



Monitoreo de la
implementación

DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COMUNIDADES INDÍGENAS DEL PARAGUAY

INFORME AÑO 2

Asunción - Paraguay

Monitoreo de la
implementación

**DEL SISTEMA
DE PROTECCIÓN
SOCIAL EN
COMUNIDADES
INDÍGENAS DEL
PARAGUAY**

TIERRAVIVA – SUNU – DIAKONIA
INFORME AÑO 2

Ficha Técnica

Tierraviva a los Pueblos Indígenas en Paraguay

www.tierraviva.org.py
Asunción, Paraguay

Grupo Sunú de Acción Intercultural

www.gruposunu.org.py
Asunción, Paraguay

Coordinación de proyecto: Victoria Peralta.

Coordinación del monitoreo y redacción: Víctor Imas.

Coordinación de trabajo de campo: Manuel Brítez.

Facilitadores: Amado Portillo, Ana Romero, Johana Escobar, Fidel Portillo y Martín Caballero.

Edición y corrección: Pablo Gastón Ortiz.

Diseño, diagramación e ilustración: Jazmín Troche y Willyam Matsumoto

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto “Acceso al Sistema de Protección Social de los Pueblos Indígenas en Paraguay”. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Paraguay así como del Grupo Sunú de Acción Intercultural, y su contenido no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Copyleft – mayo 2025

Se permite la difusión y utilización del contenido de este material con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione el uso de la fuente.

INDICE

Datos relevantes del Censo Nacional Indígena 2022

- 14 1.2 Población indígena actual
- 16 1.2 Distribución de la población indígena por grupos de edad y por departamento
- 20 1. 3 Acceso a la identificación
- 21 1.4 Situación de la vivienda y acceso a servicios públicos
- 23 1.5 Nivel educativo
- 25 1.6 Jefatura del hogar
- 26 1.7 Conclusiones generales

Los avances en la implementación del Sistema de Protección Social

- 14 2.1 Reorganización institucional
- 32 2.2 Cambios de los territorios de intervención
- 37 2.3 Instalación de las Mesas de Protección Social
- 38 2.4 Elaboración de los Planes de Acción Territorial

Situación de las comunidades relevadas en el acceso a la protección social

- 42 3.1 Comunidades relevadas
- 44 3.2 Conocimiento del SPS
- 46 3.3 Acceso a la identificación
- 47 3.4 Situación de la tierra
- 53 3.5 Accesibilidad de las comunidades
- 57 3.6 Acceso al trabajo y seguridad alimentaria
- 61 3.7 Vivienda y servicios públicos
- 67 3.8 Acceso a la salud
- 70 3.9 Acceso a la educación
- 75 3.10 Programas selectivos y focalizados
- 79 3.11 Necesidades más sentidas en las comunidades
- 82 3.12 Aumento de las adicciones y violencia en las comunidades

84 Conclusiones y recomendaciones

91 Bibliografía

91 Anexo 1. Propuesta para la disminución de la edad mínima requerida para adultos mayores indígenas

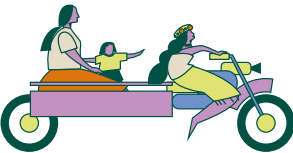
Índice de cuadros

- 33 Cuadro 1. Selección de territorios de implementación del Sistema de Protección Social (SPS)
- 43 Cuadro 2. Comunidades indígenas relevadas, 2023-2024
- 59 Cuadro 3. Ocupación por ramas de actividad económica, INE 2022

Índice de gráficos

- 15 Gráfico 1. Evolución de la población indígena en Paraguay, 1981-2022
- 16 Gráfico 2. Cantidad de la población indígena según pueblo
- 17 Gráfico 3. Distribución de la población indígena por grupo de edad
- 19 Gráfico 4. Distribución de la población indígena por departamento
- 21 Gráfico 5. Tenencia de carnet indígena y cédula de identidad
- 22 Gráfico 6. Características de la vivienda
- 23 Gráfico 7. Cobertura de servicios básicos en las viviendas
- 24 Gráfico 8. Promedio de años de estudio
- 25 Gráfico 9. Jefatura del hogar
- 36 Gráfico 10. Listado de 22 distritos priorizados para la instalación de las Mesas de Protección Social
- 39 Gráfico 11. Porcentaje de ejecución del total de requerimientos de los PAT (1266)

- 48 Gráfico 12. Situación de la tenencia de la tierra, 2023-2024
- 49 Gráfico 13. Titularidad de la tierra por regiones, 2023-2024
- 51 Gráfico 14. Alquiler de las tierras por regiones, 2023-2024
- 54 Gráfico 15. Acceso a camino de todo tiempo, 2023-2024
- 55 Gráfico 16. Forma de salida de la comunidad, 2023-2024
- 56 Gráfico 17. Acceso a camino de todo tiempo. Distancia promedio a ruta asfaltada, 2023-2024
- 58 Gráfico 18. Ocupación principal de la fuerza de trabajo indígena (%), INE 2022
- 62 Gráfico 19. Acceso a la vivienda, 2023-2024
- 63 Gráfico 20. Acceso a la vivienda por regiones, 2023-2024
- 65 Gráfico 21. Acceso a electricidad y agua potable, 2023-2024
- 68 Gráfico 22. Acceso a PS/USF y promotores de salud, 2023-2024
- 69 Gráfico 23. Acceso a PS/USF y promotores de salud por regiones, 2023-2024
- 71 Gráfico 24. Comunidades con escuela y sistema de enseñanza, 2023-2024
- 72 Gráfico 25. Comunidades con escuela y sistema de enseñanza por regiones, 2023-2024
- 73 Gráfico 26. Acceso a kits y alimentación escolar, 2023-2024
- 74 Gráfico 27. Acceso a kits de útiles y alimentación escolar, 2023-2024
- 76 Gráfico 28. Acceso a Tekoporã, PAM y PANI, 2023-2024
- 77 Gráfico 29. Acceso a Tekoporã, PAM, PANI, 2023-2024
- 80 Gráfico 30. Necesidades más sentidas en las comunidades, 2023-2024
- 81 Gráfico 31. Necesidades más sentidas en las comunidades por regiones, 2023-2024



Acrónimos

ANIVID	Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna
ADT	Agente de Desarrollo Territorial
CAH	Crédito Agrícola de Habilidadación
EAT	Equipo Articulador Técnico
EEB	Educación Escolar Básica
GS	Gabinete Social
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INE	Instituto Nacional de Estadística
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MPS	Mesas de Protección Social
MUVH	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
MTESS	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAM	Pensión para Adultos Mayores
PAT	Plan de Acción Territorial
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PANI	Programa de Alimentación y Nutrición Integral
PS	Puesto de Salud
USF	Unidad de Salud de la Familia
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
SPS	Sistema de Protección Social

INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde al segundo año de monitoreo de la implementación del **Sistema de Protección Social (SPS)** en comunidades indígenas del Paraguay, llevado adelante por el consorcio integrado por **Tierraviva, SUNU y Diakonia**. Este trabajo se enmarca en el esfuerzo por evaluar y contribuir al avance de las políticas públicas de protección social, y a garantizar los derechos fundamentales de las poblaciones indígenas, en un contexto de profundas desigualdades y desafíos estructurales.

El SPS, establecida como política del Gobierno desde el año 2019, busca promover la inclusión social integral y fortalecer la cohesión a largo plazo, con un enfoque especial en los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran las comunidades indígenas. Este sistema se estructura en tres pilares fundamentales: 1) **Integración social**, 2) **Inserción laboral y productiva**, y 3) **Seguridad social**; articulando políticas universales y focalizadas para abordar las necesidades específicas de estos grupos.

En este segundo año de monitoreo, se continuaron las visitas a las comunidades indígenas, principalmente en los distritos que fueron priorizados por el Gabinete Social para la implementación del SPS. Durante estas visitas se relevó información sobre la llegada de las distintas políticas y programas públicos, en su mayoría establecidos en el SPS como parte del paquete de servicios “Núcleo”. Estas políticas y programas están relacionadas con

- El acceso a la identificación.
- Las condiciones de accesibilidad a las comunidades.
- La situación de la tenencia de la tierra.
- La ocupación, el empleo y la seguridad alimentaria.

- El acceso a la salud y educación.
- La vivienda y servicios básicos.
- Los programas sectoriales y focalizados.
- Y otros aspectos clave que impactan en la calidad de vida de estas poblaciones.

También se evaluó el avance en la implementación del SPS en los territorios priorizados, con especial atención a la instalación de las **Mesas distritales de Protección Social (MPS)** y la elaboración de los **Planes de Acción Territorial (PAT)**.

El informe se estructura en tres capítulos principales:

1. Datos relevantes del Censo Nacional Indígena 2022: Se presentan los principales hallazgos del censo, que proporciona información actualizada sobre la población indígena, su distribución geográfica, acceso a servicios básicos, nivel educativo y otros aspectos demográficos y sociales.

2. Los avances en la implementación del Sistema de Protección Social (SPS): Se describen los ajustes institucionales realizados por el gobierno entrante que han impactado en la conducción del SPS, así como los cambios y priorización de los territorios en donde se implementa el SPS, la instalación de las Mesas de Protección Social y elaboración de los Planes de Acción Territorial.

3. Situación de las comunidades relevadas en el acceso a la protección social: Se analiza la situación de las comunidades visitadas en relación con su conocimiento del SPS, el acceso a la identificación, la tenencia de la tierra, la accesibilidad vial, el acceso al trabajo, la seguridad alimentaria, la vivienda, los servicios públicos, la salud, la educación y los programas sociales focalizados. Además, se identifican las necesidades más urgentes y sentidas por las comunidades

de modo a ser priorizadas por las políticas públicas. Finalmente, se releva la percepción de los líderes comunitarios y las mujeres sobre el aumento de las adicciones y la violencia en las comunidades.

Este segundo informe busca, al igual que el primero, contribuir a visibilizar las problemáticas que enfrentan las comunidades indígenas en Paraguay en el acceso a derechos básicos. Asimismo, pretende dar seguimiento de la implementación del SPS en estas comunidades y aportar elementos para la toma de decisiones, así como para la formulación de políticas públicas más efectivas y relevantes que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas en el país.



1

Datos relevantes del **Censo Nacional Indígena 2022**

Este año, 2024, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó los primeros resultados del Censo Nacional Indígena 2022. Este documento proporciona información actualizada sobre aspectos demográficos, sociales y culturales, desagregada por pueblo y departamento. En este capítulo se presentan algunos datos relevantes relacionados con el monitoreo de la implementación, por segundo año consecutivo, del SPS en comunidades indígenas del Paraguay.



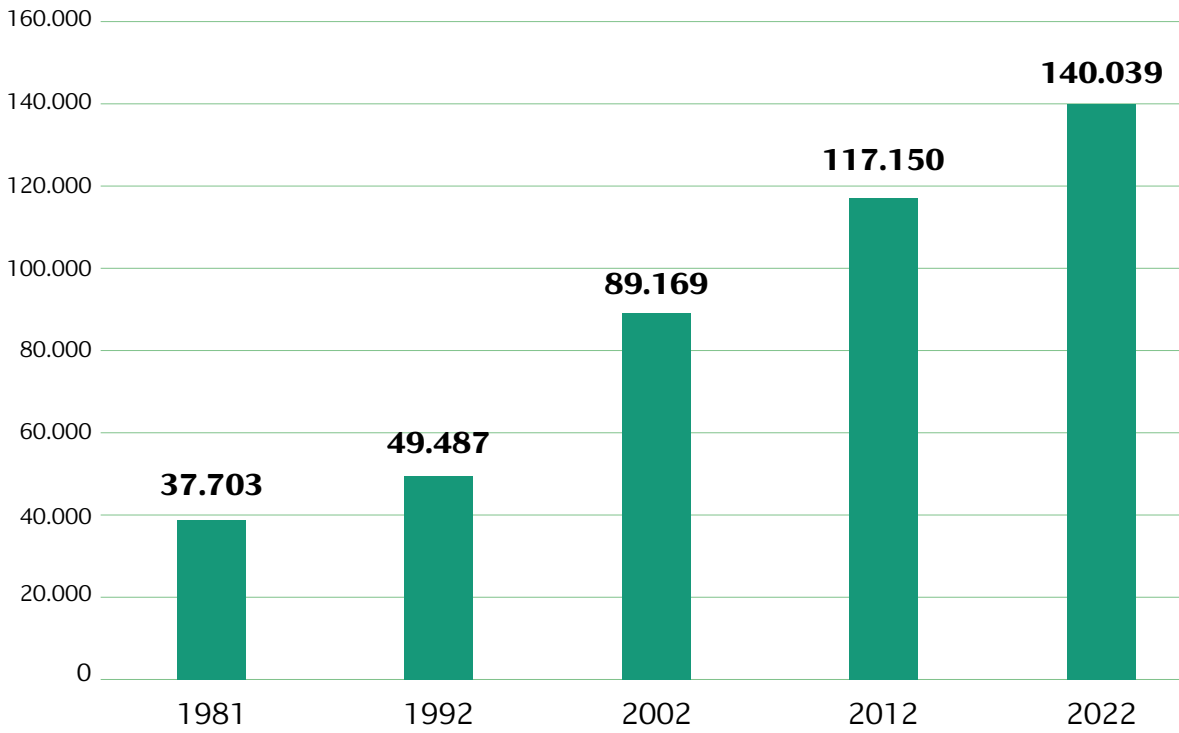
1.1. Población Indígena actual

De acuerdo con los primeros resultados publicados por el INE, actualmente existen 140.039 indígenas, pertenecientes a cinco grupos lingüísticos distribuidos en 19 pueblos². De esta población, 137.537 personas residen en comunidades ubicadas en 14 departamentos y en la capital, Asunción, mientras que 2.502 indígenas fueron contabilizados en el Censo Nacional a través de la pregunta de tenencia del carnet indígena. En términos porcentuales, la población indígena representa el 2,3% de la población total del Paraguay, frente al 1,8% que representaba en 2012.

La familia Guaraní es la más numerosa, representando el 55,6% de la población indígena. Le siguen la familia Maskoy (23,1%), Mataco Mataguayo (15,2%), Zamuco (3,6%) y Guaicurú (1,6%).

En el Gráfico 1, se observa un aumento constante de la población indígena en Paraguay, según los datos de los diferentes censos realizados. Los primeros registros de población indígena fueron recogidos en 1981 por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). En 1992, el INE censó a la población indígena como parte del Censo Nacional de Población y Vivienda del Paraguay y, finalmente, en 2002, se realizó el primer censo exclusivo de la población indígena. Desde 2002 hasta 2022, la población indígena ha crecido en un 36,3%.

