

ARTÍCULO ORIGINAL

## **ENFOQUES NOVEDOSOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES. APLICACIÓN DE UNA METODOLOGÍA DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL**

### **NOVAS ABORDAGENS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS. APLICAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE EXCLUSÃO SOCIAL NO DEPARTAMENTO CENTRAL**

José Galeano Monti\*

**Resumen:** En el Paraguay, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas públicas destinadas a la atención de poblaciones y territorios vulnerables, han estado guiada históricamente por el criterio de la pobreza medida según ingresos. Actualmente, en varios países de Europa y otras regiones, el enfoque de la pobreza está siendo desplazado por perspectivas más complejas de la exclusión social. Se trata de trascender las limitaciones que resultan del enfoque unidimensional de pobreza el cual restringe las posibilidades de dar respuestas integrales a los problemas de la sociedad. El concepto de exclusión social posee cualidades, que trascienden al de pobreza, por su carácter estructural, relacional, dinámico, multidimensional y politizable. En este artículo realizamos una revisión crítica al abordaje y a la medición de la pobreza y se expone una experiencia novedosa de medición de la exclusión social de los hogares que se encuentran en asentamientos del Departamento Central del Paraguay, con datos e informaciones de los niveles de bienestar de dicha población. El Departamento Central es el más pequeño de los 17 departamentos del Paraguay, pero acumula el 35% de la población total, fruto de la importante migración campo ciudad que ha experimentado el país. El estudio busca contribuir a la mejora del diseño, implementación y gestión de los programas sociales de Paraguay y de la región, a partir de la conceptualización multidimensional de la exclusión social en términos más amplios que el de la simple medición de la pobreza como carencia de ingresos.

**Palabras clave:** exclusión social, asentamientos, Departamento Central, políticas públicas, pobreza.

**Resumo:** No Paraguai, como na maioria dos países latino-americanos, as políticas públicas voltadas para atender populações e territórios vulneráveis historicamente foram guiadas pelo critério de pobreza medido por ingresso. Atualmente, em vários países da Europa e de outras regiões, o foco da pobreza está sendo deslocado por

---

\* Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay.  
Email: cochigaleano@gmail.com  
Recibido: 30/04/2017. Aceptado: 07/07/2017.

perspectivas mais complexas de exclusão social. Trata-se de transcender as limitações que resultam da abordagem unidimensional da pobreza, que restringe as possibilidades de dar respostas integrantes aos problemas da sociedade. O conceito de exclusão social tem qualidades que transcendem a pobreza, devido ao seu caráter estrutural, relacional, dinâmico, multidimensional e politizável. Neste artigo, realizamos uma revisão crítica da abordagem e medição da pobreza e apresentamos uma experiência inovadora de medir a exclusão social das famílias em assentamentos no Departamento Central do Paraguai, com dados e informações sobre os níveis de bem-estar da referida população. O Departamento Central é o menor dos 17 departamentos do Paraguai, mas representa 35% da população total, como resultado da importante migração para a cidade que o país experimentou. O estudo visa contribuir para melhorar a concepção, implementação e gestão de programas sociais no Paraguai e na região, de mais ampla do que simplesmente medir a pobreza conceptualização multidimensional da exclusão social em termos, tais como a falta de renda.

**Palavras-chave:** exclusão social, assentamentos, Departamento Central, políticas públicas, pobreza.

## I. Introducción

Históricamente en el Paraguay los estudios gubernamentales y académicos sobre pobreza, han concentrado su foco de atención en las poblaciones del sector rural, tanto la población campesina, como la población indígena. Se presenta así un problema, que no está siendo cubierto, que consiste en el fenómeno del importante crecimiento urbano, a causa del fenómeno de migración interna, que en el caso y contexto paraguayo se encuentran en vigencia, en auge, y no está siendo planificada.

Entre los años 1950 y 2016, la población paraguaya se multiplicó al menos por cinco a nivel nacional. Este crecimiento se dio de manera desigual ya que, mientras que en la ciudad capital del país la población se multiplicó por 2,5, en el Departamento Central la población se multiplicó casi por 12. El Departamento Central es el más pequeño territorio de los

17 departamentos del Paraguay, aunque el más poblado, y es colindante con la Capital. Como ya dijimos, en los últimos 25 años este departamento tuvo un alto y sostenido crecimiento poblacional y en la actualidad vive en él aproximadamente el 35% de la población paraguaya.

Esta desatención a la problemática del crecimiento urbano, ha ocasionado un desconocimiento sistemático sobre la situación de vulneración de derechos básicos de estas personas que han migrado del campo a la ciudad. El diagnóstico sobre este problema y el conocimiento de las condiciones de vida en las que se encuentran estas personas y estos territorios no ha sido suficientemente explorado. Es una tarea pendiente para la construcción de políticas públicas, ya que sin éste no se puede proyectar ni planificar ningún objetivo, acción ni cambio a lograr.

Este trabajo se plantea analizar la situación de exclusión social en las que se encuentran los asentamientos del Departamento Central, que fueron creciendo en número y en población en las últimas décadas.<sup>1</sup> Nuestro propósito se articula con el Plan Estratégico del Acción Social del MERCOSUR y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por Naciones Unidas (ODS), que señalan en su Objetivo 11 la meta de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2016).

En el Paraguay, así como en los países latinoamericanos, es notorio que, en los principales programas sociales y políticas públicas destinadas a atender a las poblaciones y territorios más vulnerables, los criterios de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, son los que sirven para seleccionar a los beneficiarios de dichos programas. Una prueba de esto son los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que tienen prácticamente todos los países latinoamericanos como estrategias de mitigación, lucha, erradicación y asistencia a las personas que se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Existen, al año 2016, 48 programas de transferencias condicionadas en 21

países de América Latina. Del total de estos programas, 38 de ellos tienen como criterio de selección de beneficiarios a personas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Bolivia es el único país de los 21 que no tiene en cuenta a la pobreza como criterio de selección de las personas beneficiarias de sus programas (CEPAL, s/f).

En el contexto paraguayo, el primer documento de política social data del año 2001, en lo que se denominó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Desigualdad (Secretaría de Acción Social, 2002). Hasta el año 2017 los principales programas –por cobertura y presupuesto– impulsados por los gobiernos paraguayos son “Tekoporã” y la “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores”. Ambos programas utilizan principalmente el criterio de encontrarse en situación de pobreza –y los aspectos que conlleva en el empleo, la vivienda, la educación, la salud–, para seleccionar y focalizar a las personas beneficiarias.

Una de las interrogantes que motivan al presente trabajo consiste en ¿qué pasaría si la utilización del criterio de estar en situación de pobreza para la selección de las personas beneficiarias de los programas sociales no es el más pertinente en términos de intervención de políticas públicas?

Según especialistas y técnicos de la sociología y del ámbito de las políticas públicas, el enfoque de la pobreza tiene limitaciones, en vista a que se constituye en “una concepción estática, [entendida] como situación de bajos ingresos en un momento determinado del tiempo” (Laparra y Pérez Eransus, 2008, p.183), y porque “no explica procesos sociales

---

1 Esta encuesta se desarrolló en el marco del proyecto 14-INV-364 “Primera Encuesta de Exclusión Social del Departamento Central de Paraguay”, financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación - FEEI del FONACIDE.

precisos, ni proporciona en principio un conocimiento profundo de la estructura social” (Tezanos, 2001, p.17).

Los enfoques tradicionales en el análisis de la pobreza ponían énfasis en los factores derivados del ámbito económico básicamente. Hablar de exclusión social, en cambio, conlleva a ampliar el espectro de ámbitos de análisis de muchas otras esferas de la vida que son susceptibles de generar integración y exclusión social (Subirats et al., 2005, p.19).

En la década de los ‘80 del siglo XX, el concepto de exclusión social empezó a utilizarse con el impulso de la Comisión Europea, en sustitución del concepto de pobreza debido a “la extensión de cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la orientación economicista del concepto de pobreza” (Laparra y Pérez Eransus, 2008, p.183).

