitividad Global; en 2018 estaba en el lugar 118 de 140 países. De los países de América Latina, solo Venezuela está peor posicionada (WEF, 2018).

El acceso a la energía eléctrica logró casi la universalización. Entre el 2002 y 2017, la población que accede a la electricidad pasó de 91,4% a 98,9%, llegando a la universalidad en el área urbana (99,1% en el 2017) y abarcando casi todos los hogares del área rural (97,3%). La capital, Asunción, posee ya cobertura plena.

Pero se registran aún diferencias relevantes entre los departamentos: el de menor cobertura en la región Oriental era y continúa siendo San Pedro. Cuando la EPH incluyó muestras de todo el Chaco, el peor posicionado pasó a ser Boquerón, en 2017. Aunque es el departamento de menor acceso a la energía eléctrica; el 87,1% de su población —de unas 55 mil personas— cuenta con este servicio.

Los avances en la tasa de acceso a la energía eléctrica de los departamentos son sustantivos, como puede verse en el siguiente gráfico N.º 3.7. Los mayores saltos se dieron en San Pedro y en el área rural de todo el país, y, en menor medida, en los restantes departamentos. En términos de políticas públicas, quedan pendientes, sin embargo, una cobertura universal, y una mayor asequibilidad y calidad de este servicio, aspectos que se consideran sectorialmente en el siguiente capítulo.

Cuadro N.º 3.21.

Población con energía eléctrica, números absolutos y porcentajes, según área de residencia y departamentos con representación muestral. (2002, 2007, 2012 y 2017).

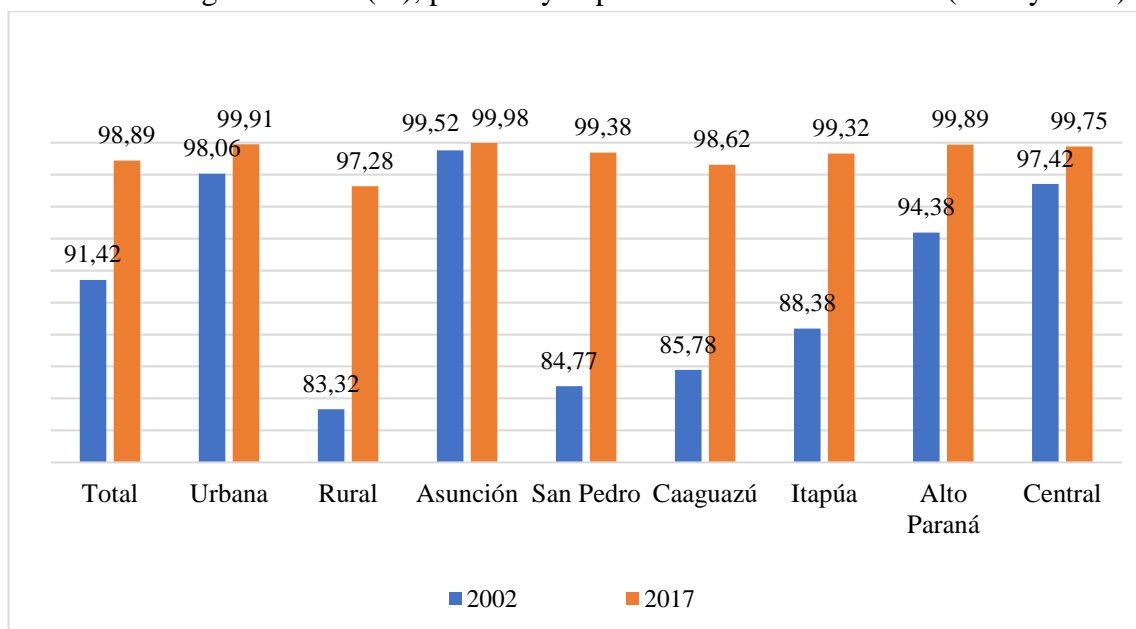
	2002		2007		2012		2017	
	N A	%	N A	%	N A	%	N A	%
Total	4.938.790	91,42	5.690.539	96,35	6.287.866	98,42	6.876.347	98,89
Urbana	2.913.243	98,06	3.341.379	98,86	3.790.807	99,82	4.260.404	99,91
Rural	2.025.547	83,32	2.349.160	92,99	2.497.059	96,36	2.615.943	97,28
Asunción	527.872	99,52	135.293	99,42	529.459	100,00	524.055	99,98
Concepción							238.693	97,81
San Pedro	292.055	84,77	70.973	92,70	386.794	98,13	417.038	99,38
Cordillera							297.475	99,41
Guairá							218.406	98,90
Caaguazú	400.320	85,78	101.385	95,94	510.263	98,46	538.340	98,62
Caazapá							181.701	98,45
Itapúa	427.509	88,38	121.549	94,49	548.953	98,98	588.005	99,32
Misiones							122.304	99,02
Paraguarí							250.317	98,21

Alto Paraná	565.820	94,38	146.043	97,88	729.135	98,92	795.827	99,89
Central	1.389.368	97,42	378.842	98,70	1.851.466	99,80	2.066.929	99,75
Ñeembucú							87.788	98,87
Amambay							153.362	93,26
Canindeyú							214.442	96,75
Pdte. Hayes							110.585	91,34
Boquerón							54.886	87,11
Alto Paraguay							16.194	95,01
Resto	1.335.846	86,12	361.361	93,82	1.731.796	96,20		

Fuente: Elaboración propia con base en las EPH de la DGEEC.