Gráfico 1. Evolución de la población indígena en Paraguay, 1981 - 2022 (INE, 2022)



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

Entre los pueblos con mayor población destacan:

- **Mbya Guaraní:** 28.123 personas.
- **Avá Guaraní:** 22.694 personas.
- **Nivacle:** 18.280 personas.
- **Pai Tavyterá:** 17.706 personas.

Por otro lado, los pueblos con menor población son:

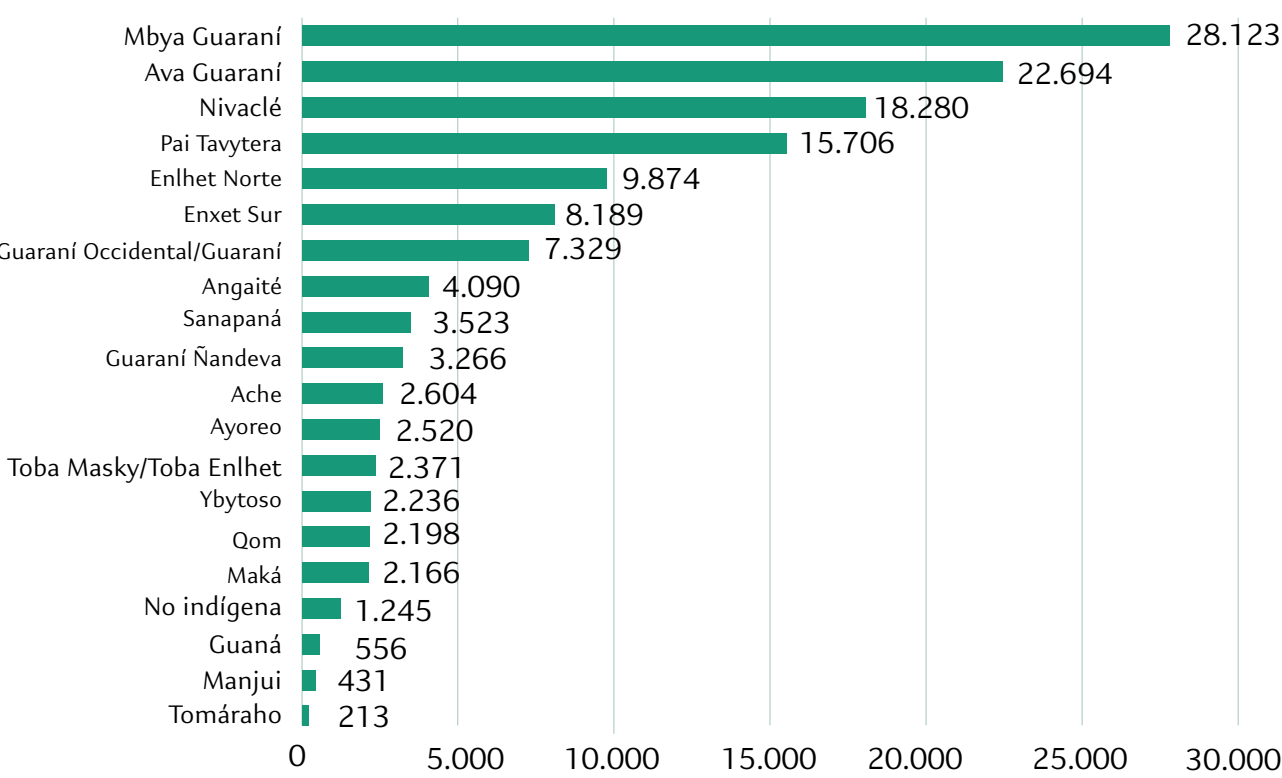
- **Tomaráho:** 213 personas.
- **Manjui:** 431 personas.
- **Guaná:** 556 personas.

(Ver Gráfico 2).

² Los 19 pueblos agrupados en cinco familias lingüísticas son: Guaraní (Aché, Avá Guaraní, Mbya, Pai Tavyterã, Guaraní Ñandeva, Guaraní Occidental), Maskoy (Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Angaité, Guaná), Mataco Mataguayo (Nivacle, Maká, Manjui), Zamuco (Ayoreo, Yvytoso, Tomaráho) y Guaicurú (Qom).

³ En este último censo se identificaron como personas indígenas a aquellas que declararon tener el carnet indígena. Ver INE (<https://www.ine.gov.py/censo2022/>), consultado en agosto de 2024

Gráfico 2.Cantidad de la población indígena según pueblo (INE, 2022)



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

1.2 Distribución de la población indígena por grupos de edad y por departamento

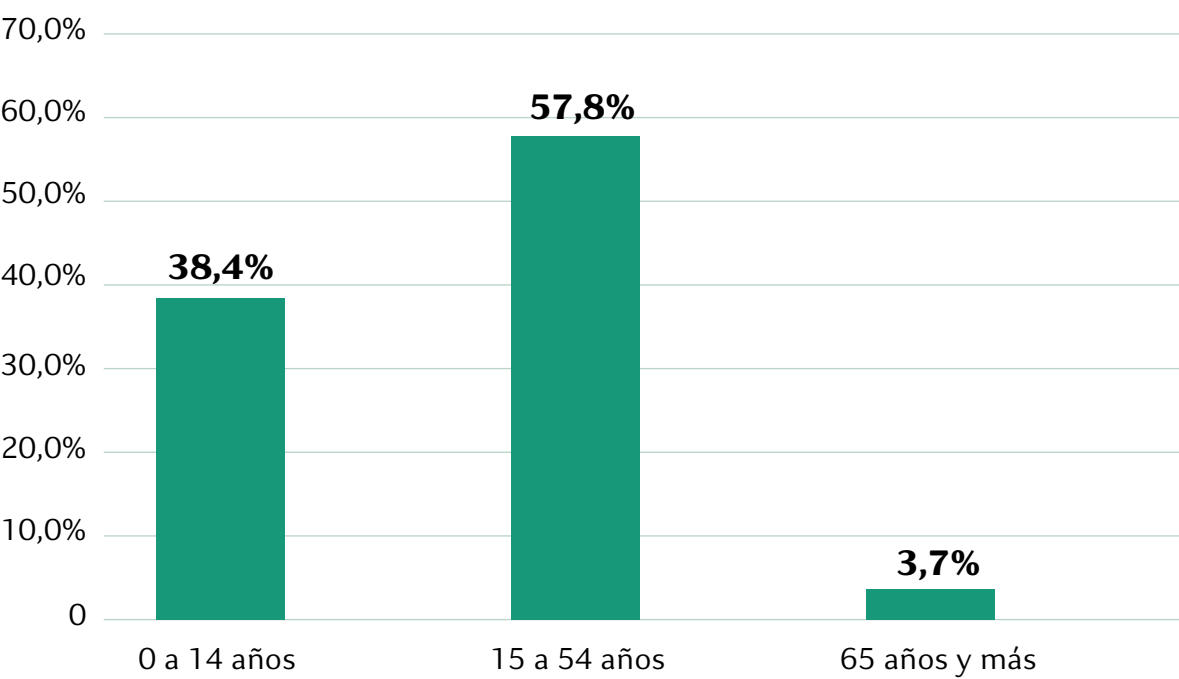
La distribución de la población indígena por sexo muestra una ligera mayoría de varones, con un 51%, frente a un 49% de mujeres (INE 2022).

En cuanto a la distribución por grupos de edad:

- 38,4% son niños y adolescentes (0 a 14 años).
 - 57,8% están en edad productiva (15 a 64 años).
 - 3,7% son adultos mayores (65 años en adelante).
- (Ver Gráfico 3).

Este último dato de la tercera edad, estaría mostrando la baja esperanza de vida de la población indígena, si se compara con el promedio de la población no indígena en ese mismo grupo de edad, que representa el 8,8%.

Gráfico 3.Distribución de la población indígena por grupo de edad (INE, 2022)



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

Según las regiones del país, la distribución de la población indígena es la siguiente:

- **Región Occidental** (Chaco): 64.054 personas (45,7% del total).
- **Región Oriental:** 75.985 personas (54,3% del total).

En la Región Occidental, los departamentos con mayor población indígena son Presidente Hayes y Boquerón, que concentran cerca del 43% del total. En la Región Oriental, los departamentos con mayor presencia indígena son Canindeyú, Amambay y Caaguazú, que en conjunto aglutinan el 30,5%. En estos cinco departamentos reside el 73,9% de toda la población indígena del Paraguay.

En la Región Occidental, los departamentos que reúnen mayor población son: Presidente Hayes y Boquerón, los cuales concentran cerca del 43% de la población total indígena. En la Región Oriental los departamentos de Canindeyú, Amambay y Caaguazú aglutinan el 30,5% del total. Es decir, que en los cinco departamentos mencionados viven el 73,9% de la población indígena del Paraguay (ver Gráfico 4).

Departamento	Población Indígena
Asunción	420
Concepción	3.635
San Pedro	4.642
Guairá	1.929
Caaguazú	13.265
Caazapá	5.294
Itapúa	3.490
Paraguarí	116
Alto Paraná	8.908
Central	3.074
Amambay	12.416
Canindeyú	16.294
Presidente Hayes	29.837
Boquerón	29.801
Alto Paraguay	4.416

Gráfico 4. Distribución de la población indígena por departamento



Fuente: Censo Nacional Indígena, INE 2022.

Y en lo que respecta a la distribución espacial urbano-rural, del total de la población indígena:

- **Áreas rurales:** 88%.
- **Áreas urbanas:** 12%.

A pesar de ser una minoría, la población indígena urbana se encuentra en continuo aumento. En 2012, solo 8,7% de los indígenas vivían en zonas urbanas (INE 2012). Los pueblos Maká y Guaraní Occidental tienen mayor presencia urbana, mientras que los Ayoreo, Pai Tavyterã, Tomaráho y Qom residen en un 99% en zonas rurales (INE 2022).

1.3 Acceso a la identificación

El censo confirma que la tenencia de documentos de identidad sigue siendo una de las principales barreras de acceso a servicios públicos y sociales en las comunidades indígenas.

Carnet indígena: 74,4% de la población lo posee, con variaciones entre áreas:

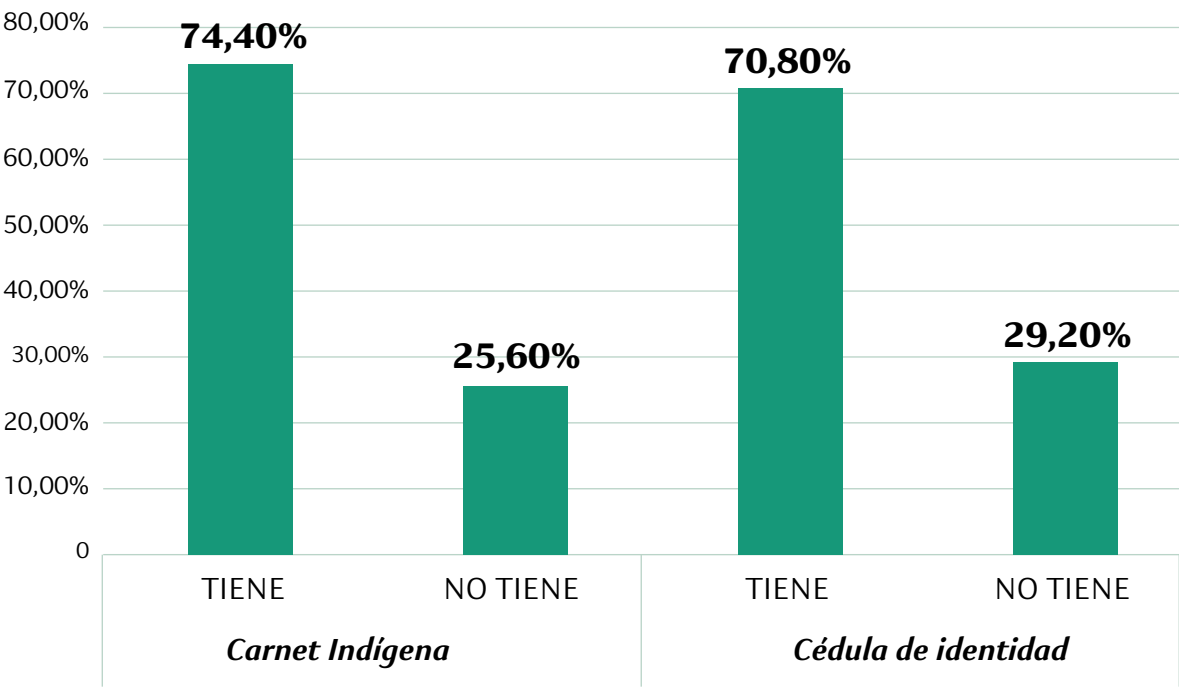
- 67,3% en zonas urbanas.
- 75,4% en zonas rurales.

Cédula de identidad: 70,8% declaró tenerla, con diferencias entre áreas:

- 79,4% en zonas urbanas.
- 69,6% en zonas rurales (INE 2022).

(Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Tenencia de Carnet Indígena y Cédula de Identidad (INE, 2022)



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

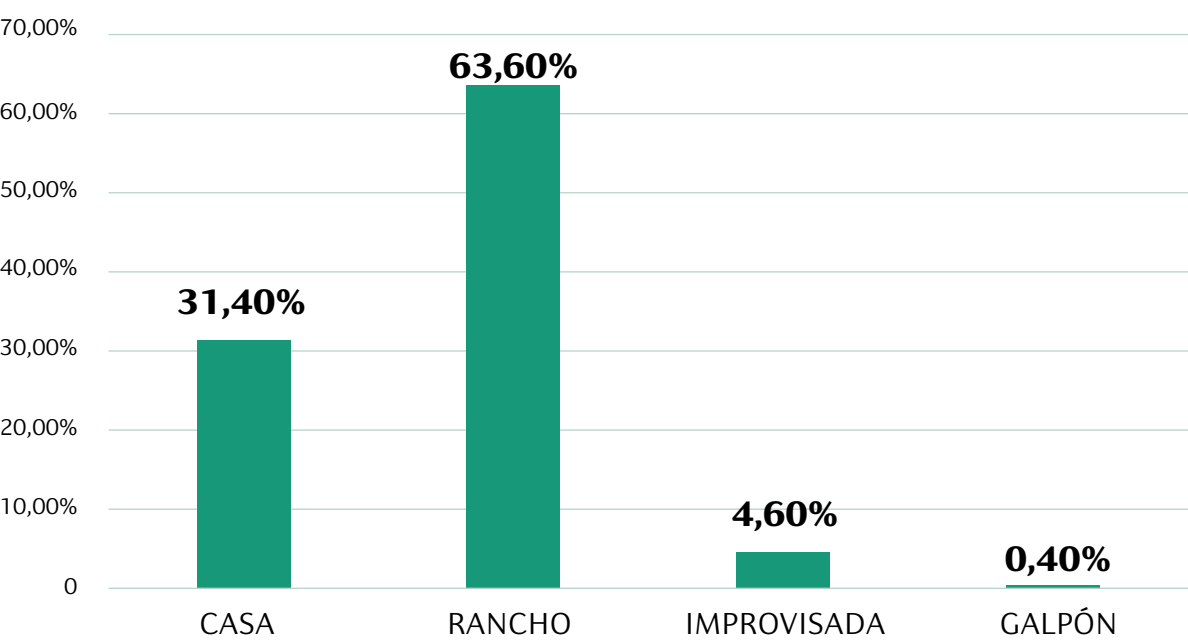
1.4 Situación de la vivienda y acceso a servicios públicos

La tipología predominante de las viviendas indígenas es:

- **Rancho:** 63,6%.
- **Casa:** 31,4%.