En el incipiente contexto de desarrollo e implementación de diversas políticas públicas en el Paraguay, es pertinente centrar la atención en la focalización de los beneficiarios de los diversos programas sociales, ya que resulta –junto con la acertada hipótesis causal de los programas sociales– el elemento principal del éxito de las políticas públicas y por tanto del impacto en la mejora de la calidad de vida y el ejercicio pleno de sus derechos por parte de personas en situación de pobreza, marginación y exclusión social.

Resulta fundamental identificar a la población paraguaya que se encuentra en situación de ser atendida con mayor o menor urgencia según la presencia de mayores o menores indicadores de exclusión social, y de cara a proponer que las políticas públicas sean diversificadas

de acuerdo a los distintos territorios y necesidades locales.

Este trabajo tiene el objetivo general de describir la situación de exclusión social de la población que vive en los asentamientos de 16 de los distritos del Departamento Central del Paraguay, a través de la implementación y aplicación de una encuesta de exclusión social.

Se plantean como objetivos específicos:

- Aportar insumos, en términos analíticos, a un enfoque que se distancie del abordaje unidimensional de la pobreza, para adherirse al enfoque de la exclusión social de carácter complejo, dinámico y crítico.
- Establecer un sistema de dimensiones e indicadores de exclusión social aplicado al contexto paraguayo y de la región.
- Proveer información de los territorios más excluidos del Paraguay a las instituciones públicas gestoras de los proyectos y programas sociales del Estado paraguayo.
- Cooperar en el proceso de focalización de la población más excluida, para la articulación de políticas públicas y programas sociales.

Este trabajo, por su carácter multidimensional, se enmarca dentro del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), en los ejes I (erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales), II (garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género), III (universalizar la salud

pública), IV (universalizar la educación y erradicar el analfabetismo), VI (garantizar la inclusión productiva), VII (asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social), ya que en el mismo se establece un sistema de indicadores sociales, económicos y políticos, que brinda mucha información que podría optimizar la focalización de las personas beneficiarias de las políticas públicas del gobierno paraguayo.

En vista a que los países del MERCOSUR y de la región se encuentran desarrollando programas sociales con mayor trayectoria que el Paraguay, también podría servir para una adecuación, adaptación o revisión de los procesos de focalización y de evaluación de dichos programas.

En este sentido, se estaría al mismo tiempo colaborando principalmente en el eje X del PEAS consistente en “establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales”, que en su directriz 26 se propone “fortalecer el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) como organismo de apoyo técnico para la ejecución del PEAS”, en el que se tiene el objetivo de “dotar al ISM de instrumentos adecuados para la implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos sociales” (ISM, 2012, p. 74).

Se inscribe, por último, en el objetivo del ISM que consiste en “promover y desarrollar investigaciones con el fin de apoyar la toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de los impactos de las Políticas Sociales” (ISM, 2012, p. 74).

## 2. Desarrollo

En este apartado, en un primer momento se realiza un análisis de los alcances y limitaciones que tienen el paradigma de la pobreza, para luego considerar las ventajas del paradigma de la exclusión social que resultaría útil para colaborar en el proceso y en el ciclo de las políticas públicas. Posteriormente se presenta la metodología utilizada en el trabajo que sirvió para brindar los insumos que son analizados de los resultados de la encuesta de exclusión social aplicada en los asentamientos del Departamento Central, que se detallan en el sistema de indicadores establecidos en este trabajo. Por último, se establecen las conclusiones y consideraciones generales que se consideran fundamentales y más importantes.

### 2.1. Del paradigma de la pobreza

En el Paraguay, así como en los países latinoamericanos, es notorio que, para las principales políticas públicas destinadas a atender a las poblaciones y territorios más vulnerables, el criterio de selección de los beneficiarios es el de la pobreza.

A efectos de definir conceptualmente la pobreza en cuanto a su medición, Di Virgilio, Otero y Boniolo (2011) señalan que “las mediciones más conocidas de pobreza (línea de pobreza y el NBI) se encargan de aportar conocimientos sobre la carencia, la escasez y la privación” (p. 18).

La medición de la pobreza tiene distintos tipos, según la corriente que prevalezca para realizarla. En Latinoamérica se aborda el índice de pobreza absoluta, correspondiente a la

corriente del Banco Mundial, y en Europa se aborda principalmente la pobreza relativa, correspondiente al abordaje que se realiza desde la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE.

La pobreza absoluta se traduce en “el déficit; deficiencia; disminución; insuficiencia; déficit medio respecto de la línea de pobreza (se considera que quienes no son pobres no tienen déficit)” (Banco Mundial, s.f.). Esta línea de pobreza se define a partir de dos medidas: 1,25 dólares diarios para establecer la pobreza extrema, y 2 dólares diarios para la pobreza moderada o pobreza total.

En la pobreza relativa se considera en situación de pobreza a “los individuos, las familias y los grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no tienen acceso a las condiciones de vida mínimas aceptables en el Estado Miembro en que viven” (Consejo de las Comunidades Europeas, 1985, p. 1). Esta concepción de la pobreza entiende por tanto como “tener menos que otros en la [misma] sociedad [que uno vive]” (Sinisterra Paz, 2003, p. 133). En este tipo de medición se considera que “una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno” (INE, 2004, p. 3).

La medición de la pobreza absoluta en el contexto paraguayo se aborda a través de dos indicadores: el primero considera la canasta básica de consumo con la cual se puede establecer la población total en situación de pobreza, y el segundo se basa en la canasta básica de alimentos, que permite representar a

la población pobre extrema.

La canasta básica de consumo está definida “por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, para la sobrevivencia humana”. La canasta de alimentos representa el costo mensual por persona para obtener los “alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales de la población” (DGEEC, 2011, p. 3).

## **2.2. Limitaciones y propuestas de ampliación del paradigma de la pobreza**

Entre las principales críticas de la medición de la pobreza relacionada a aspectos económicos y monetarios, Gómez (2012) plantea que “no todos los bienes o servicios relevantes para el bienestar de las personas son adquiridos con dinero, sino que muchos bienes libres y bienes provistos por el Estado inciden en el bienestar” (p. 5).

La mayoría de los países en la región define a la pobreza en términos de ingreso. Alguna de las críticas a dicho enfoque se relaciona con problemas de medición. En primer lugar... impide visualizar las condiciones de vida de cada persona, dado que la distribución de los recursos entre los miembros del hogar puede ser desigual. En segundo lugar, los precios de los bienes y canastas de consumo básico no son homogéneos dentro de cada país. (Gómez, 2012, p. 5)

Serafini (2013, p. 72) menciona que “la visión más extendida de la pobreza

es la que hace referencia a la pobreza de ingresos: son pobres quienes no logran con sus ingresos satisfacer un umbral mínimo de bienes y servicios”, y continúa afirmando que la misma “se centra en los medios necesarios para llegar a ciertos fines: el conjunto de bienes definidos en la canasta normativa, reduciendo la pobreza a términos puramente cuantificables”.

Con esta aseveración de Serafini, se observa que el criterio de pobreza económica y material prevalece por encima de otro criterio que tienda a considerar factores sociales y relacionales.

Una alternativa a esta limitación se da desde la teoría de capacidades de Amartya Sen (1985), en el que el enfoque de pobreza adquiere un aspecto multidimensional. Desde esta teoría se considera a los ingresos como un medio para lograr el bienestar; bienestar entendido como las libertades que gozan las personas, y en el que se destacan el estar bien nutrido, saber leer y escribir, tener un empleo.

A partir de esta teoría se desarrollaron metodologías cuantitativas que permiten calcular la pobreza con dimensiones y elementos más complejos que solamente el ingreso.

Serafini hace referencia al enfoque de la pobreza multidimensional, diciendo que el concepto:

nace de nociones acerca de la dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos, creando de esta manera, un conjunto de bienes, servicios y capacidades a los que cualquier hombre o mujer tiene derecho a poseer en virtud a su naturaleza humana, al margen

del contexto económico en el cual se desenvuelven. (Serafini, 2013, p. 73)

Además de incorporar elementos que hacen a los derechos humanos, como la relación del ser humano con su contexto y su cultura, Serafini se distancia de las perspectivas restringidas de la pobreza cuando refiere que “el ingreso corriente, desde esta perspectiva, constituye sólo una de las fuentes del bienestar” (Serafini, 2013).