Gráfico N.º 3.7.

Población con energía eléctrica (%), por área y departamentos seleccionados (2002 y 2017).



Fuente: Elaboración propia con base en las EPH.

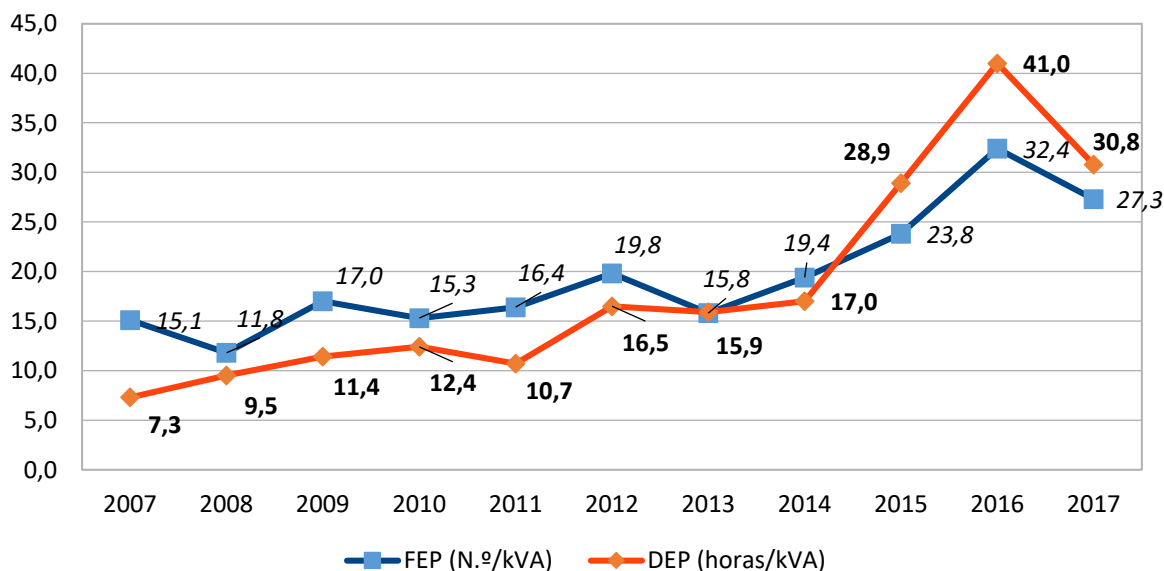
Por su parte, este mayor acceso a la energía eléctrica —y transición a energías modernas y renovables, por la utilización de hidroenergía— mantiene también desafíos pendientes. El acceso casi universal a la electricidad responde al lema de «No dejar a nadie atrás», uno de los ejes transversales de los ODS. Las cuestiones irresueltas se refieren a la calidad de la energía eléctrica. Para medirla, entre varios indicadores, se registra a dos que empeoraron en los últimos años: a)

Frecuencia Equivalente de Interrupción por Potencia (FEP), que presenta el número de veces que 1 kVA³ instalado en media tensión quedó sin suministro de energía eléctrica en el año; y b) Duración Equivalente de Interrupción por Potencia (DEP), que mide el tiempo en horas que 1 kVA instalado en media tensión quedó sin suministro de energía eléctrica. Ambos reflejan la cantidad de veces y la duración de las interrupciones en relación con el 1 kVA.

La frecuencia y duración de las interrupciones (cortes de energía) muestran en Paraguay una tendencia creciente entre 2008 y 2016, con una caída en 2017. De 12 cortes anuales en 2008 se pasa a 32 en 2016, y a 27 en 2017, en una línea de tendencia ascendente. Es decir, en el lapso 2008-2016, la cantidad de cortes de energía aumentó 2,7 veces. También el tiempo de duración de las interrupciones se incrementó: de 10 horas (2008) subió a 41 en 2016, reduciéndose a 31 en 2017, es decir, se cuadruplicó en el lapso 2008-2016. La caída de la calidad del sistema (de distribución) puede visualizarse en el gráfico siguiente:

Gráfico N.º 3.8.

Frecuencia y Duración Equivalente de Interrupción por Potencia en Paraguay (2007-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de ANDE, *Memoria Anual 2017*.