Esta última categoría está relacionada con el acceso a la vivienda de carácter social, distribuida principalmente por el Estado, ya que son construcciones con paredes de ladrillo, piso de material cocido y techos de zinc. El resto de las viviendas son improvisadas o galpones (INE 2022) (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Características de la vivienda (INE, 2022)



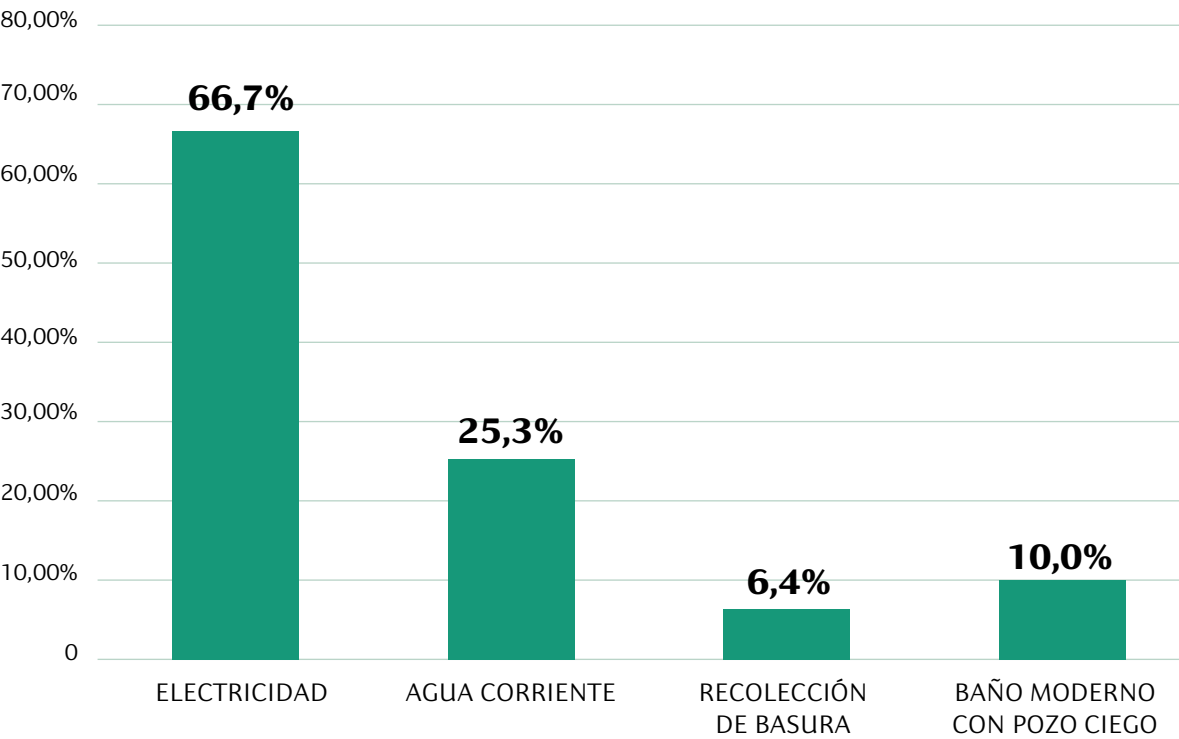
Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

En términos de acceso a servicios básicos, el censo 2022 muestra una mejoría respecto a 2012. No obstante, las brechas siguen siendo significativas:

- **Energía eléctrica:** presente solo en el 66,7% de las viviendas indígenas, frente al 99% de cobertura nacional.
- **Agua potable** (con conexión a redes): 25,3%, frente al 79% de cobertura nacional.

En tanto que en servicios de recolección de basura y baños modernos, la cobertura es muy baja, con 6,4% y 10%, respectivamente (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Cobertura de servicios básicos en las viviendas (INE, 2022)



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

1.5 Nivel educativo

El promedio de años de estudio de la población indígena de (15 años de edad y más) es de 4,3 años, muy por debajo del promedio nacional de 9,9 años (ver Gráfico 8). Esto significa que la mayoría de esta población terminó apenas el primer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB)⁴ y, considerando las condiciones de precariedad de la educación indígena, estas personas no adquieren las capacidades funcionales para leer y escribir.

Existen diferencias importantes entre pueblos en el acceso a la educación. Los pueblos con mayor nivel educativo son:

- **Guaraní Occidental:** 8,2 años (cercano a completar los 9 años de los tres ciclos de EEB).
- **Aché:** 7,9 años.

⁴ La Educación Escolar Básica (EEB) en Paraguay se organiza en tres ciclos: el primer ciclo abarca del 1° al 3° grado, el segundo ciclo del 4° al 6° grado, y el tercer ciclo del 7° al 9° grado. A continuación, sigue la Educación Media, compuesta por tres cursos (1°, 2° y 3°), equivalente al nivel secundario.

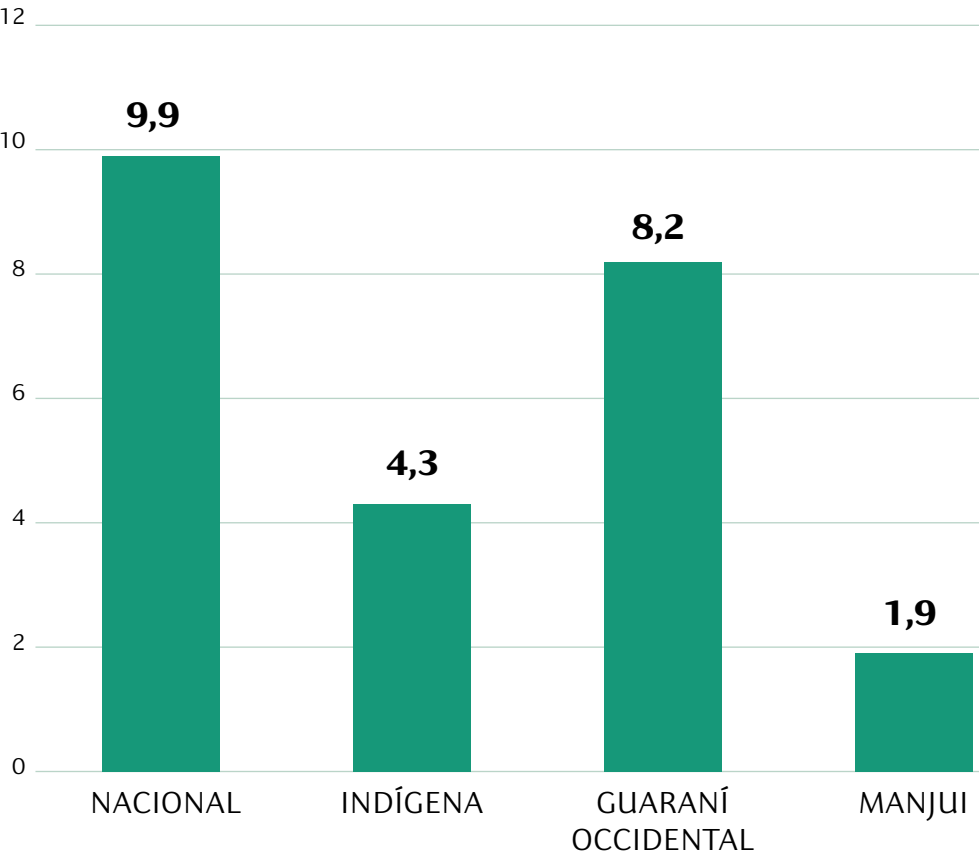
Los pueblos con menor nivel educativo son:

- **Manjui:** 1,9 años.
- **Ayoreo:** 2,1 años.
- **Angaité:** 2,8 años.

En estos tres últimos casos, no se alcanza a completar siquiera el primer ciclo de tres años de la EEB (INE 2022).

Asimismo, el censo muestra diferencias en el acceso a la educación entre la población urbana y rural. En el área urbana el promedio es 5,4 años, mientras que en el área rural es 4,1 años. No se observan diferencias significativas entre hombres (4,5 años) y mujeres (4 años) (INE 2022).

Gráfico 8. Promedio de años de estudio



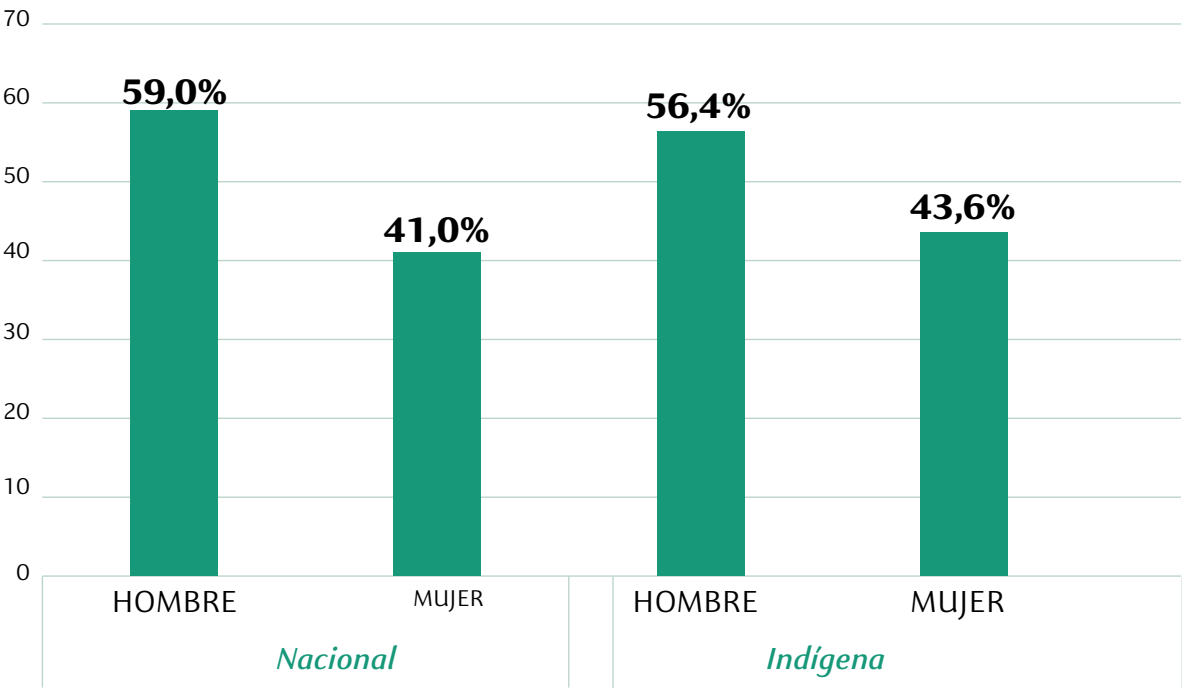
Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

1.6 Jefatura del hogar

Finalmente, se incorpora el dato de la jefatura del hogar, un indicador clave para analizar el papel de las mujeres indígenas en sus comunidades. Cuando se habla de jefatura del hogar, se refiere a esa persona que es reconocida como jefe o jefa del hogar por diversos motivos. Uno de los principales puede ser que sea el o la principal aportante en cuanto al mantenimiento del hogar. 43,6% de los hogares indígenas están encabezados por una mujer, cifra superior al promedio nacional (41%). En zonas urbanas, este porcentaje aumenta al 46,8% (ver Gráfico 9).

Este dato es significativo, ya que estas mujeres no solo aportan económicamente, sino que también asumen la carga del trabajo no remunerado, como el cuidado de niños, adultos mayores y enfermos, así como las tareas domésticas, lo que incrementa su nivel de sobrecarga y vulnerabilidad.

Gráfico 9. Jefatura del hogar



Fuente: Censo Nacional Indígenas, INE 2022.

Conclusiones generales

Crecimiento de la población indígena: aunque en constante aumento, la pirámide poblacional refleja una reducción en la población infantil y adolescente, y un incremento en la población en edad considerada productiva, atribuida a la disminución de la tasa de natalidad (INE 2022).

Distribución geográfica: La población en la Región Oriental ha sobrepasado a la de la Occidental, con un crecimiento notable en los pueblos Mbya Guaraní, Avá Guaraní, Pai Tavyterã y Aché, principales que conforman la familia lingüística Guaraní que habitan en la Región Oriental.

Acceso a la identificación: La falta de documentación sigue siendo una barrera que impide o dificulta el acceso de los integrantes de los pueblos indígenas a servicios públicos y programas sociales. Los esfuerzos del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) por ampliar el acceso a la cédula de identidad y al carnet indígena son aún insuficientes y deben ser una clara prioridad para la política pública.

Acceso a vivienda y servicios básicos: Si bien han habido mejoras desde 2012, persisten brechas significativas, especialmente en agua potable, energía eléctrica y saneamiento.

Educación: El rezago educativo es alarmante. La mayoría no completa la educación básica y algunos pueblos de población numerosa, como los Mbya Guaraní y los Pai Tavyterã que viven en la Región Oriental, tienen menos de tres años de escolaridad que el promedio general indígena. El limitado funcionamiento de las actividades educativas fue corroborado con las visitas a las comunidades.