Por último, la misma autora concluye que el concepto de pobreza multidimensional:

permite medir la pobreza desde una mirada más amplia del problema, distinguiendo la importancia, no solo de los bienes económicos (alimentación, vestido, vivienda) como satisfactores, sino también de los recursos “no tangibles” como potenciales para la obtención de ingreso (educación, destrezas, habilidades) y como medios para lograr satisfacción o realización personal (tiempo para recreación, descanso, pasatiempos favoritos). (Serafini, 2013, p. 74)

En la región latinoamericana se realizan menciones en cuanto a estos términos, por ejemplo, Calel Mejía, dice que “la pobreza es un tema ‘multidimensional’ que puede ser abordado desde distintos ángulos en la búsqueda por desentrañar los distintos fenómenos, económicos, políticos y culturales que intervienen en su producción; por ende, su ‘conceptualización’ es compleja” (Calel Mejía, 2011, p. 218).



Otra de las alternativas para superar la visión restringida de la pobreza ofrece Serafini, que se refiere a John Rawls (1995), en relación a la medición de la pobreza, ya que el mismo

Introdujo la idea de que además de estos factores, es importante garantizar... un mínimo de igualdad en las condiciones de vida. Desde esta visión conceptual, se construye otro método de medición de la pobreza, que es el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). (Serafini, 2013, p. 73)

Desde el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2002, en el Paraguay se utilizan indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para la medición de la pobreza.

La Necesidad Básica Insatisfecha es la ausencia o la falta de lo necesario para el funcionamiento y la vida social. El método de las NBI elige indicadores que permiten constatar si en los hogares se satisfacen o no algunas de las necesidades principales de la población. (Gómez, 2010, pp. 3-4)

Para realizar el cálculo de necesidades básicas insatisfechas, por lo general se tiene en cuenta la calidad de la vivienda, hacinamiento en la vivienda, disponibilidad de agua potable, tipo de eliminación de excretas, asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo, probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar (Gómez, 2012).

En relación a ambos conceptos –de la pobreza entendida solamente en su dimensión cuantitativa y económica, así

como entendida desde el enfoque de las NBI–, Serafini refiere que:

La visión reduccionista de ambos conceptos y respectivos métodos de medición fue la principal crítica, sobre todo desde aquellos enfoques del desarrollo que plantean la necesidad de considerar al ser humano en todas sus dimensiones: social, económica, política, cultural, y teniendo en cuenta sus características particulares debidas a su género, ciclo de vida, orientación sexual, raza, etnia, entre otros. (Serafini, 2013, p. 73)

Serafini demuestra así una tendencia hacia la ampliación de las nociones de pobreza que desplazan el énfasis que se centra en lo económico-material hacia criterios que consideran y valoran con importante relevancia aspectos más amplios del ser humano, culturales, sociales, que hacen a una cosmovisión íntegra, para lograr la dignificación del mismo.

Las personas son pobres cuando no tienen los recursos necesarios para vivir dignamente. Sin embargo, este concepto sólo nos ofrece una parte del fenómeno de la pobreza, sin contemplar los estándares de vida y las percepciones que adquiere la humanidad según su entorno. (Calel Mejía, 2011, p. 219)

Si poseer o no recursos suficientes para vivir dignamente solo constituye una parte del fenómeno de la pobreza, cabe preguntarse cuáles son entonces los demás factores determinantes para



hablar de ella y abarcar integralmente al problema.

### **2.3. El abordaje de la pobreza en el Paraguay**

El Estado paraguayo tiene una histórica deuda en cuanto a proponer políticas públicas que enfrenten el problema de la pobreza (Serafini, 2013; Galeano, 2013). Existen aproximaciones críticas que asumen el carácter incipiente de enfoques de conceptualización y de medición técnica de las políticas públicas en cuanto a la pobreza en el Paraguay. “Es recién desde la última década en que se podría señalar que existen medidas de política pública tendientes a enfrentar desde el Estado sus principales manifestaciones y algunas de sus causas” (Serafini, 2013, p. 71). Éstas resultan aún insuficientes para un cambio de paradigma que logre efectivamente una focalización adecuada a la hora de establecer intervenciones y programas sociales desde el Estado.

Uno de los principales referentes de la sociología paraguaya y del estudio de la pobreza rural, Luis Galeano, expresa que:

Históricamente, el Paraguay ha enfrentado diversos problemas y cuestiones sociales, económicos, culturales y políticos, vinculados a condicionamientos externos e internos, a los que, generalmente, se han dado respuestas parciales y limitadas, en el marco de las políticas públicas. Una de las cuestiones nacionales más impactantes ha consistido y sigue consistiendo en el proceso de la pobreza y de exclusión social, que ha afectado a numerosos estratos y grupos

sociales del campo y de la ciudad (Galeano, 2013, p. 110).

Resulta pertinente analizar hasta qué punto, la conceptualización, las dimensiones, los indicadores y las políticas públicas que se refieran a la pobreza, centran sus enfoques e intervenciones más en las zonas rurales en detrimento de las zonas urbanas. Al respecto, Serafini afirma que “la pobreza se sigue concentrando en la zona rural, especialmente la extrema” (Serafini, 2013, p. 76).

Sin embargo, en las últimas dos décadas la migración campo-ciudad aumentó significativamente. Existen vastas zonas urbanas en donde la pobreza extrema se hace agudamente presente (Galeano, 2013). En relación a la ocupación, desempleo y subempleo rural y urbano, refiere que:

Si bien se observa un mayor porcentaje de personas en situación de desempleo abierto en las zonas urbanas que en las rurales, ello no representa mejores condiciones laborales de los trabajadores. Además, la tendencia de los últimos años presenta un lento pero persistente crecimiento del desempleo abierto en zonas rurales. (Galeano, 2013, p. 93)

Otro aspecto a considerar resulta de la importancia que tendría la construcción conceptual diferencial entre lo que se define por pobreza rural y por pobreza urbana. Por ejemplo, según Di Virgilio, Otero y Boniolo (2011) “contribuyen en la definición de la especificidad de la pobreza urbana: riesgos ambientales y de salud; vulnerabilidad resultante de la

mercantilización; fragmentación social y delincuencia; contactos negativos con el Estado y la Policía, así como las relaciones de proletarianización” (pp. 11-12).

En la medida que se profundice en la especificidad conceptual diferenciada entre lo rural y urbano para determinar la pobreza, más se estaría contribuyendo a ajustar las dimensiones e indicadores, y, por tanto, mejorarían los programas de asistencia y de intervención en la realidad de personas que se encuentran en situación que amerite la atención estatal.

#### **2.4. Focalización de beneficiarios de programas sociales y políticas públicas en el Paraguay**

En este trabajo interesa saber quiénes son las personas beneficiarias de los programas sociales en el Paraguay, de suerte a conocer el proceso de focalización que se realiza, ya que ninguna de las actuales políticas públicas tiene cobertura universal.

El programa “Tekoporã” consiste en Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, con acompañamiento de guías familiares de la Secretaría de Acción Social, y es el que tiene mayor cobertura en el Paraguay. Tiene el objetivo de “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, posibilitando que las niñas y niños de estas familias, ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras” (SAS, s.f.).

En el año 2016, “Tekoporã” alcanzó a 132.006 familias de los 17 departamentos del Paraguay, en 232 distritos. Los criterios de selección de las personas beneficiarias del programa están dirigidos a familias en situación de extrema pobreza que cuenten con

integrantes en situación de vulnerabilidad. Concretamente se focalizan en:

Hogares con niños de 0 hasta EEB hasta 18 años y/o mujeres embarazadas y/o adultos mayores de 65 años y/o personas con capacidad diferente que hayan sido clasificados en situación de pobreza extrema (calidad de vida muy baja y calidad de vida baja) por la aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV). (Secretaría de Acción Social, 2011, p. 9)

El programa “Pensión alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza”, como indica su nombre, al igual que el programa “Tekoporã”, se estableció como una política destinada al sector que se encuentra en situación de pobreza, como población beneficiaria. A diferencia de “Tekoporã”, el programa destinado a la población adulta mayor consiste en una pensión no contributiva.