³ “[L]as KVA son una unidad de potencia aparente de un aparato eléctrico de características principalmente inductivas cuando funciona con corriente alterna ...”, en <https://alfagenerators.es/kva/>

3.8. Conclusiones y desafíos

Paraguay ha logrado indudables mejoras en la calidad de vida de su población en las dos últimas décadas. Estas fueron, sin embargo, insuficientes para reducir sustantivamente las brechas internas, y las que el país mantiene con el promedio latinoamericano.

Los años de crecimiento económico fueron poco aprovechados para reducir la pobreza o las múltiples formas en que se manifiestan y acumulan las desigualdades o para garantizar el ejercicio pleno de los derechos establecidos en el marco normativo nacional e internacional.

Las principales causas de estos magros resultados son la baja prioridad fiscal otorgada a las políticas sociales —salud, educación, protección social y otros—, su implementación descoordinada, y la persistencia de problemas sociales que no cuentan con intervenciones públicas o son respondidos con programas de diseño deficiente.

Paralelamente, las políticas económicas mantienen débiles lazos con la social y, en muchos casos, son hasta contradictorias; mientras la segunda busca reducir la pobreza y ampliar la oferta de servicios públicos, la primera fomenta un modelo de crecimiento incapaz de generar el volumen de empleos dignos requeridos por la dinámica demográfica.

Este capítulo formuló una breve descripción de la evolución y situación actual de los cuatro estratos socioeconómicos, buscando una mejor comprensión de algunas variables procesadas a partir de las EPH. Estas se agruparon en tres áreas: educación, condiciones sociales y protección social.

El rol de la educación para ampliar las oportunidades económicas individuales es indiscutible, lo que a su vez produce efectos sobre la posibilidad de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, sentando un círculo virtuoso entre fundamentos micro y macroeconómicos.

Las condiciones sociales crean el contexto necesario para un desenvolvimiento adecuado de las capacidades y oportunidades. La educación, en condiciones precarias de salud, difícilmente obtenga los resultados esperados tanto en los logros educativos como en la productividad y el ingreso.

La protección social es esencial para reducir los niveles de vulnerabilidad que enfrentan las personas, derivados de riesgos que no pueden enfrentar por sus propios medios. A lo largo de todo su ciclo de vida y de acuerdo con el sexo, el área de residencia, su nivel económico, el

contexto geográfico y ambiental en el que viven y de otras variables, ellas enfrentan situaciones cuyas consecuencias pueden ser el empobrecimiento, la pérdida de activos o enfermedades, obstaculizando la movilidad social.

La posibilidad de enfrentar los riesgos depende en parte de las características personales, pero, sobre todo, de las instituciones, estructuras y normas del Estado, que crean un piso de protección y colaboran con la capacidad de las personas y sociedades para enfrentar eventos adversos como una enfermedad, una crisis económica o una catástrofe natural.

El crecimiento del estrato medio en América Latina —relacionado con la reducción de las desigualdades y de la pobreza— fue visto con exagerado optimismo, como lo demuestra el estancamiento de estos indicadores en los últimos años, incluyendo el caso del Paraguay. La tendencia ininterrumpida de reducción de la pobreza y crecimiento del estrato medio durante nueve años tuvo retrocesos posteriores, aunque leves y discontinuos. Esto requiere fortalecer las políticas públicas que logren sostener el ritmo favorable de años anteriores.

La desigualdad causa efectos sobre diversos ámbitos, limita el crecimiento económico a mediano y largo plazo, y minimiza las oportunidades sociales. Analizando las asimetrías económicas, Cortez (2016) señala como una reforma prioritaria «limitar el peso del sector informal», que impida mejorar la productividad y, por esa vía, la economía; mientras que Rivarola (2016) da cuenta de los factores sociales y culturales.

De cualquier modo, el proceso de transición social ha avanzado sustantivamente: la matrícula educativa se expandió ininterrumpidamente, mejoró el acceso a servicios de salud, y lo mismo se dio con el de la energía eléctrica de la población.

Se trata, sin embargo, de transiciones inconclusas, en cuanto subsisten importantes desafíos. En educación, persisten brechas significativas en la permanencia en el sistema educativo a partir de los 15 años, según quintiles de ingreso, y la exclusión se acentúa en la medida que las personas suben hacia el vértice de la pirámide de la educación formal.

Se registran importantes limitaciones en los resultados de aprendizaje de PISA, que no alcanzan el mínimo para la niñez de 15 años en lectura, matemática y ciencia. Y si el acceso a la energía eléctrica es casi universal, su calidad es deficiente; en promedio, las interrupciones del suministro de energía se incrementaron sustantivamente entre 2008 y 2016 tanto en la frecuencia o cantidad de veces como en la duración de los cortes de energía.

Desde esta compleja perspectiva, para seguir avanzando en la reducción de la pobreza y en la ampliación y consolidación del estrato medio, se requiere combinar políticas públicas, creando un escenario propicio para aumentar la producción y productividad, y, paralelamente, asegurar mejoras sustanciales en salud, educación y protección social.