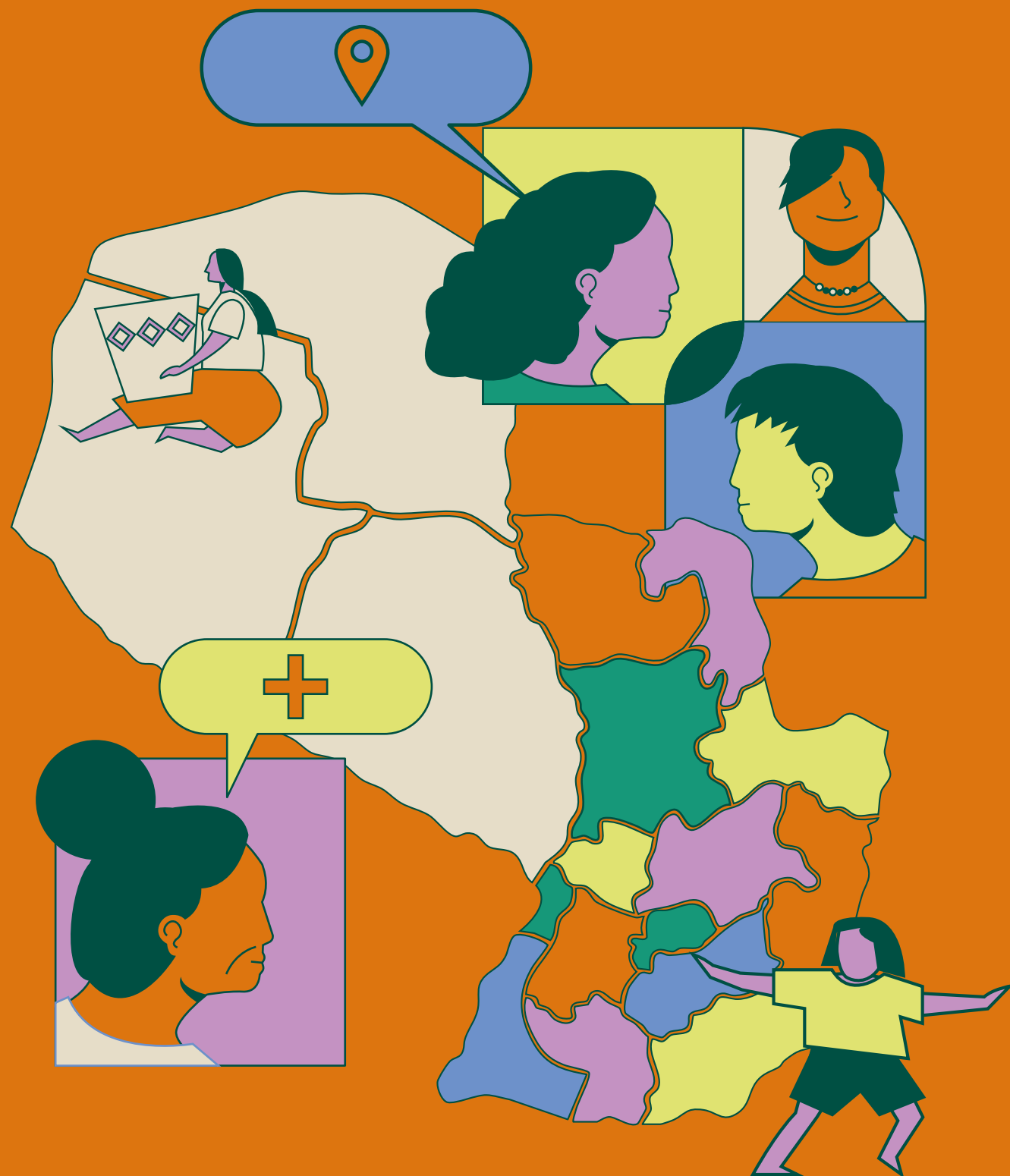
Salud: El censo no proporciona información sobre acceso a servicios de salud, pero este aspecto será analizado con los datos del monitoreo.

Jefatura femenina del hogar: El dato de la jefatura de hogar femenina introduce un debate interesante sobre el papel de las mujeres en el hogar y la comunidad indígena. Plantea desafíos adicionales, ya que muchas enfrentan una doble carga de trabajo, tanto en el hogar como en el sustento económico. Es un aspecto que debería ser abordado con mayor profundidad para su comprensión y traducción en políticas públicas.



2

Los avances en la implementación del **Sistema de Protección Social**



El segundo año de monitoreo del SPS coincidió con el cambio de autoridades en el Gobierno Nacional (2023). Esto implicó una reorganización institucional del Gabinete Social (GS) y la selección de nuevos distritos prioritarios para su implementación.

Este capítulo analiza dichos cambios, así como la instalación de las Mesas de Protección Social (MPS) y la elaboración de los Planes de Acción Territorial (PAT).

2.1. Reorganización institucional

El Gobierno Nacional ha definido como prioridades en el área social las acciones estratégicas orientadas a la configuración y desarrollo del SPS, con el objetivo de promover la inclusión y cohesión social a largo plazo y mejorar la eficacia de las políticas sociales.

Esto implica, priorizando los sectores menos favorecidos, fortalecer la protección de la población ante riesgos o contingencias que afecten el acceso a sus derechos fundamentales en educación, salud y empleo, mediante la acción conjunta de las instituciones responsables y comprometidas en estas áreas.⁵

El SPS, sistema que consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida las estrategias de intervención del sector público, se estructura en tres pilares básicos:

- **Integración social:** Vinculado a políticas universales y selectivas dirigidas a poblaciones en situación de pobreza.
- **Inserción laboral y productiva:** Relacionado a políticas y estrategias de inclusión y regulación laboral.
- **Seguridad social:** Políticas contributivas y no contributivas.

Esta estructura presentada responde a la propuesta general del SPS, aprobada por el Gabinete Social en mayo de 2019. Y cabe destacar que, a pesar de su carácter universal, el SPS prioriza a niños y niñas de 0 a 4 años, mujeres, personas con discapacidad, población indígena y población en situación de pobreza.

Mediante el Decreto N° 4775/2021 de la Presidencia de la República se creó el «Sistema de Protección Social del Paraguay “VAMOS”». Estableció su marco estratégico de objetivos y acciones, como también la priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023, declaró al SPS de interés nacional y se dispuso su implementación. Posteriormente, el Decreto N° 0357/2023 definió al Gabinete Social como la “instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central” (Art. 3), encargándole la conducción, evaluación y monitoreo del SPS a través de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), encabezada por un coordinador general y jefe del Gabinete Social. Sin embargo, con el

cambio de gobierno en agosto de 2023, la coordinación de políticas del Gabinete Social pasó a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).⁶

Dicho Decreto N° 0357, promulgado en septiembre de 2023, también reestructuró el Gabinete Social, incorporando nuevas entidades públicas como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

De acuerdo a este último decreto, los otros miembros del Gabinete Social son los ministros de Desarrollo Social, Economía y Finanzas; Salud Pública y Bienestar Social; Educación y Ciencias; Agricultura y Ganadería; Obras Públicas y Comunicaciones; de la Mujer; del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Urbanismo, Vivienda y Hábitat; Niñez y la Adolescencia; Tecnologías de la Información y Comunicación. También los secretarios del Gabinete Civil de la Presidencia, de Emergencia Nacional, de Cultura, de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de Juventud, de la Unidad de Gestión de la Presidencia; al igual que los directores generales paraguayos de Itaipú Binacional y de la Entidad Binacional Yacyretá; el director general de Beneficencia y Ayuda Social; los presidentes del Instituto Paraguayo del Indígena, del Banco Nacional de Fomento; y la coordinadora general de la Oficina de la Primera Dama de la Nación (Art. 2).

Con este decreto, también se aclara que el Gabinete Social es presidido por el presidente de la República (Art. 4), quien puede delegar esta función en el Vicepresidente (Art. 5). El coordinador general y jefe del Gabinete Social es el Ministro de Desarrollo Social, del que depende el director ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), designado éste último por el Presidente.

El Ministerio de Desarrollo Social (ex-Secretaría de Acción Social) fue creado para atender las necesidades de equidad y desarrollo de grupos en situación de vulnerabilidad. Debido a su estrecha relación con los objetivos del Gabinete Social y con el fin de optimizar y coordinar mejor las acciones, se estableció que dicho ministerio asuma la coordinación del Gabinete Social (según lo expuesto en el Considerando del Decreto N° 0357/2023).

⁵ Ver Gabinete Social en <https://gabinetesocial.gov.py/vamos-sistema-de-proteccion-social/> Consultado en noviembre de 2024

⁶ En efecto, el Ministerio de Desarrollo Social ha sido fuertemente fortalecido por el actual gobierno con la incorporación de nuevos programas y un aumento presupuestario, trasladando bajo la coordinación ministerial la Pensión para Adultos Mayores y el Programa Hambre Cero en la escuelas (Programa de Alimentación Escolar del Paraguay).

En síntesis, el diseño, conducción y gestión del SPS “Vamos” está a cargo del Gabinete Social, cuya coordinación y jefatura recae en el Ministro de Desarrollo Social (Art. 3 Inc. f y Art. 6 del Decreto 357/2023).

2.2. Cambios de los territorios de Intervención

La primera etapa implementación del SPS en el territorio se inició con una fase demostrativa (2021-2023) en los distritos de:

- **Mariscal Estigarribia** (Boquerón),
- **Santa Rosa del Aguaray** (San Pedro),
- **San Juan Nepomuceno** (Caazapá), y
- **Villeta** (Central).

(Ver Cuadro 1).

Mariscal Estigarribia fue elegido debido a su alta concentración de comunidades indígenas, permitiendo la implementación de un modelo de intervención específico para estas comunidades.

En junio de 2023, el Gabinete Social aprobó la incorporación de ocho nuevos distritos al SPS:

- **Villa Oliva, Alberdi, Villa Franca y Pilar** (departamento de Ñeembucú);
- **Filadelfia** (Boquerón),
- **San Ignacio** (Misiones),
- **Repatriación** (Caaguazú), y
- **Hernandarias** (Alto Paraná).

Estos se sumaron a los cuatro distritos ya cubiertos, ampliando la cobertura territorial del SPS.⁷

⁷ Ver en <https://www.ip.gov.py/ip/2023/06/23/el-sistema-de-proteccion-social-incorpora-a-ocho-nuevos-territorios/>, consultado en noviembre de 2024

Cuadro 1. Selección de territorios de implementación del Sistema de Protección Social (SPS)

Fase demostrativa		Implementación actual			
		Listado inicial		Listado actual	
Departamento	Distrito	Departamento	Distrito	Departamento	Distrito
Boquerón	Mariscal Estigarribia*	Boquerón	Filadelfia*	San Pedro	Capiibary
San Pedro	Santa Rosa	Misiones	San Ignacio*		Santa Rosa
Caazapá	San Juan Nepomuceno	Caaguazú	Repatriación*		Yrybucúá
Central	Villeta*	Alto Paraná	Hernandarias*	Caaguazú	RI3 Corrales
		Ñeembucú	Villa Oliva		Tembiapora
			Alberdi		Yhu
			Villa Franca	Caazapá	Higinio Morínigo
			Pilar		San Juan Nepomuceno
				Itapúa	Alto Verá
					San Pedro del Paraná
				Alto Paraná	Itakyry
					J. E. O’Leary
				Ñeembucú	Pilar
					Villa Oliva
					Villa Franca
					Alberdi
				Central	Limpio
					Capiatá
					San Antonio
					Ñemby
					Itá
					Luque
*Excluido del listado actual de distritos con implementación del SPS.					

Fuente: Elaboración propia según información oficial.

Y en marzo de 2024, en sesión del Gabinete Social, se aprobaron ajustes y actualizaciones a la Matriz de Planificación, la Guía de Funcionamiento de la Mesa de Protección Social (MPS) y la selección de nuevos distritos priorizados para la implementación del SPS.

El nuevo listado incluye 22 distritos cuyos municipios firmaron convenios con el Gabinete Social para la instalación de las Mesas de Protección Social (MPS), además de las siete gobernaciones de los departamentos a los que pertenecen estas localidades. Estos son:

- **San Pedro:** Yrybucua, Capiibary y Santa Rosa;
- **Caaguazú:** RI 3 Corrales, Yhu y Tembiaporã;
- **Caazapá:** General Higinio Morínigo y San Juan Nepomuceno;
- **Itapúa:** Alto Vera y San Pedro del Paraná;
- **Alto Paraná:** Itakyry y Juan E. O’Leary;
- **Ñeembucú:** Pilar, Villa Oliva, Villa Franca y Alberdi;
- **Central:** Limpio, Capiatá, San Antonio, Ñemby, Itá y Luque.

(Ver Cuadro 1 y Gráfico 10).⁸

Los criterios utilizados para la selección de estos distritos no han sido muy claros. Según el Gabinete Social, se basó en índices técnicos proporcionados por el INE, incluyendo:

- Departamentos y distritos con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, según el mapa de pobreza, en primer lugar, y otros como:
- Existencia de grupos vulnerables,
- Presencia en el territorio de instituciones del Gabinete Social,
- Gobernaciones con Planes de Desarrollo Departamental y municipios con Planes de Acción Territorial,
- Programas en alianza público-privada y cooperación internacional, entre otros.

El objetivo es que, bajo el liderazgo de las autoridades municipales, se trabaje de manera coordinada con las 26 instituciones integrantes del Gabinete Social. Este enfoque pretende focalizar acciones en las poblaciones con mayor índice de pobreza, definiendo con precisión las intervenciones de los organismos del Poder Ejecutivo, gobiernos departamentales y municipales, con la participación activa de la sociedad civil a fin de reducir la pobreza.⁹

Los distritos de la fase demostrativa que continuaron en el programa fueron Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno. Sin embargo, no se encontró información sobre las razones por las cuales los otros dos distritos, Villeta y Mariscal Estigarribia, no fueron incluidos en esta nueva fase, en especial este último con alta población indígena, a pesar de que el enfoque del trabajo estaba orientado principalmente a las comunidades indígenas.

Al excluir a Mariscal Estigarribia, la presencia del SPS quedó fuera de la Región Occidental, pues los 22 distritos priorizados están localizados en siete departamentos de la Región Oriental (ver Gráfico 10).

⁸ [1] Ver Gabinete Social en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2024/08/Distritos-priorizados-en-mapas.pdf&ved=2ahUKEwin9d7T-9yLAX-VJq5UCHdddGxwQFnoECCUQAQ&usg=AOvVaw3FEIQDZDAcDXsNp8kr_3Uj, Ver también en Gabinete social Informe de Gestión <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2025/01/RESOL.-03.2025-INFORME-FINAL-DE-RRCC-2024.pdf&ved=2ahUKEwjyqq-2dtN2LAXUlqpUCHTmZMGIQFnoECCMQAQ&usg=AOvVaw1AYQhVj9IOXSdNJSIEA2IT>, consultado en enero 2025

⁹ Ver en <https://ministeriodejusticia.gov.py/gabinete-social-acuerda-instalar-mesas-de-proteccion-social-en-22-municipios-para-reducir-la-pobreza/>, consultado en noviembre de 2024

Gráfico 10. Listado de 22 distritos priorizados para la instalación de las Mesas de Protección Social:



Fuente: Gabinete Social

2.3 Instalación de las Mesas de Protección Social

El SPS se implementa a través de la intervención coordinada y articulada en territorio, mediante las Mesas de Protección Social (MPS).

Entre abril y mayo de 2024 se instalaron las 22 MPS correspondientes a los distritos priorizados en esta “primera fase”. Estas mesas están conformadas por oficinas locales de instituciones públicas que son miembros del Gabinete Social, gobiernos departamentales y con la coordinación del municipio. También pueden participar las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), representantes del sector privado, la academia y agencias de cooperación, etc., según espacio y convocatoria de la MPS.