En el año 2009 se promulgó la Ley N° 3728, en la que se establece el derecho a una pensión alimentaria destinada para la población adulta mayor. “Es una política de Estado que consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente” (Ministerio de Hacienda, s.f.).

Tiene el derecho a recibir esta pensión “todo paraguayo natural, mayor de 65 años que: viva en nuestro país en situación de pobreza; no reciba sueldo, pensión o jubilación público o privado; que no tenga casos pendientes con la justicia”. Para setiembre de 2016 el total de beneficiarios de la pensión alcanzaba a 135.886 adultos mayores.

La metodología aplicada para

determinar la situación de pobreza de las personas adultas mayores que son seleccionadas para percibir la pensión alimentaria no contributiva, se encuentra relacionada y

emparentada en la definición acotada que se le ha dado en función al Programa social Tekoporã, que dio origen al ICV basado en una predicción del nivel de ingresos y cuya unidad de selección y asignación del beneficio es el hogar. Actualmente el ICV aplicado en la selección de beneficiarios se enfoca sólo en la población adulta mayor que reside en hogares en condición de privación de recursos corrientes (situación de pobreza por ingresos). A fin de identificar la situación económica del hogar, se vale –y otorga una importante ponderación– de variables más bien asociadas a la situación estructural del mismo (o en otras palabras, a la tenencia de recursos patrimoniales). (Bruno, 2014, pp. 5-6).

“Sembrando Oportunidades” es el programa nacional de reducción de la pobreza extrema, creado en el año 2013 por el decreto N° 291 del actual gobierno, cuyo período abarca los años 2013-2018. La institución estatal responsable es la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y es ejecutada intersectorialmente. Persigue el objetivo de “aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales de las familias en condición de vulnerabilidad” (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, s.f.).

## **2.5. Hacia el paradigma de la exclusión social**

En varios países de Europa y otras regiones, el enfoque de la pobreza fue desplazado por perspectivas más complejas, que trascienden las limitaciones que se configuran desde los paradigmas y aplicaciones del enfoque de la pobreza, que, por su carácter unidimensional, resultan restringidos a la hora de dar respuestas integrales a los problemas de la sociedad.

El abordaje de la exclusión social es común en Europa, y viene siendo desarrollado a nivel técnico, académico y político en los últimos años. Entre las principales referencias se encuentran Tezanos (2001); el Consejo Económico y Social de España (2001); Anisi et al. (2003); Pérez, Rodríguez y Trujillo (2004); Subirats (2005); Laparra et al. (2007); Moríña Díez (2007); Laparra y Begoña Pérez (2008); Sarasa y Sales (2009). En éstas se establecen modelos de exclusión social, con indicadores y dimensiones diversos en ocasiones, y comunes en la mayoría de ellos.

El paradigma de exclusión social amplía la perspectiva del fenómeno de la pobreza y permite identificar nuevos factores, como ser el entorno, las relaciones sociales, la participación política de las personas en sus comunidades, entre otros.

Es por eso que en el presente trabajo se considera más oportuno utilizar este enfoque complejo que abarca más aspectos, y que por tanto resulta útil para el diseño, focalización, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A efectos analíticos y operativos, se pretende determinar que por un lado

se encuentra la medición de la pobreza, relacionada al aspecto económico, y por otro lado se encuentra la medición de la exclusión social, relacionada a aspectos económicos, políticos y sociales de las condiciones de vida de las personas.

La pobreza multidimensional incluye aspectos, dimensiones e indicadores que no solo se relacionan con aspectos monetarios y de ingresos. La medición de la pobreza multidimensional y la medición de las necesidades básicas insatisfechas, se constituye en un intento de conjugar los paradigmas de la pobreza y de la exclusión social.

La exclusión social consiste en “un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves” (Laparra & Begoña Pérez, 2008, p. 184).

La exclusión social puede caracterizarse como la situación de ciertos grupos en que “los mecanismos públicos y/o privados de prevención, de asistencia o de apoyo social no existen o no son capaces de reestablecer el equilibrio” (Estébanez et al., 2002, p.65), y son rechazados a participar “en las actividades y relaciones (económicas, culturales, sociales y políticas) habituales y disponibles para la mayoría de las personas de una sociedad” (Padrón, 2011, p. 139), así como también “en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social y, por lo tanto, de la identidad” (Sojo, 2006, p. 14).

Consiste en el deterioro de aspectos de la vida de las personas y de los espacios y contextos donde viven estas

personas, que pueden ser ocasionados por las condiciones territoriales, por las condiciones históricas y coyunturales de las personas o conjugándose simultáneamente ambas condiciones.

Estar excluido no significa necesariamente ser pobre. La exclusión es una categoría que abarca otros procesos de discriminación a los que puede contribuir la pobreza, como los que ocurren a partir de las religiones, la orientación sexual, las etnias, etc. Supone una posición desventajosa para alcanzar determinados bienes y servicios y la dificultad de disfrutar o acceder a oportunidades, relaciones o derechos que otros sí poseen (Padrón, 2011, pp. 138-139).

La exclusión social es considerada un fenómeno complejo de analizar y de conceptualizar; sin embargo, existe un consenso en que posee cualidades como la de ser estructural, relacional, dinámico, multidimensional y politizable (Tezanos, 2001; Estébanez et al., 2002; García Serrano & Malo, 2003; García Laso, 2003; Subirats et al., 2005; Moríña Díez, 2007; Laparra & Begoña Pérez, 2008; Sarasa & Sales, 2009; Padrón, 2011).

Tiene la cualidad de ser estructural en vista a que “las causas de la exclusión no aparecen por azar ni son coyunturales” (Moríña Díez, 2007, p. 13), porque no es un fenómeno “casual o singular” (Tezanos, 2001, p. 31) y que al provocar fracturas en el tejido social ciertos colectivos quedan adentro o afuera, y excluidos (Subirats et al., 2005).

En los últimos años, en lo que respecta al mercado de trabajo a nivel mundial, se puede observar el aumento del empleo precario, trabajo sumergido, subempleo o empleo de exclusión. El

Estado, encargado de la promoción social, destinó recursos y elaboró políticas públicas (sobre todo para disminuir la pobreza extrema), pero las mismas resultan insuficientes ya que, paralelamente al Estado, el mercado ha evolucionado dejando a gran parte de la población sin hogar, sin trabajo, sin estudios (Laparra & Begoña Pérez, 2008, p. 186).

Tiene la característica de ser dinámico debido a que “no es posible identificar un instante temporal que separe con nitidez el antes y el después de la entrada en la exclusión” (Sarasa & Sales, 2009, p. 13). El estar o ser excluido no implica una situación estática de las personas, sino que es un proceso móvil y fluido, en el que “los procesos sociales causales están en pleno desarrollo” (Estébanez et al., 2002), que afecta de manera cambiante a estas personas y a ciertos colectivos, y en el que las personas excluidas “pasan por un itinerario que tiene un inicio y un final y en el que atraviesan por diversas fases” (Moriña Díez, 2007, p. 14).

Por lo tanto, las personas pueden estar en situación de exclusión por factores coyunturales y por un período de tiempo, y es posible lograr incluirse o incluirlos al tejido social (Subirats et al., 2005). Además “los itinerarios vitales no siguen pautas lineales desde la integración hasta la exclusión... cuando alguna de las dimensiones va bien, otras, sin embargo, pueden fallar, conformando así proceso de idas y venidas, altos y bajos” (Laparra & Begoña Pérez, 2008, p. 191).

Tiene la propiedad de ser multidimensional, ya que implica la acumulación de distintas dimensiones y condiciones desfavorables que se articulan,

asocian e interrelacionan, y generan de esta manera la exclusión social (Tezanos, 2001; Subirats et al., 2005; Padrón, 2011). “Aunque pueda manifestarse a través de un solo factor [como el desempleo] o éste sea el dominante, normalmente un proceso de exclusión se debe a la conjunción de diversos factores” (Moriña Díez, 2007, p. 14).