La Resolución del Gabinete Social-Ministerio de Desarrollo Social (GS-MDS) N° 001, del 18 de marzo de 2024, reglamentó la Guía de Funcionamiento de las MPS. Entre sus aspectos destacados se incluyen:

- **Equipo Articulador Técnico (EAT):** Coordinado por la Dirección Ejecutiva de la UTGS, con el rol de capacitar, acompañar y monitorear las acciones de las MPS.
- **Agente de Desarrollo Territorial (ADT):** Designado por la municipalidad, responsable del seguimiento del Plan de Acción Territorial (PAT).
- **La instalación de la MPS:** La coordinación de la mesa está a cargo del intendente municipal e integrada por representantes departamentales, distritales, academia, sector privado y sociedad civil.
- **Diagnóstico territorial y elaboración del Plan de Acción Territorial (PAT):** Para identificar prioridades locales y garantizar la articulación, ejecución y evaluación de las acciones.

La instalación de las 22 MPS contó con la participación de 2.744 personas, mientras que la elaboración de los PAT involucró a 1.319 personas.¹⁰

¹⁰ Ver Gabinete Social Informe de Gestión en, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2025/01/RESOL.-03.2025-INFORME-FINAL-DE-RRCC-2024.pdf&ved=2ahUKewjyqq2dtN2LxUlqpUCHTmZMGIQFnoECCMQAQ&usg=AOvVaw1AYQhVj9IOXsd-NJSIEA2IT>, consultado en enero 2025

2.4 Elaboración de los Planes de Acción Territorial

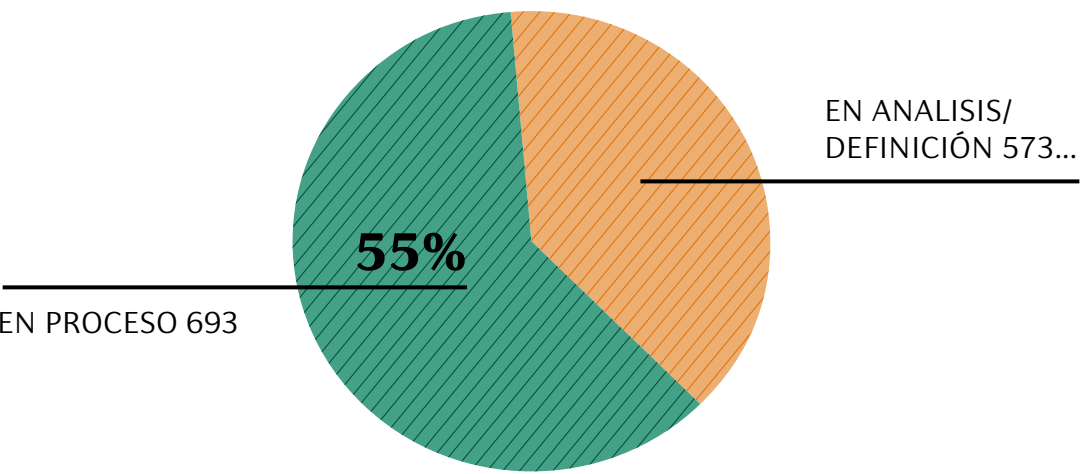
Instaladas las MPS en los distritos, entre abril y junio de 2024 se elaboraron los 22 Planes de Acción Territorial (PAT) correspondientes a cada uno de los distritos priorizados. Estos planes contienen las acciones a ser encaradas por las mesas en salud, infraestructura, producción, educación, seguridad, identificación civil, programas sociales, regularización de tierras, asistencia financiera, apoyo a mipymes y empleo, entre otros.

El Gabinete Social sistematizó los PAT en una herramienta informática que clasifica, ordena y facilita el acceso a los requerimientos y las acciones planificadas para dar respuestas a las necesidades relevadas. Con esto se busca fortalecer los trabajos de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los planes. Las autoridades y el personal técnico de las diferentes instituciones del Estado involucradas en el SPS pueden acceder a los requerimientos ordenados por departamento, distrito, entidad o tipo de necesidad, etc.

La herramienta permite un monitoreo, control y evaluación de manera ágil y en tiempo real del avance de los trabajos realizados para el cumplimiento de los PAT (ver informe de Gestión de Gabinete Social).¹¹

Según el seguimiento a los PAT, a octubre de 2024, los informes de las instituciones públicas involucradas indican que el 55% de las acciones estaban en ejecución, mientras que el resto se encontraba en análisis o definición. (Ver Gráfico 11) - (ver Informe de Gestión del Gabinete Social).

Gráfico 11. Porcentaje de ejecución del total de requerimientos de los PAT (1266)



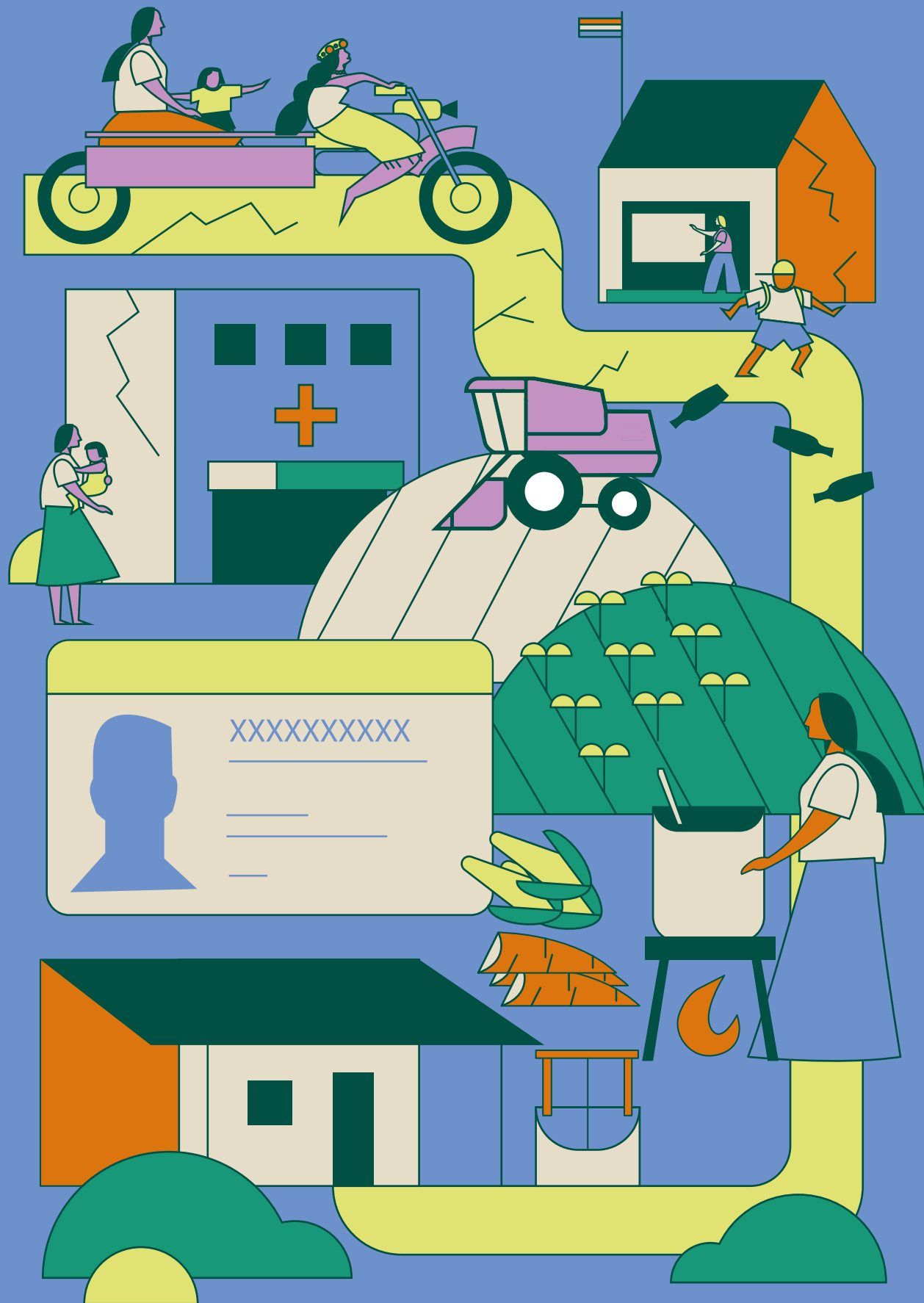
Fuente: Gabinete Social. Presentación Santa Rosa del Aguaray

Sin embargo, al no tener acceso directo a los PAT y a los servicios que se establecieron en ellos, no es posible evaluar con precisión el avance, especialmente en lo referente a comunidades indígenas. Asimismo, en las visitas a las comunidades muchos líderes han reclamado la falta de participación en las MPS y, en especial, en la definición de los requerimientos a las instituciones incorporados en los PAT.

Una acción a resaltar es que, en septiembre de 2024, la UTGS y el INDI realizaron una reunión para definir una metodología de trabajo que permita definir y coordinar acciones interinstitucionales para brindar una atención efectiva a las comunidades indígenas en los 22 distritos priorizados.¹²

¹¹ Ver Gabinete Social en <https://gabinetesocial.gov.py/utgs-sistematiza-los-requerimientos-de-los-planes-de-accion-territorial/>,

¹² Ver Gabinete Social en <https://gabinetesocial.gov.py/buscan-establecer-mecanismos-de-accion-en-comunidades-indigenas/>, consultado en noviembre de 2024.



3

Situación de las comunidades relevadas en el **acceso a la protección social**

En el segundo año de monitoreo se trabajó principalmente en las comunidades indígenas de la Región Oriental, siguiendo la priorización dictada por la política del SPS que centró su accionar en esta región.

3.1 Comunidades relevadas

En el segundo año de trabajo (2023-2024), el monitoreo alcanzó 38 comunidades indígenas en ambas regiones geográficas del Paraguay: 6 en la Región Occidental (Chaco) y 32 en la Región Oriental, distribuidas en 8 departamentos, 14 distritos y 10 pueblos indígenas. Esto equivale a una cobertura de 3.216 familias y 14.388 personas (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Comunidades indígenas relevadas, 2023-2024

Departamento	Distrito	Comunidad	Pueblo	Familias	Personas	# de Fichas
Caaguazú	Repatriación	Ypa'u Señorita	Mbya Guaraní	150	442	2
		Arroyo Pe	Mbya Guaraní	15	51	2
		Pindo'i	Mbya Guaraní	150	600	5
		Ñu Hovy	Mbya Guaraní	80	227	6
		Kaatymi	Mbya Guaraní	86	120	7
		23 de Junio	Mbya Guaraní	14	45	2
		Yhovy'i	Mbya Guaraní	20	69	5
	Yhu	Parahe Puku	Mbya Guaraní	40	87	3
		Toro Kangue	Mbya Guaraní	40	210	2
		Nueva Estrella	Mbya Guaraní	20	50	3
		Amambay	Mbya Guaraní	180	800	6
	RI 3 Corrales	Tobatiry	Mbya Guaraní	30	90	4
Alto Paraná	Itakyry	Tupa Renda'i	Ava Guaraní	35	75	2
		Kaapoty	Ava Guaraní	35	83	2
		Ysati 3 de Julio	Ava Guaraní	20	55	2
	Hernandarias	Acaraymi	Ava Guaraní	280	1038	2
		Independiente	Ava Guaraní	35	150	5
Canindeyú	Jasy Kañy	Tekojoja	Ava Guaraní	43	200	6
		Vy'a Renda	Ava Guaraní	65	100	5
San Pedro	Yryvu kua	Palomita 1 y 2	Ava Guaraní	80	310	5
		Santa Isabel	Ava Guaraní	350	1400	5
	Santa Rosa del Aguaray	Blanca'i	Mbya Guaraní	33	203	9
		Narajito Río Verde	Mbya Guaraní	67	293	7
		Isla Pora	Ava Guaraní	27	318	5
Paraguarí	Pirayu	Nivanga Renda	Ava Guaraní	22	71	2
Boquerón	Boquerón	Cacique Sapo	Nivacle	56	200	5
		Pablo Sthal	Nivacle	34	100	3
		Fischat	Nivacle	240	2000	2
		San José Estero	Nivacle	215	1200	2
Presidente Hayes	Villa Hayes	Monte Alto	Enxet Sur	59	112	6
		Makxawaya	Enxet Sur	267	1800	4
Central	Limpio	Santa Rosa	Angaité, Guaraní, Guana, Enxet, Ishir, Sanapana, Ava Guaraní	77	400	4
	Villeta	Takuapumiri	Mbya Guaraní	25	82	6
	Luque	Tarumandymi	Mbya Guaraní	53	300	4
		Marin Kaaguy	Yshir	9	17	3
		Kuchingui	Ache	47	200	5
		Yvapondy	Ava Guaraní	32	150	5
		Nueva Esperanza	Yshir	185	740	3
8	14	38	10	3.216	14.388	156

Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Con la labor realizada en el primer y segundo año, se ha llegado a un total de 82 comunidades y 36 aldeas: 34 comunidades y 35 aldeas en la Región Occidental, y 48 comunidades en la región Oriental. Estas se ubican en 10 departamentos y 24 distritos, pertenecientes a 14 pueblos indígenas, lo que representa 9.967 familias y 39.387 personas.

Se aplicaron 156 fichas, principalmente aquellas enfocadas en la situación y necesidades de la comunidad. En las comunidades donde se permitió un levantamiento de datos más detallado, también se recabó información sobre jóvenes, mujeres y adultos mayores.

En este segundo año, se alcanzó un menor número de comunidades en comparación al primer año. Y se aplicó una menor cantidad de fichas debido a dos factores principales: la indefinición de los distritos por parte del SPS y una mayor resistencia al monitoreo por parte de comunidades de la Región Oriental.

El desafío para el tercer y último año del monitoreo es llegar a las comunidades incorporadas en los 22 distritos de intervención, así como realizar un muestreo general en áreas con baja cobertura, como el departamento de Amambay, donde predomina el pueblo Pai Tavyterã; y el Bajo Chaco, en el departamento de Presidente Hayes, zona que alberga numerosas comunidades de distintos pueblos indígenas. Esto permitirá evaluar de manera integral el acceso de los pueblos indígenas al SPS, especialmente en los distritos de intervención.

3.2 Conocimiento del SPS

El primer informe de monitoreo (año 1) reveló un bajo nivel de conocimiento del Sistema de Protección Social “Vamos” por parte de las comunidades y sus líderes. Esta situación se confirmó en el segundo año, donde fue necesario trabajar previamente con los líderes y representantes indígenas para proporcionar información sobre el SPS.

El SPS es una política pública de reciente implementación. En su primera etapa, se desarrolló en apenas cuatro distritos demostrativos, y solo en este año se ha extendido a 22 distritos. Este proceso ha resultado insuficiente para garantizar su conocimiento generalizado y la efectiva participación del sector indígena.

Los líderes indígenas están familiarizados con políticas y programas individuales que forman parte del SPS, como salud, educación y vivienda, así como con programas específicos como Tekoporã¹³ o la pensión para adultos mayores. Sin embargo, desconocen el nuevo enfoque de derechos, la integración, articulación y coordinación centralizada y territorial de las políticas y programas sociales a través del SPS.

A pesar de este desconocimiento inicial, la información brindada a los líderes sobre esta política integral ha generado las primeras experiencias de participación y reclamos por parte de las comunidades, como ha ocurrido en Mariscal Estigarribia y Santa Rosa del Aguaray.

El SPS contempla la participación de diversos actores y sectores locales a través de los Consejos de Desarrollo departamentales y distritales, y otras instancias de participación local, así como mecanismos de comunicación y rendición de cuentas, según queda establecido en el “Esquema de gobernanza y del modelo de gestión del SPS” (Gabinete Social, 2021).

En los 22 distritos donde se han instalado Mesas Locales de Protección Social, se ha considerado la participación indígena en aquellos con mayor presencia de comunidades, como en Itakyry y Alto Verá.

Las jornadas de servicios¹⁴, organizadas por las Mesas Locales de Protección Social en las comunidades, son espacios oportunos para una mayor información y explicación sobre el SPS en las comunidades.

¹³ Tekoporã es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a familias en situación de pobreza. El monto varía según el número de integrantes y la presencia de niños, embarazadas, adultos mayores o personas con discapacidad. A cambio, las familias deben cumplir compromisos como controles de salud y asistencia escolar.

¹⁴ Las jornadas de servicios son espacios organizados por el Sistema de Protección Social ¡Vamos! para acercar atención médica, cedulação, asesoría legal y otros servicios públicos a comunidades vulnerables. Participan más de 30 instituciones estatales.

Ver en: Gabinete Social – <https://gabinetesocial.gov.py/con-vamos-proteccion-social-ciudad-mujer-movil-organiza-una-jornada-de-servicios-en-mariscal-estigarribia-boqueron/>

Sin embargo, persisten desafíos significativos como la coordinación territorial de los programas, la disponibilidad presupuestaria, la infraestructura y la logística para organizar las jornadas de servicios de manera sistemática.

El desafío de la Mesa de Protección Social sigue siendo la coordinación efectiva de los programas a nivel territorial, la disponibilidad presupuestaria, los recursos humanos, la infraestructura y la logística necesarias, no solo para realizar las jornadas de servicios de manera sistemática en las comunidades indígenas. Sino que, sobre todo, para asegurar que los programas públicos funcionen en el distrito y lleguen a la población indígena de forma accesible, pertinente, constante y con calidad, como ya se señaló en el primer informe.

Además, es fundamental que la MPS encuentre un mecanismo de participación indígena efectivo para diagnosticar las necesidades, definir planes de acción anuales viables y monitorear su seguimiento. De igual forma, el diálogo con las comunidades indígenas en los territorios permitirá a las y los responsables de las MPS una llegada intercultural del SPS.

3.3 Acceso a la identificación

En todas las comunidades visitadas, los líderes han manifestado la existencia de personas sin documentación de identidad: carnet indígena y cédula de identidad. Esta situación ha sido corroborada por el Censo Nacional Indígena 2022, que revela que el 25,6 % de las personas no posee carnet indígena y el 29,2 % carece de cédula de identidad (INE, 2022). Es decir, aproximadamente 40.890 personas indígenas de distintas edades y pueblos no tienen estos documentos de identidad.

La falta de documentación limita el acceso a derechos y servicios públicos. Las personas sin identificación no pueden ser titulares de derechos ni beneficiarias de programas sociales. Por ejemplo, sin cédula, una jefa o jefe de hogar no puede postularse a una vivienda pública. Las mujeres adultas no pueden ser beneficiarias de Tekoporã. Casi la totalidad de los adultos mayores que no perciben la pensión alimentaria se encuentran en dicha situación por carecer de cédula de identidad.

Las causas de esta problemática son múltiples y complejas. Están asociadas a la brecha en el acceso al parto institucional (en centros de salud u hospitales), al aislamiento geográfico de muchas comunidades, a la falta de recursos para hacer los trámites, a la burocracia excesiva, a la demora de instituciones como el INDI y el Registro Civil, e incluso a corrupción vinculado a la obtención de documentos de identidad.

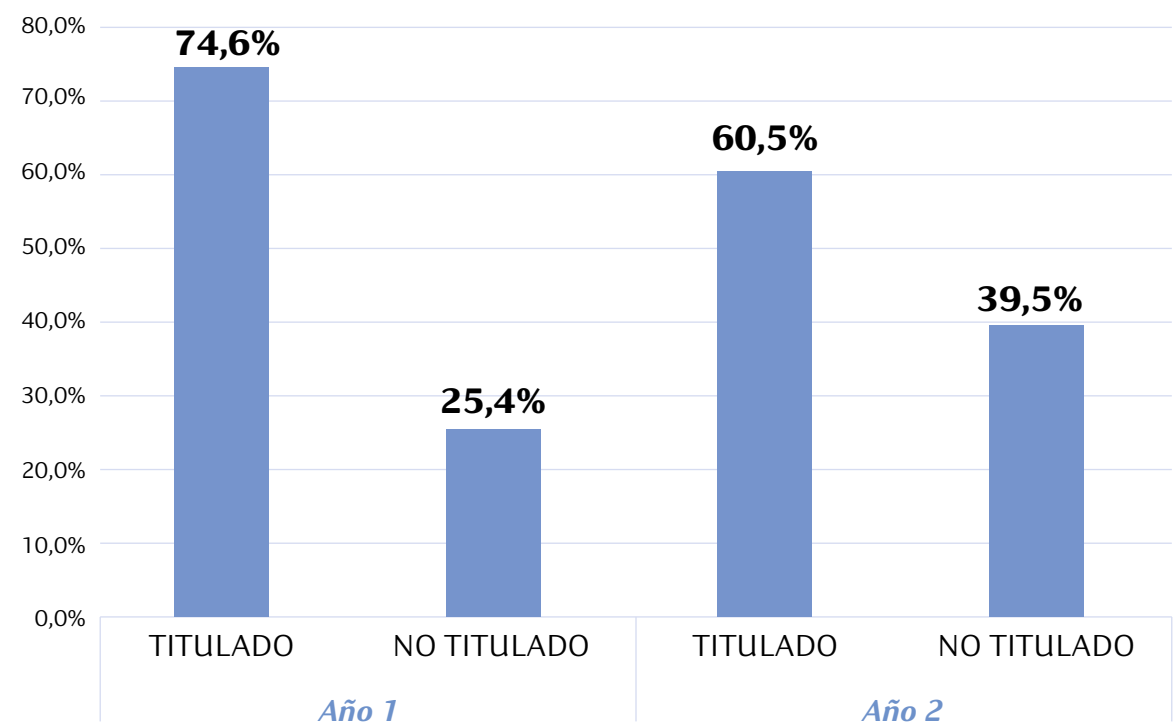
El desafío para el Estado es implementar una política de identificación más activa, con procedimientos institucionales más ágiles y llegando a las comunidades y mejorando los procedimientos institucionales, especialmente en el Registro Civil y el INDI. Es fundamental que el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional —responsable de expedir el documento de identidad civil— cuente con un área especializada para atender esta problemática indígena y ayude a la gestión de las documentaciones. Asimismo, se debería establecer un mecanismo simplificado para los adultos mayores que requieran una sentencia judicial para acceder a la cédula, a fin de agilizar el proceso.

3.4 Situación de la tierra

En el segundo año de monitoreo, la suma total de tierras relevadas en las comunidades visitadas asciende a 56.145 hectáreas. Esta cantidad es menor a la registrada en el primer año debido a: menos comunidades visitadas y también a que mayoritariamente estas están ubicadas en la Región Oriental, donde el promedio de hectáreas por comunidad es de 813, frente a las 5.264 de la Región Occidental. Además, se incluyeron comunidades indígenas urbanas en el departamento Central, con un promedio de apenas 5,6 hectáreas por comunidad (rango de 0,5 a 14 ha).

Un hallazgo relevante del segundo año es un mayor porcentaje de comunidades sin tenencia asegurada de la tierra: 39,5 %, frente al 25,4 % del primer año (ver Gráfico 12). Este incremento se explica en parte por el enfoque geográfico del monitoreo: en el segundo año se priorizó la Región Oriental, donde se observa una mayor irregularidad y presión sobre las tierras indígenas (falta de título, burocracia en la gestión de la titulación, conflictos judicializados sobre la posesión y propiedad, amenaza de desalojo, etc.).

Gráfico 12. Situación de la tenencia de la tierra, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

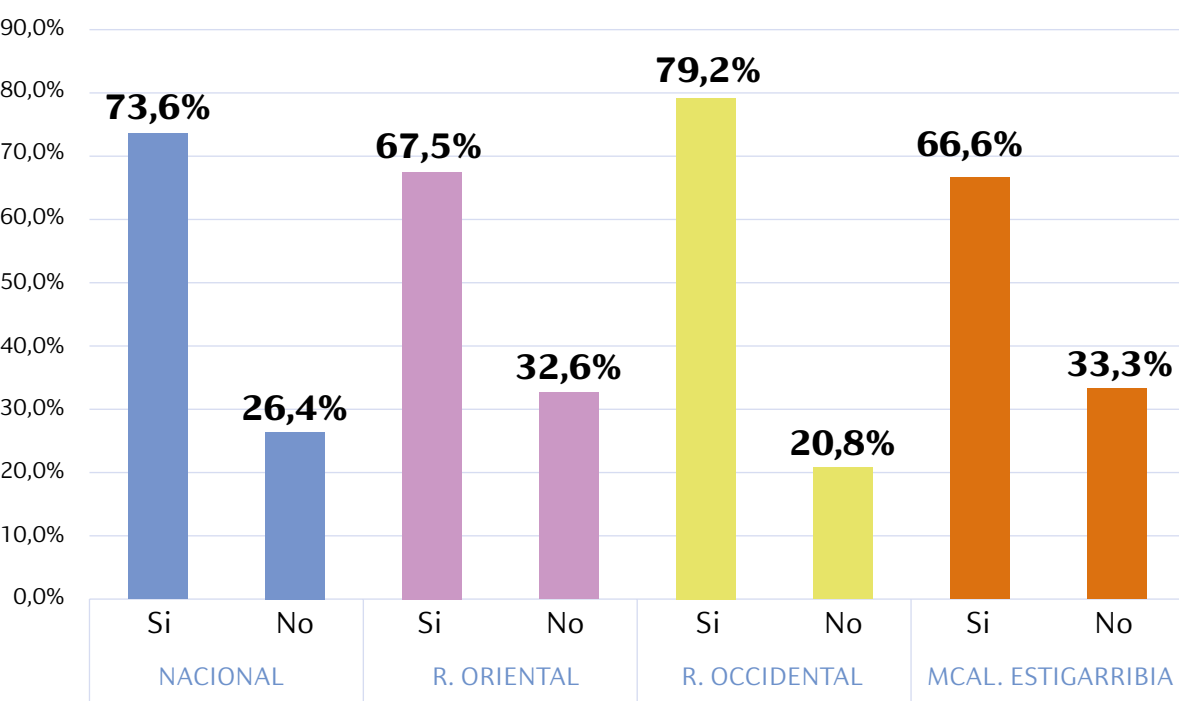
A nivel nacional, integrando y considerando los datos del primer y segundo año de monitoreo, el 26,4 % de las comunidades no posee título de propiedad y, en consecuencia, no tiene asegurada la tenencia de la tierra. En la Región Oriental, esta cifra asciende al 32,6 %, mientras que en la Occidental al 20,8 %. Y, específicamente, en el distrito de Mariscal Estigarribia se encontró que el 33,3% de las comunidades indígenas relevadas no tienen título de propiedad (ver Gráfico 13).

Las diferencias por regiones son significativas: la Oriental, donde vive la mayor parte de la población del país, con mayor densidad poblacional y uso intensivo del suelo que en la Región Occidental, presenta una presión más fuerte sobre las tierras indígenas. Sin embargo, el Chaco Central, pese a estar en la Región Occidental, también refleja niveles elevados de irregularidad, lo que evidencia que este problema podría intensificarse con el avance del poblamiento y las actividades productivas.

Estos datos evidencian que la problemática de la tenencia de la tierra indígena en la Región Oriental se irá trasladando e incrementando progresivamente a la Región Occidental a medida que aumentan los asentamientos humanos y se diversifique la explotación económica del uso del suelo.

Si las condiciones actuales de defensa y aseguramiento de la tenencia no cambian, **el despojo de tierras indígenas continuará en aumento**. La precariedad en la que opera la Dirección Jurídica del INDI —encargada de los procesos de legalización de las tierras—, tanto en términos de presupuesto, recursos humanos y logística, revela las limitaciones y el escaso compromiso del Estado con la defensa de estas tierras.

Gráfico 13. Titularidad de la tierra por regiones, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Las familias de comunidades desalojadas o que pierden sus tierras por otros motivos terminan asentadas en la vera de los caminos o se insertan en las ciudades en asentamientos informales, en condiciones de pobreza extrema y marginación.

Otro punto preocupante es el alquiler de tierras por parte de comunidades indígenas. Justificado muchas veces como medio de generación de ingresos, constituye un factor de expulsión para familias indígenas de las comunidades. A mediano y largo plazo, se convierte en un mecanismo que debilita y pone en riesgo la tenencia comunitaria.