Posee la cualidad de ser relacional en cuanto a que el poseer o no poseer una red de personas puede ocasionar la exclusión de las personas. La situación de exclusión social reclama la intervención tanto de las instituciones públicas como “también del individuo, ya sea a través de organizaciones colectivas o a través de sus acciones particulares en la vida cotidiana” (Gil, 2002, p. 12). Importa mucho el tener relaciones y contactos, pues, en gran medida, participar en un entorno con otras personas o ser parte de un grupo, posibilita la obtención de beneficios individuales y/o grupales.

Y tiene la característica de ser politizable o aplicable en términos de intervención (políticas públicas, programas, proyectos), porque “es posible abordarla de forma estratégica, a través de políticas” (Moriña Díez, 2007, p. 15), tendientes a generar la inclusión de los mismos (Subirats et al., 2005).

Si no se tienen en cuenta todos los aspectos, dimensiones e indicadores de la exclusión social, dichos abordajes podrían continuar siendo restringidos. Y al realizar la focalización de beneficiarios de programas sociales desde el enfoque de la pobreza —que constituye un enfoque limitado— es dable pensar que la estrategia de lucha contra la pobreza podría no ser efectiva.

## **2.6. Ventajas del paradigma de exclusión social en la focalización de beneficiarios de programas sociales**

Resulta importante pasar de la medición de la pobreza “que no explica procesos sociales precisos, ni proporciona en principio un conocimiento profundo de la estructura social” (Tezanos, 2001, p. 17), ya que la misma conlleva “en ocasiones a conclusiones limitadas e incluso erróneas” (Estébanez et al., 2002), a la medición de la exclusión social, que integra indicadores con condiciones de procesos económicos, sociales y políticos.

Centrarse en el factor de la pobreza para el diseño de programas sociales y políticas públicas, podría acarrear irreversibles problemas por no reflejar la situación real de vulnerabilidad y exclusión social en la que se encuentran las personas y los territorios; por identificar erróneamente a quienes tienen prioridad de ser atendidas; y como consecuencia de todo esto, porque podría acarrear un bajo o nulo impacto en el logro de los objetivos de los programas sociales del Gobierno, en vista a que la focalización y el diagnóstico no fueron correctos.

En términos de políticas públicas, la medición de la pobreza puede determinar una errada hipótesis causal, y por tanto la hipótesis de intervención también estaría errada.

Ajustar la hipótesis causal de los programas sociales del Gobierno paraguay desde el fenómeno multidimensional de la exclusión social, que integra a la pobreza como uno más de los fenómenos sociales —a pesar de que sea tal vez el factor con mayor peso—, puede resultar en una estrategia útil para las instituciones encargadas de diseñar,

implementar y gestionar las políticas públicas sociales.

El enfoque de la exclusión y su sistema de indicadores, dimensiones y aspectos económicos, políticos y sociales, aporta en la generación de información relacionada con personas que se encuentran en situación de ser atendidos. Este conocimiento de la realidad desde un complejo análisis puede ser útil para el diseño, aplicación y desarrollo de políticas públicas desde el Estado paraguayo y sus distintas instituciones públicas.

En términos de intervención, la exclusión social aporta más que la pobreza al integrar diversos factores y múltiples dimensiones.

La aplicación del abordaje y la medición de la exclusión social en el Paraguay y en los países de la región resulta necesaria y útil en términos de intervención, al ser un concepto politizable y aplicado que posibilita la identificación de procesos de ciertos grupos de personas, contribuyendo de esta suerte al diseño y la elaboración de políticas públicas.

## **2.7. Sistema de medición de la exclusión social**

En este trabajo se consideran 3 ejes: el económico, el político y el social. Estos a su vez se dividen en 6 dimensiones, con 18 aspectos y 46 indicadores respectivos.

De manera transversal se utiliza el paradigma de exclusión social de FOESSA, según la conveniencia de una agrupación pertinente, con los indicadores y variables regionalizados a la realidad paraguaya.

Cada uno de los 18 aspectos de las 6 dimensiones, se componen de indicadores que se establecieron a

partir de la revisión de instrumentos de medición de exclusión social de FOESSA (2008; 2013) y Subirats et al. (2005), que por cuestiones de espacio se presentan en la tabla del apartado de análisis de los principales resultados de la encuesta aplicada en los asentamientos del Departamento Central.

En la Figura 1 se presentan los ejes, dimensiones y aspectos de la exclusión social utilizada en el trabajo.

### 3. Metodología

La investigación tiene un enfoque netamente cuantitativo basado en encuestas en 16 de los 19 distritos del Departamento Central del Paraguay donde se registra existencia de asentamientos.

Se entiende por asentamiento el

“conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad que están agrupadas geográficamente, de asentamiento espontáneo, de tenencia irregular, ocupadas o tomadas, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas” (SENAVITAT, 2011, p. 20).

En la Figura 2 se encuentran sombreados los distritos seleccionados para la aplicación de las encuestas en el trabajo de campo.

El cuestionario de exclusión social utilizado en el trabajo referido al Paraguay, integra variables de instrumentos de distintas instituciones públicas paraguayas, y a su vez, toman como base a instrumentos técnicos europeos.

El marco muestral está conformado por los segmentos resultados del “Pre

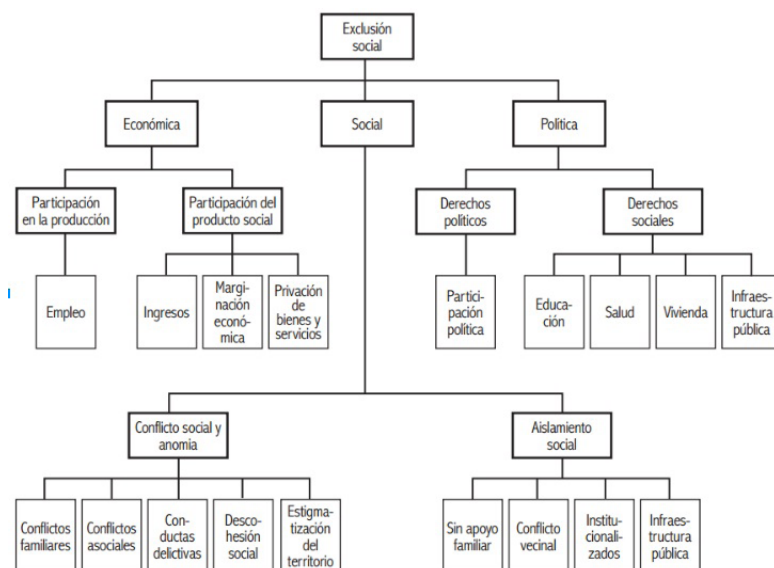


Figura 1. Matriz de ejes, dimensiones y aspectos de la exclusión social  
Fuente. Elaboración propia.



censo Nacional de Población y Viviendas” del Departamento Central, ejecutada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC), para el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2012.

En dicha base cartográfica, se registraron como asentamientos aquellos territorios en los cuales los informantes los consideraron tales, pudiendo existir asentamientos dentro de un barrio o localidad rural sin registrarse en la cartografía.

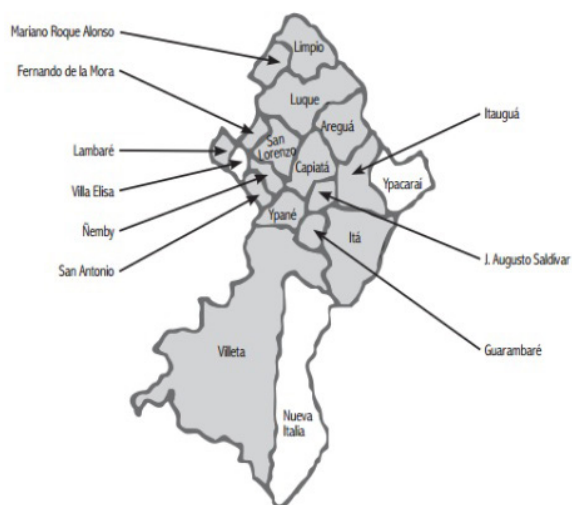
La DGEEC realizó la selección de la muestra. Tiene como cobertura el Departamento Central, y aleatoriamente se escogió la población en sus respectivos hogares, estratificada y por conglomerado. Se consideró como población a ser entrevistada al jefe o jefa de hogar o su cónyuge, o una persona mayor de edad

miembro del hogar que fuere escogido. En cuanto al tamaño de la muestra, se tomó un número de 500 viviendas. La muestra contempla un margen de error de  $\pm 2.5\%$ , para un nivel de confianza del 95%.