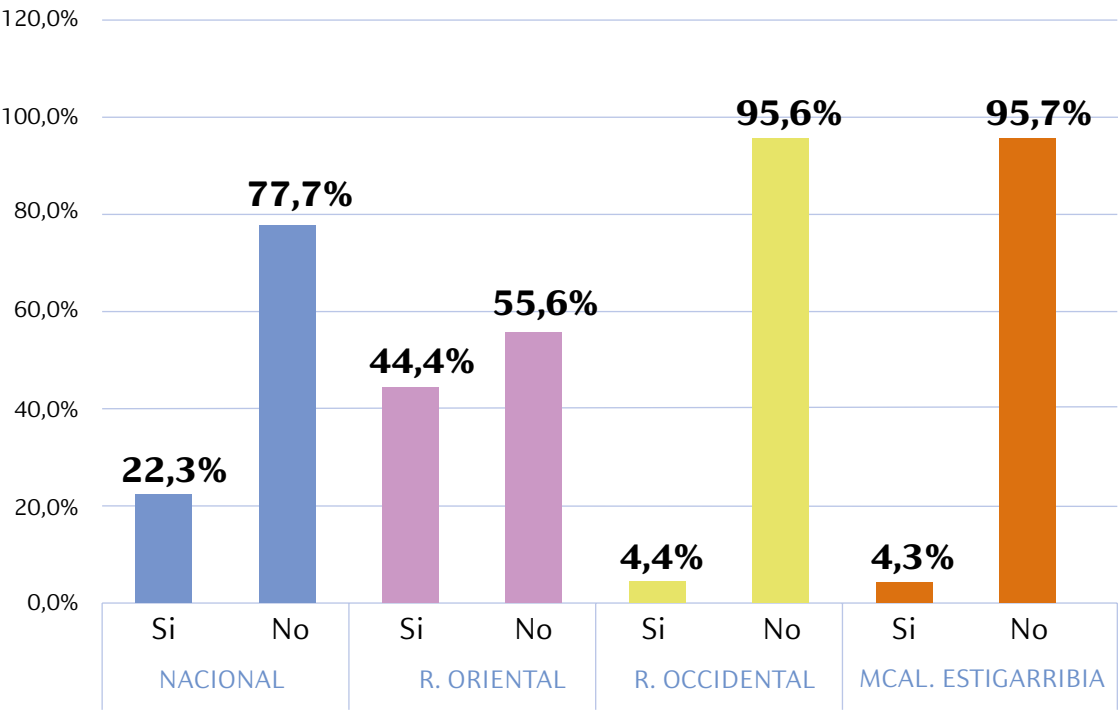
El alquiler de las tierras suele ser decidido por líderes comunitarios sin mecanismos de consulta democrática. Los problemas asociados son múltiples:

- Las comunidades se transforman en “refugios” rodeados por cultivos de soja, que invaden el entorno sin respetar normas ambientales ni de protección humana.
- La producción mecanizada y extensiva contamina y degrada el ambiente, afectando la seguridad y soberanía alimentaria.
- Durante los años de alquiler, los arrendatarios (sojeros o ganaderos) construyen infraestructuras productivas que consolidan el alquiler y dificultan su salida de la comunidad.
- En muchos casos, tras años de ocupación, se judicializa la tenencia con documentación falsa y complicidad de funcionarios públicos, derivando en el desalojo de la comunidad.
- Los ingresos del alquiler no suelen beneficiar equitativamente a toda la comunidad, sino sólo a los entornos del líder que tomó la decisión, generando divisiones, conflictos internos, amenazas y, en consecuencia, expulsión de familias o grupos de la comunidad.

En el monitoreo realizado se encontró un caso atípico: la comunidad Independiente del pueblo Avá Guaraní, en el distrito de Hernandarias (Alto Paraná), donde el alquiler de tierras para cultivos mecanizados es gestionado por una comisión comunitaria. Esta instancia se encarga tanto de la decisión como de la administración de los recursos, destinados al desarrollo colectivo. A pesar de los avances visibles en el bienestar comunitario, persisten los riesgos ambientales y de despojo a largo plazo.

El consolidado de datos muestra que a nivel nacional, el 22,3 % de las comunidades relevadas alquilan sus tierras a sojeros o ganaderos. Este fenómeno es especialmente significativo en la Región Oriental, donde el 44,4 % de las comunidades lo hace; mientras que en la Occidental, y en particular en Mariscal Estigarribia, el problema aún no tiene gran magnitud (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Alquiler de las tierras por regiones, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Igualmente, hay que recordar que la Constitución Nacional, en su Artículo 64, prohíbe expresamente el arrendamiento, al igual que la venta y cualquier forma de afectación jurídica sobre la propiedad comunitaria indígena, como lo es la tierra.

La problemática de la tenencia de la tierra en Paraguay es histórica, con campesinos e indígenas como principales afectados ante el avance de sectores económicos poderosos y la corrupción, que permea las instituciones públicas encargadas de proteger la seguridad de la tenencia y precautelar la defensa de estos territorios.

El desafío ante esta problemática es enorme y de difícil solución. La historia de la reforma agraria en Paraguay ha sido nefasta, con un 65% de las tierras distribuidas por el Estado consideradas mal habidas.¹⁵ La superposición de títulos de propiedad y la existencia de documentos falsificados son una constante, lo que contribuye a la inseguridad jurídica. La concentración de la tierra en el Paraguay es absoluta, según el indicador de Gini (0,93)¹⁶, reflejando una distribución altamente desigual. Los conflictos territoriales y los desalojos son recurrentes, mientras que los recursos presupuestarios destinados a la adquisición de tierras por parte del INDERT y, en particular, del INDI, son mínimos o inexistentes.

El presupuesto para la adquisición de tierras del INDI ha pasado de ₡ 26.317 millones (USD 3.480.000)¹⁷ en 2023 a ₡ 4.005 millones (USD 530.000) en 2025, lo que representa una disminución de 6,6 veces y equivale apenas al 5,9% del presupuesto total del organismo. En contraste, desde hace años el INDERT no cuenta con recursos para la adquisición de nuevas tierras, destinando únicamente fondos para el pago de aquellas ya adquiridas, cuyo monto se ha mantenido desde el 2023 en ₡ 12.600 millones (USD 1.660.000)¹⁸. Ambas instituciones, además de ser débiles para afrontar la problemática, han sido objeto de denuncias por corrupción y no necesariamente actúan en defensa de los intereses de los sectores para los cuales fueron creadas.

¹⁵ Informe de la Comisión Verdad y Justicia, 2008

¹⁶ El indicador de Gini es una medida estadística que evalúa la desigualdad en la distribución de recursos, como ingresos o la propiedad de la tierra. Su valor varía entre 0 y 1, donde 0 representa igualdad perfecta y 1 indica desigualdad total. Se calcula comparando la distribución real de los recursos con una distribución perfectamente equitativa.

¹⁷ Cambio a la cotización promedio del 2024 (₡7.560 por dólar).

¹⁸ Ver en www.mef.gov.py. Consultado en abril de 2025.

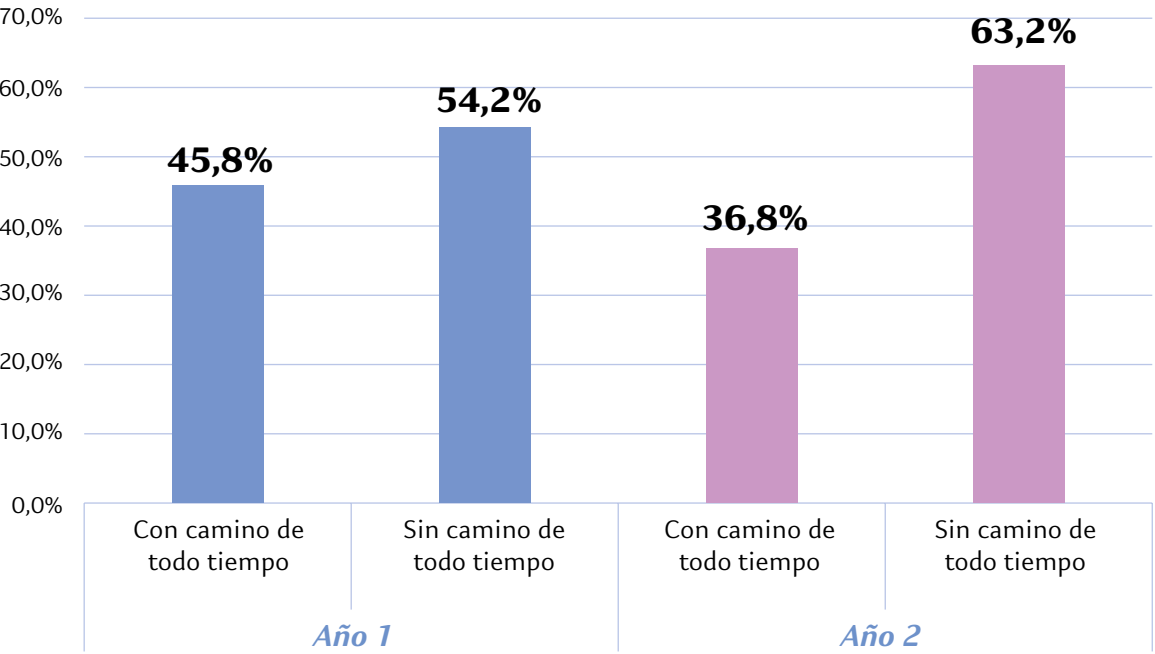
A pesar de este escenario adverso, el informe anterior planteó como desafío el fortalecimiento de la Dirección Jurídica del INDI, dotándola de mayores recursos humanos y logísticos para agilizar la tramitación de expedientes de tierra. Resulta esencial disponer de un presupuesto público suficiente para la adquisición de tierras indígenas y llevar adelante los procesos de legalización. El INDI debe contar además con recursos específicos para garantizar el acompañamiento adecuado a los líderes y representantes indígenas en la gestión y seguimiento de los trámites, cubriendo necesidades básicas como pasajes, alojamiento y alimentación, de manera racional y justificada.

3.5 Accesibilidad de las comunidades

Las condiciones de accesibilidad a las comunidades son fundamentales para la vida cotidiana de sus habitantes, ya que influyen directamente en el acceso a la alimentación, la salud, el trabajo y la educación. En particular, la falta de caminos adecuados representa un obstáculo significativo para los estudiantes que desean continuar con sus estudios secundarios. Además, las largas distancias y el mal estado de los caminos dificultan el acceso a bienes y servicios esenciales.

En el primer año de monitoreo se constató que el 45,8% de las comunidades visitadas contaban con un camino de todo tiempo, mientras que en el segundo año el porcentaje de las comunidades visitadas con un camino de todo tiempo fue del 36,8% (ver Gráfico 15). La principal forma de entrada y salida de las comunidades es la motocicleta, utilizada por el 63% de la población (en el primer año de monitoreo) y por el 54% (en el segundo) (ver Gráfico 16). Según el Censo Nacional Indígena 2022, el 36,4% de las viviendas particulares cuentan con motocicleta, lo que la convierte, junto con el teléfono móvil (54,5%), en uno de los bienes de confort de mayor tenencia en las viviendas particulares de familias indígenas (INE 2022).

Gráfico 15. Acceso a camino de todo tiempo, 2023-2024

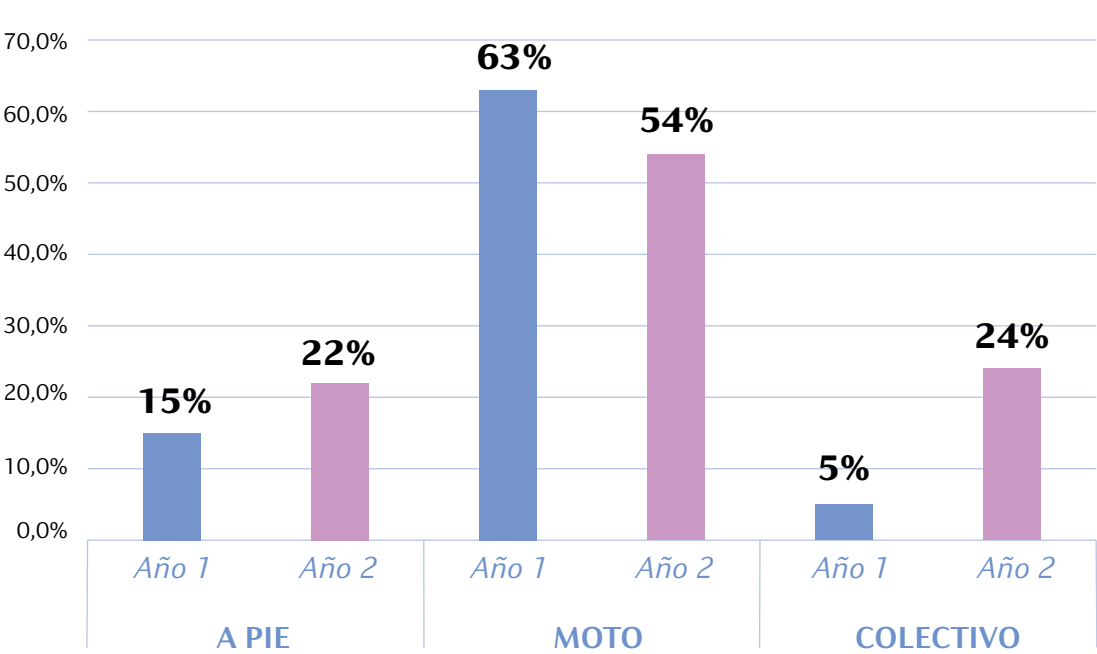


Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Durante el monitoreo, se observó que algunas comunidades cuentan con un motocarro como medio de transporte colectivo. En la mayoría de ellas, los comerciantes distribuidores o macateros¹⁹ ingresan regularmente con diversos bienes e insumos, incluidos los alimentarios. En el segundo año de estudio, se trabajó con un mayor número de comunidades de la Región Oriental, en donde hay una mayor disponibilidad de caminos de todo tiempo y las distancias a rutas asfaltadas son menores. Esto permite que un 22% de la población se desplace caminando, mientras que un 24 % se traslada en transporte público (ver Gráfico 16).

¹⁹ Macatero. Comerciante que recorre comunidades rurales o indígenas para vender productos de consumo básico, generalmente en pequeños vehículos o motocicletas adaptadas. Suelen ofrecer alimentos, artículos de limpieza y otros bienes de uso diario.