Además, la muestra es polietápica y proporcional al tamaño de la población dentro de los distritos, contemplando una selección secuencial aleatoria de localidades (en función de departamentos, manzanas y viviendas en las que se realizaron las encuestas). De igual forma, también se estableció un sistema de cuotas para garantizar la representatividad.

La muestra fue distribuida en estratos, quedando 41 UPM para el área urbana y 22 para el área rural, un total de 63, distribuidas por distrito, como se puede observar en la Tabla 1.

Se logró encuestar a 2.058



*Figura 2.* Distritos del Departamento Central seleccionados para la muestra de la investigación.

*Fuente.* Elaboración propia.

personas que se encontraban viviendo, al momento de la aplicación de la encuesta, en 510 hogares que se encuentran en asentamientos de 16 distritos del Departamento Central.

Por último, se procedió a la expansión de los datos muestrales, a través de la multiplicación por el factor de expansión. Finalmente, la base de datos expandida representa a 7.195 hogares y 28.822 personas, que viven en asentamientos rurales y urbanos, en el Departamento Central.

### **3.1. Análisis de los principales resultados de la encuesta de exclusión social en asentamientos del Departamento Central**

Se presentan brevemente en este apartado los resultados obtenidos a partir de las bases de datos creadas a partir del trabajo de campo desarrollado en el trabajo,

y de las fuentes secundarias de la DGEEC.

El sistema de medición de exclusión social de la presente investigación se compone de 46 indicadores, que se agrupan en 6 dimensiones correspondientes a participación en la producción, participación del producto social, derechos políticos, derechos sociales, conflicto social y anomia, y aislamiento social, los que a su vez se encuentran en 3 ejes principales, el social, el económico y el político.

En el Departamento Central existen aproximadamente 196 asentamientos, con un total de 20.324 viviendas. Según los resultados de la encuesta de exclusión social se calcula que cada vivienda alberga en promedio a 4,48 miembros, por lo que se encontrarían viviendo en los asentamientos del Departamento Central aproximadamente 91.000 personas, lo que representa el 4,9% de la población de dicho departamento en la fecha del precenso.

**Tabla 1**  
*Selección de unidades primarias de muestreo (UPM)*

<b>Distritos</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
Areguá	0	3	3
Capiatá	4	0	4
Nemby	4	0	4
Fernando de la Mora	1	0	1
Guarambaré	1	1	2
Itá	2	2	4
Itauguá	1	1	2
J. Augusto Saldívar	0	3	3
Lambaré	1	0	1
Limpio	7	0	7
Luque	6	1	7
Mariano Roque Alonso	4	0	4
San Antonio	7	0	7
San Lorenzo	3	0	3
Villeta	0	3	3
Ypané	0	8	8
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>63</b>

*Fuente.* Elaboración propia.

Todas las variables de interés que pudieron ser comparadas con la población general del Departamento Central, sean estas informaciones provenientes del Censo Nacional de Población y Viviendas de 2012 o de la Encuesta Permanente de Hogares del 2015, demuestran condiciones de vida más deterioradas, desfavorables, de privaciones de derechos básicos de las personas que viven en los asentamientos del Departamento Central, y que se encuentran en desventaja con la población departamental y nacional.

A continuación, se presentan los valores de los 46 indicadores del sistema de exclusión social contextualizado al Paraguay, y posteriormente se presentan las principales reflexiones según los ejes de dicho sistema de medición.

En relación al eje económico se

destaca que 57,19% de las personas sustentadoras principales tiene un empleo de exclusión; y que el 30,54% de las personas que viven en asentamientos del Departamento Central se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema. Es importante señalar que estos datos sextuplican a las personas en situación de pobreza a nivel del Departamento Central, ya que, en la Encuesta Permanente de Hogares del 2015, el 4,8% de las personas del total del Departamento Central se encontraban en dicha situación. Además, el 80,68% de los hogares no cuenta con alguno de los 3 bienes o servicios considerados como básicos (agua, cocina y recolección de basura). A pesar de encontrarse en estas condiciones, el 99,5% de las personas que viven en asentamientos no son beneficiarios de los programas de pobreza.

**Tabla 2**

*Valores de los indicadores de exclusión social, según eje, dimensión, y aspecto.*

Eje Dimensión	Aspecto	Nº	Indicadores	Valor
Económico / Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está desempleado desde hace un año o más.	0,19%
		2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas de hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto de propaganda, mendicidad.	57,19%
		3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular).	47,53%
		4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos.	6,86%
		5	Hogares con personas desempleadas y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.	7,25%
		6	Hogares con todos los activos desempleados.	1,96%

Eje Dimensión	Aspecto	Nº	Indicadores	Valor
Económico / Participación del producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos per cápita inferiores a la canasta básica de consumo alimentaria.	30,54%
		8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.	80,68%
	Marginación económica	9	Presencia/ ausencia del pequeño comercio	100%
		10	Presencia/ ausencia hotelera	50%
Político / Derechos políticos	Participación política	11	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años.	14,39%
		12	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.	5,69%
Político / Derechos sociales	Educación	13	Hogares con menores de 5 a 15 no escolarizados	3,8%
		14	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 30, sin completar Educación Escolar Básica (9 años de estudio); de 31 a 64, sin completar la Educación Primaria antes de la reforma educativa (6 años de estudio).	7,16%
		15	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir.	22,95%
		16	Personas cursando Educación Especial, y/o Educación de Adultos.	0,2%
		17	Desconocimiento de la lengua castellana	2,79%

Eje Dimensión	Aspecto	Nº	Indicadores	Valor
Político / Derechos sociales	Salud	18	Alguien sin cobertura sanitaria.	80,2%
		19	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.	24,3%
		20	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.	7,2%
		21	Hogares con personas dependientes que necesitan ayuda (o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.	19,1%
		22	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.	5%
		23	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.	58,1%
		24	Hogares con mortalidad: infantil; perinatal; por enfermedades atribuibles a contaminación del medio ambiente; por enfermedades infecciosas y parasitarias; por enfermedades relacionadas con el uso de drogas	s/d
	Vivienda	25	Infravivienda, vivienda improvisada.	0,4%
		26	Deficiencias graves en la construcción, ruina.	34%
		27	Humedades, suciedad y olores (insalubridad).	48,2%
		28	Hacinamiento grave (<15 m/persona).	s/d
		29	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).	6,8%
		30	Entorno muy degradado.	67,7%
		31	Barreras arquitectónicas con personas con discapacidad física en el hogar.	43,33%
		32	Gastos excesivos de la vivienda.	50,8%

Eje Dimensión	Aspecto	Nº	Indicadores	Valor
Político / Derechos sociales	Infraestructura pública	33	Deficiencias en movilidad (presencia de transporte público)	s/d
		34	Presencia de equipamientos y recursos en sanidad (atención primaria, atención especializada), educación, servicios sociales y vivienda.	s/d
Social / conflicto social y anomia	Conflictos familiares	35	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.	9,9%
		36	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.	8,4%
	Conductas asociales	37	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.	6,3%
		38	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.	2,04%
	Conductas delictivas	39	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).	2,17%
	Estigmatización del territorio	40	Rechazo social.	17,6%
		41	Ubicación de equipamientos e infraestructuras.	s/d
	Descohesión social	42	Asociacionismo	63,19%
Social / Aislamiento social	Sin apoyo familiar	43	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo (red de amigos y contactos interpersonales) para situaciones de enfermedad o de dificultad.	10,02%
	Conflicto vecinal	44	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.	4,39%
	Institucionalizados	45	Hogares con personas en instituciones: hospitales y centros psiquiátricos, centros de drogodependencias, de niños, niñas y adolescentes, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.	8,38%
	Territorial	46	Cantidad de asentamientos en el departamento Central.	196

Fuente. Elaboración propia.

En relación al eje político, se observa que 22,95% de las personas mayores de 65 años que viven en los asentamientos del Departamento Central, no saben leer y escribir en la lengua castellana.

El 80,2% no cuenta con ningún tipo de seguro médico. Este valor se encuentra 18,8% por encima que la media de la población del Departamento Central, según la Encuesta Permanente de Hogares del 2015. El 24,3% respondió haber pasado hambre, y en el 27,4% de los hogares encuestados que viven en los asentamientos del Departamento Central, hay días en que no consiguen alimento para cubrir las 3 comidas diarias.

En el 4,7% de los hogares que se encuentran en asentamientos del Departamento Central existen fumigadores que dañan la salud, o cultivos en las que se practican fumigación aérea.

El 34% de los hogares se encontraban con graves deficiencias en la construcción, el 48,2% de los hogares se encontraban en condiciones de insalubridad, humedades, suciedad y olores. Y el 67,7% de los hogares de los asentamientos del Departamento Central se encontraban en entornos muy degradados, por estar en contextos y territorios de difícil acceso, inundables, insalubres y degradados.

En relación al eje social, se destaca que 9,9% de los hogares de los asentamientos del Departamento Central tuvieron o tienen miembros que recibieron o reciben malos tratos físicos y/o psicológicos. En el 6,3% de los hogares tuvieron en los últimos 5 o 10 años problemas con el alcohol, con drogas o con el juego. El 2,04% del total de los hogares de los asentamientos del Departamento Central tienen algún miembro que ha sido

o está a punto de ser madre adolescente sin pareja. El 17,6% de los jefes y jefas de los hogares de los asentamientos del Departamento Central se sintieron alguna vez discriminados por motivos racial, étnico, identidad sexual, género, aspecto físico, o por vivir donde vive.

En lo que respecta a las relaciones con los vecinos, se obtuvo que 4,39% de los hogares manifestaron tener malas o muy malas relaciones con sus vecinos. Se encontró que el 8,38% de los hogares cuentan con al menos una persona viviendo en alguna institución como ser hospitales, psiquiátricos, centros de drogodependencias, hogares de abrigo de niños, niñas y adolescentes, penitenciarias, otros. El 2,17% de los hogares tienen o tuvieron algún miembro con antecedentes penales.

Se encontró que las personas cabezas de hogares encuestadas que viven en los asentamientos del Departamento Central, tienden a participar y ser miembros de organizaciones y grupos correspondiente a asociaciones vecinales (20,8%), asociaciones religiosas (17,9%), partidos políticos (8,2%) y organizaciones deportivas (5,1%).

Por el contrario, no son miembros ni participan en los sindicatos, asociaciones de profesionales, asociaciones educativas, asociaciones de mujeres, organizaciones ecologistas, asociaciones de jóvenes, asociaciones de adultos, organizaciones culturales y cívicas o sociales.

## Conclusiones

En un país con poco avance de la ciencia, con bajo desarrollo social, con un sistema de protección social



que no se consolida, la realización de investigaciones y la consiguiente generación de información científica resultan fundamentales para revertir este panorama desalentador.

En la última década la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos llevó a cabo diversos y novedosos estudios para el país –no así en la sociedad científica internacional–, los cuales permiten conocer aspectos de la realidad nacional que anteriormente no se exploraban. Por citar algunos ejemplos, la Encuesta sobre uso del Tiempo, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes del área rural, los documentos de protección social, además de los informes de pobreza y las encuestas permanentes de hogares que tienen mayor antigüedad.

En armonía con este contexto, uno de los principales hallazgos de la presente investigación consiste en la viabilidad de la realización de encuestas de exclusión social en el Paraguay, y por tanto el consecuente caudal de información al cual se accede acerca de aspectos de la realidad que no son abordados: las relaciones sociales, los conflictos sociales, el impacto del bajo desarrollo de infraestructura pública, la vulneración de derechos sociales básicos que tienen un impacto en la vida de las personas.

En el Departamento Central existen numerosas familias desatendidas por el Estado paraguayo, que se encuentran viviendo en los asentamientos urbanos y rurales. Resulta notorio, como ejemplo paradigmático que indica la ausencia de focalización de programas de pobreza destinados a esta población, que solamente el 0,5% de los hogares

encuestados son beneficiarios del programa Tekoporã. Además, resalta en estos contextos territoriales de exclusión social, la inexistencia y/o carencia de servicios públicos que deberían ser derechos universales para toda la población paraguaya, ya que el 80,2% no tiene cobertura sanitaria, 45,1% no trabaja, el 66,7% quema la basura, el 56,4% vive en zonas marginales o deterioradas, por citar algunos ejemplos de la sección del capítulo del análisis de la presente investigación.

Las instituciones dedicadas a la focalización de la población beneficiaria de los programas sociales en el Paraguay –y de la región– utilizan el factor de la pobreza para la selección de las personas beneficiarias, además de tener en cuenta las necesidades básicas insatisfechas (NBI), dimensiones que se encuentran relacionadas a la incapacidad adquisitiva de la población y por tanto relacionadas a la situación de pobreza. Según el paradigma de exclusión social, la utilización de indicadores que tienen condiciones estáticas –como el de la pobreza– lleva, en ocasiones, a conclusiones limitadas e incluso erróneas.

En vista a esta limitación identificada al momento de realizar la focalización de beneficiarios de las políticas públicas que se basan y tienen en cuenta el factor de la pobreza, se propone utilizar el enfoque de la exclusión social en tanto que se compadece con un modelo más complejo que abarca distintos aspectos de las condiciones de vida de las personas.

El sistema de indicadores de exclusión social brinda datos e informaciones de aspectos sociales, políticos y económicos, y puede constituirse en una herramienta

que focalice de manera integral a las personas que se encuentran con mayor necesidad de ser atendidas, de acuerdo a la presencia de mayores indicadores de exclusión social, y que sirva para la toma de decisiones y para el diseño de políticas públicas y programas sociales destinados a las poblaciones y territorios que ameriten ser atendidos.

En vista a que se optó por focalizar en territorios que se encuentran en mayor situación de exclusión en el Departamento Central, en los asentamientos. Se alcanzó a explorar así, las condiciones de vida de una de las poblaciones históricamente relegadas, ya que se pudo ingresar y trabajar en estos territorios y espacios no abarcados por el Estado paraguayo. Con la información proveniente de los resultados de la investigación, se puede señalar que la vida en los asentamientos presenta mayores factores de riesgo para la población, pues esos contextos se encuentran en peor situación que la nacional, y en el caso de la investigación, que la población del Departamento Central.

Encuanto a algunas recomendaciones vinculadas a los resultados obtenidos, se puede señalar que:

- Existen diversos programas y proyectos del actual Gobierno paraguayo destinados a mejorar las condiciones de vida, como ser los que integran “Sembrando Oportunidades”, en los que se abordan algunos de los aspectos e indicadores contemplados en la propuesta de medición de exclusión social. Éstos podrían valerse del sistema de indicadores de la presente investigación para contar con información

sistematizada, práctica y útil para la toma de decisiones, y que se encuentren basadas en criterios coherentes con la situación real de la población paraguaya.

- En futuras investigaciones se podrían utilizar las bases de datos del Censo Económico y de la Encuesta a Micro y Pequeñas Empresas 2016 (o posteriores), para establecer la presencia de pequeño comercio en los territorios y distritos de interés.
- El sistema de indicadores de exclusión social podría ser útil a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, a los Ministerios y Secretarías que forman parte del Gabinete Social, por contar con información científica sistematizada, práctica y útil para la toma de decisiones, y que se encuentren basadas en criterios coherentes con la situación real de la población paraguaya.
- La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, por ser la institución pública del Estado paraguayo encargada de generar informaciones válidas acerca de la realidad nacional y por contar con los recursos técnicos, humanos y económicos, podría incluir indicadores sociales del enfoque de exclusión social en los cuestionarios y en el análisis de las Encuestas Permanentes de Hogares, para brindar un panorama más amplio de la realidad de los distintos contextos del Paraguay.

En la presente investigación se encontró un obstáculo que consiste en la inexistencia de información actualizada de los territorios más vulnerables y excluidos, como son los asentamientos informales, urbanos y rurales, los bañados, y conglomerados de viviendas periurbanos, resultó un obstáculo significativo para la definición de la muestra del estudio. A pesar de esto, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos colaboró técnicamente, delimitando a partir de definiciones conceptuales y teóricas el territorio correspondiente a los asentamientos.

Por otra parte, en el desarrollo del trabajo se identificaron los siguientes aportes y se produjeron algunos aprendizajes:

- No existen en la actualidad estudios enfocados a la exclusión social en el Paraguay, ni estudios comparados en la región. Por tanto, la aplicación de la encuesta de exclusión social se convierte en una oportunidad para el Paraguay y los países de la región, de cara a establecer un sistema de indicadores útiles para medir el grado y los niveles de desarrollo, y para la formulación de políticas públicas y servicios sociales.
- Se trabajó con una metodología aplicada a la realidad paraguaya, y replicable para otras investigaciones sobre el tema, tanto a nivel nacional como regional.
- La información científica generada brinda detalles de la vida social, económica y política de uno de los territorios y poblaciones más excluidos y marginalizados

en el Paraguay, que son los asentamientos. La misma podría servir de línea de base y como herramienta comparativa a futuro.

- La información generada en la presente investigación constituye una poderosa fuente para distintas carteras y secretarías del Estado, principalmente la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaría Nacional de Vivienda, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de Acción Social, entre otras encargadas de la focalización de las personas beneficiarias de los programas y políticas sociales.
- El sistema de dimensiones, aspectos e indicadores de exclusión social, adecuado al contexto paraguayo, desarrollada, implementada y validada, y la base de datos, quedan a disposición de la sociedad científica y administradores públicos de la región.

Se considera que para futuras investigaciones se podrían estudiar eventuales problemáticas que puedan surgir a partir de los aportes y las oportunidades generadas de la aplicación de la encuesta de exclusión social:

- El desarrollo de la encuesta de exclusión social en todo el territorio nacional, a nivel departamental y distrital en los casos que se requieran.
- Con mayores recursos, se podría incluir informaciones de otras instituciones del Estado paraguayo en lo que hace al

desarrollo de la infraestructura pública, por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social indicar la necesidad de hospitales y puestos de salud; el Ministerio de Educación y Ciencias indicar la presencia de instituciones educativas, públicas o privadas y las necesidades existentes. Se tendría así un diagnóstico integral de cara a la creación y afianzamiento del sistema de protección necesario para el desarrollo humano y social del Paraguay.

## Referencias

- Banco Mundial (s.f.). *Indicadores*. Recuperado de [www.datos.bancomundial.org/indicador](http://www.datos.bancomundial.org/indicador)
- Bruno, S. (agosto de 2014). Ley de ‘adultos mayores’ en Paraguay. Medición multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad como criterio de selección de beneficiarios. En *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Lima-Perú.
- Calel Mejía, M. (2011). Las huellas de la pobreza en la ciudad. En M.M Di Virgilio, M. P. Otero & P. Boniolo (Ed.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- CEPAL. (s.f). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://dds.cepal.org/bdptc/>
- Consejo de las Comunidades Europeas. (1985). *Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984 relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza*. Bruselas: Comunidad Económica Europea.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2011). *Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso – EPH 2011*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2015). *Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso – EPH 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Di Virgilio, M. M., Otero, P., Boniolo, P. (2011). *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Estébanez, P. et al. (2002). *Exclusión social y salud: balance y perspectivas*. Barcelona: Icaria.
- FOESSA. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FOESSA. (2013). *Encuesta sobre integración social y necesidades sociales*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Galeano, L. (2013). Pobreza rural y políticas públicas en América Latina. Caso Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, (143), 89-144.
- Gómez, J. (2012). *Pobreza Multidimensional como herramienta de focalización de políticas públicas y complemento a los cálculos de pobreza oficial según líneas de corte*. Recuperado de [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_1013.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1013.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2004). *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*. Recuperado de <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>
- Instituto Social del MERCOSUR.

- (2012). *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)*. Asunción: ISM.
- Laparra, M. & Begoña Pérez, E. (2008). La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. En FOESSA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. et al. (2007). “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Ministerio de Hacienda (s.f.). *Programa pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza*. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>
- Moriña Díez, A. (2007). *La exclusión social: análisis y propuestas para su intervención*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Santiago: ONU.
- Padrón Durán, S. (2011). Nuevas formas de exclusión social en niños. Consumos cultural infantil y proceso de urbanización de la pobreza en la capital cubana. En M. M. Di Virgilio, P. Otero & P. Boniolo (Ed.), *Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. CLACSO.
- Paraguay. Decreto N° 291/2013. *Por el cual se declara como prioridad nacional del gobierno la meta “Reducción de la pobreza” y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del Programa Nacional de Reducción de Pobreza”*.
- Paraguay. Ley N° 3728/2009. *Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*.
- Pérez, M., Rodríguez, G. & Trujillo, M. (2004). *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones.
- Sarasa, S. & Sales, A. (2009). *Itinerarios y factores de exclusión social*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Secretaría de Acción Social (s.f.). *Tekoporã*. Recuperado de <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>
- Secretaría de Acción Social. (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Asunción: SAS.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2011). *Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas: Estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central*. Asunción: SENAVITAT.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (s.f.). *Programa Sembrando Oportunidades*. Recuperado de [http://www.stp.gov.py/v1/?page\\_id=69](http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=69)
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Serafini, V. (2013). La pobreza en Paraguay: apuntes para la discusión. *Revista Paraguaya de Sociología*, (143), 71-78.
- Sinisterra Paz, G. (2003). Una medición de la pobreza: un enfoque complementario para el caso colombiano. *Cuadernos de Economía*, 22(38), 127-150.
- Sojo, C. (2005). *Pobreza, exclusión social y desarrollo: visiones y aplicaciones en América Latina*. San José: Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO).

Subirats, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA.

Subirats, J., Brugué, Q. & Gomà, R. (2002). De la pobreza a la exclusión

social: nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, (33), 7-45.

Tezanos, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social: tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.

## Novel approaches for the design of social public policies. Application of a methodology of social exclusion in the Central Department

**Abstract:** In Paraguay, as in most Latin American countries, public policies aimed at serving vulnerable populations and territories have historically been guided by the poverty criterion measured by income. Currently, in several countries in Europe and other regions, the poverty focus is being displaced by more complex perspectives of social exclusion. It is about transcending the limitations that result from the one-dimensional approach of poverty which restricts the possibilities of giving integral answers to the problems of society. The concept of social exclusion has qualities that go beyond poverty, because of its structural, relational, dynamic, multidimensional and politicizable nature. In this article, we carry out a critical review of the approach and the measurement of poverty, and we present a novel experience of measuring the social exclusion of households in settlements in the Central Department of Paraguay, with data and information on levels of well-being of said population. The Central Department is the smallest of the 17 departments of Paraguay, but it accounts for 35% of the total population, as a result of the important migration to the city that the country has experienced. The study seeks to contribute to the improvement of the design, implementation and management of social programs in Paraguay and the region, based on the multidimensional conceptualization of social exclusion in broader terms than the simple measurement of poverty as a lack of income.

**Keywords:** social exclusion, settlements, Central Department, public policies, poverty.

### Resumen biográfico

Paraguay. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Posee un Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales por la Universidad de Salamanca (España) así como un Doctorado en Sociología por la misma universidad.

### Como citar este artículo

Galeano Monti, J. (2017). Enfoques novedosos para el diseño de políticas públicas sociales. Aplicación de una metodología de exclusión social en el Departamento Central. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 241-268.

doi: 10.28917/ism.2017-v1-241