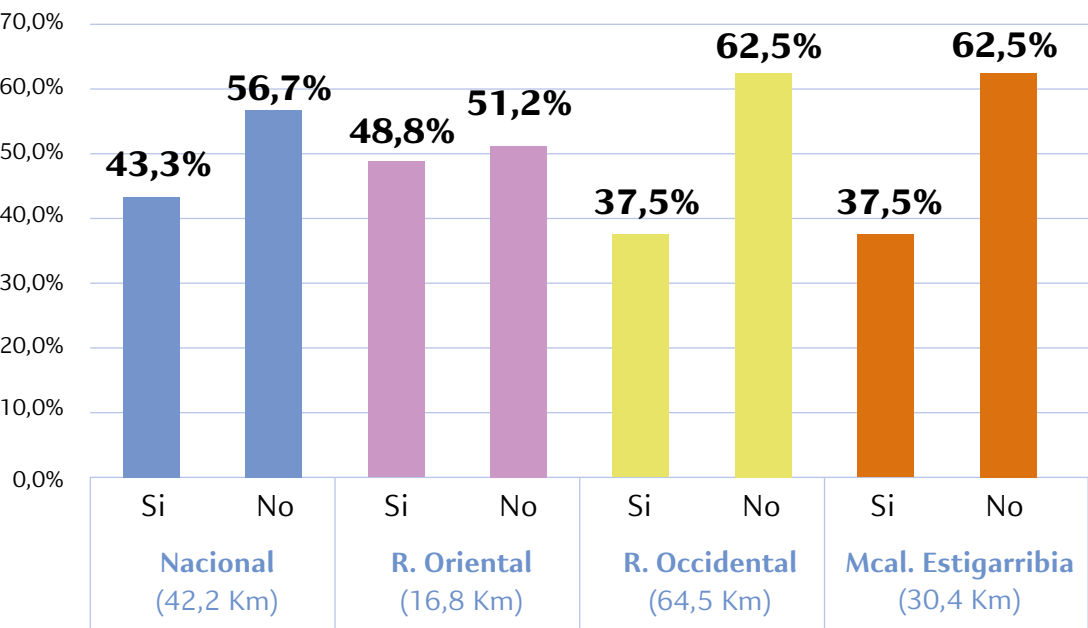
Gráfico 16. Forma de salida de la comunidad, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

El consolidado de datos de los dos años de monitoreo muestra que, a nivel nacional, el 43,3% de las comunidades cuentan con camino de todo tiempo, con una distancia promedio de 42,2 km hasta una ruta asfaltada. Sin embargo, existen diferencias significativas entre regiones: en la Región Oriental, el 48,8% de las comunidades tienen camino de todo tiempo y la distancia promedio a una ruta asfaltada es de 16,8 km, mientras que en la Región Occidental, en donde se resaltan las malas condiciones de los caminos y las largas distancias hasta una ruta asfaltada, solo el 37,5% de las comunidades cuentan con caminos adecuados y la distancia promedio a una ruta asfaltada es de 64,5 km. En el caso de las comunidades de Mariscal Estigarribia, las condiciones de los caminos son similares a las de la región Occidental, aunque la distancia promedio es menor (30,4 km) (ver Gráfico 17).

Gráfico 17. Acceso a camino de todo tiempo.
Distancia promedio a ruta asfaltada, 2023-202



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

El desafío para mejorar la accesibilidad de estas comunidades es la ampliación de políticas de mejoramiento y mantenimiento de caminos de todo tiempo, responsabilidad de gobernaciones y municipalidades. Sin embargo, el escaso desarrollo de la infraestructura vial en el país y los elevados costos de inversión se traducen en que no sea un problema de fácil solución. Además, la política pública prioriza zonas de mayor producción mecanizada, áreas urbanas densamente pobladas y grandes proyectos de interconexión regional, dejando en segundo plano a las comunidades rurales e indígenas. Igualmente, los recursos de las gobernaciones y las municipalidades son generalmente limitados. Ante esta situación, el apoyo público para la adquisición de transporte comunitario, como motocarros u otros vehículos, podría contribuir a mitigar el aislamiento y mejorar la accesibilidad.

3.6 Acceso al trabajo y seguridad alimentaria

En cuanto al acceso al trabajo y la seguridad alimentaria, el monitoreo no ha relevado datos cuantitativos sobre el empleo, salvo algunas informaciones cualitativas obtenidas de entrevistas a jóvenes y adultos sobre las dificultades para conseguir empleo remunerado y los tipos de trabajo más frecuentes.

No obstante, según el Censo Nacional Indígena 2022, solo el 38,5 % de la población indígena de 15 años y más forma parte de la fuerza laboral. Al desagregar por sexo, la participación de los hombres fue del 54,3 % y la de las mujeres del 22,1 %, con una tasa de desocupación general del 9,3 %.²⁰

El indicador de Fuerza de Trabajo se refiere a la proporción de población indígena que está activamente involucrada en el mercado laboral, e incluye tanto a quienes realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora en la semana (personas ocupadas), como a quienes no trabajaron, pero estaban disponibles y buscaron empleo activamente (personas desocupadas) (INE, 2022).

Estos datos reflejan un bajo nivel de inserción laboral de la población indígena, especialmente si se los compara con los indicadores nacionales del mismo año. En el cuarto trimestre de 2022, la Fuerza de Trabajo en la población general de 15 años y más fue del 70,2 %, con una tasa del 82,9 % para los hombres y del 57,7 % para las mujeres. La tasa de desocupación nacional fue del 5,7 %..²¹

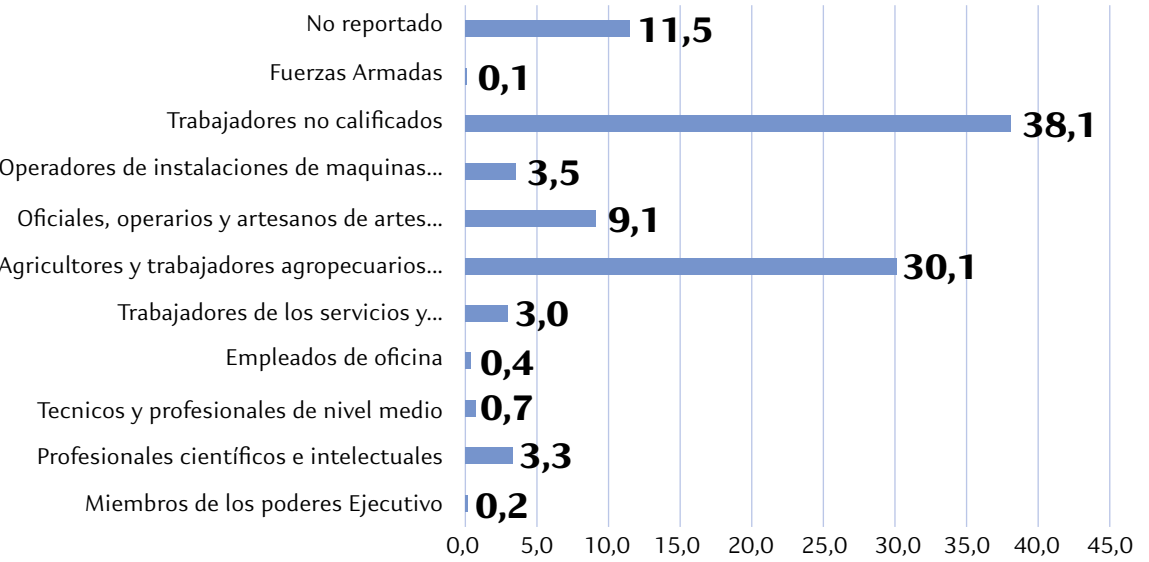
La ocupación principal dentro de la fuerza laboral indígena corresponde a trabajadores no calificados, sin detallar el tipo de ocupación (38,1%), seguida por agricultores y trabajadores agropecuarios (30,1%) y operarios y artesanos (9,1%), entre otras ocupaciones de menor representación. Algunas de estas últimas son operadores de

²⁰ Ver en <https://www.datos.gov.py/dataset/iv-censo-nacional-indigena-2022-resultados-finales-de-poblacion-y-viviendas/resource-25#view-graph:{graphOptions:{hooks:{processOffset:{},bindEvents:{}}},graphOptions:{hooks:{processOffset:{},bindEvents:{}}}}>, consultado en octubre de 2024

²¹ Ver en <https://www.ine.gov.py/noticias/1589/como-esta-compuesto-el-mercado-laboral-en-paraguay>, consultado en octubre de 2024

instalaciones de máquinas, profesionales científicos e intelectuales, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, técnicos y profesionales de nivel medio, funcionarios públicos, empleados de oficina, Fuerzas Armadas, etc. (ver Gráfico 18).²²

Gráfico 18. Ocupación principal de la fuerza de trabajo indígena (%), INE 2022



La rama de actividad económica donde mayoritariamente está ocupada la fuerza de trabajo indígena es la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con 59,4% de la ocupación; en bastante menor medida se encuentran las actividades de industria manufacturera (6,7%); construcción (4,4%); comercio (3,5%); enseñanza (3,1%); y servicios (3,0%), entre otros sectores (ver Cuadro 3).²³

²² Ver en <https://www.datos.gov.py/dataset/iv-censo-nacional-ind%C3%ADgena-2022-resultados-finales-de-poblaci%C3%B3n-y-viviendas/resource-27#view-graph:graphOptions:hooks:processOffset:bindEvents:graphOptions:hooks:processOffset:bindEvents:>, consultado en octubre de 2024

²³ Ver en <https://www.datos.gov.py/dataset/iv-censo-nacional-ind%C3%ADgena-2022-resultados-finales-de-poblaci%C3%B3n-y-viviendas/resource-29#view-graph:graphOptions:hooks:processOffset:bindEvents:graphOptions:hooks:processOffset:bindEvents:>, consultado en octubre de 2024

Cuadro 3. Ocupación por ramas de actividad económica, INE 2022

Ramas de actividad económica	%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	59,4
Explotación de minas y canteras	0
Industria manufacturera	6,7
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	0,1
Construcción	4,4
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	3,5
Transporte y almacenamiento	0,3
Alojamiento y servicios de comidas	0,3
Información y comunicación	0
Actividades financieras y de seguros	0,1
Actividades inmobiliarias	0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,1
Actividades administrativas y servicios de apoyo	1,4
Administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio	0,8
Enseñanza	3,1
Salud humana y servicios sociales	0,8
Artes, entretenimiento y recreación	0,2
Otras actividades de servicios	3
Actividades de los hogares como empleadores del personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	3,1
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0
No reportado	12,5

En las comunidades visitadas se observó un alto nivel de ociosidad entre los adultos debido a la falta de acceso a empleos remunerados. Para quienes tienen trabajo, la “changa” —actividad laboral ocasional o de corta duración, en condiciones precarias y discriminatorias—, es la principal fuente de ingresos. Los hombres suelen desempeñarse como peones en establecimientos ganaderos o alambradores, mientras que las mujeres se emplean en el servicio doméstico. Y en las entrevistas, los jóvenes manifestaron que enfrentan grandes dificultades para insertarse en el mercado laboral, por lo que muchos acompañan a los adultos en las changas o migran temporalmente a ciudades cercanas en busca de oportunidades laborales.

Las oportunidades de trabajo y los programas de formación y capacitación laboral rara vez llegan a las comunidades indígenas. Tampoco existe un control efectivo sobre las condiciones laborales en los establecimientos donde trabajan algunos.

La mayor parte de los adultos se ocupan en actividades de subsistencia que posibiliten a las familias el acceso a la alimentación, como la caza, la pesca y la agricultura.

La inseguridad alimentaria (moderada y grave) es un problema en muchas comunidades. Dado que la población indígena se encuentra mayoritariamente dentro del 10% más pobre del país, y que en este segmento la inseguridad alimentaria alcanza el 57%, se infiere que un alto porcentaje de hogares indígenas la padecen. En comparación, el promedio nacional de inseguridad alimentaria es del 26,2% de la población y del 24,6% de los hogares, llegando al 29% en hogares con jefatura femenina.²⁴

El acceso a la caza y la pesca, que siempre fue una de las alternativas más importantes para el acceso a la alimentación, se ha reducido en la Región Oriental debido a la deforestación y la expansión agropecuaria. No obstante, esta región ofrece mejores condiciones climáticas y de suelo para la agricultura, permitiendo el desarrollo de

²⁴ La inseguridad alimentaria es la falta de acceso suficiente a alimentos tanto en calidad como en cantidad. La inseguridad alimentaria puede ser moderada o grave: Es moderada cuando las personas se enfrentan a incertidumbres en cuanto a su capacidad para obtener alimentos y pueden verse obligados a consumir menos alimentos y de menor calidad. Es grave cuando las personas se quedan sin alimentos y pueden pasar un día o más sin consumir alimentos. Elaborado a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, Tercer Trimestre 2021 (INE). Ver en <https://www.ine.gov.py/noticias/2176/en-paraguay-246-de-los-hogares-experimentaron-inseguridad-alimentaria-moderada>, consultado en octubre 2024

cultivos de autoconsumo como maíz, mandioca y poroto en comunidades indígenas. En la Región Occidental, la caza y la pesca siguen siendo una de las principales fuentes de alimentación, mientras que la agricultura presenta limitaciones por las condiciones climáticas.

El desafío de las políticas de protección social orientadas a promover la inserción laboral y el trabajo decente para la población indígena es significativo, especialmente en lo que respecta a la educación formal —aumentado el promedio de años de estudio—, la capacitación laboral y el mejoramiento de las condiciones de trabajo. En este contexto, el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) desempeñan un papel clave en la identificación de áreas con potencial laboral y en el desarrollo de competencias que favorezcan la inclusión en el mercado de trabajo. A su vez, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe reforzar los mecanismos de fiscalización, con especial énfasis en los establecimientos donde se emplea a personal indígena, garantizando el cumplimiento de las normas laborales y condiciones de trabajo dignas.

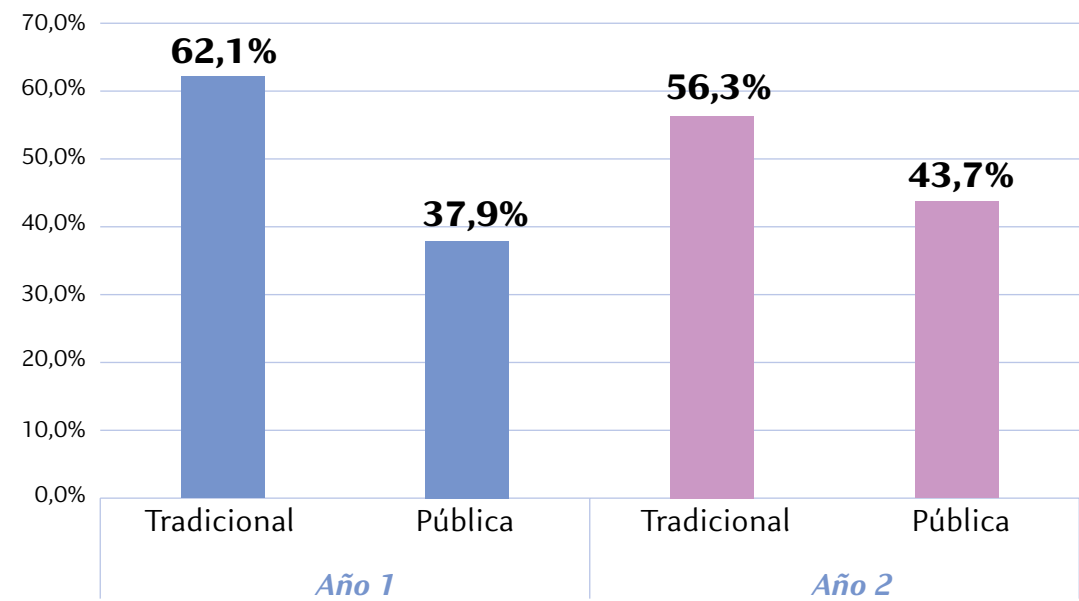
En lo que respecta a la producción de alimentos tanto para el autoconsumo como para la generación de ingresos, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través de sus dependencias de extensión agraria, debe acercarse a las comunidades indígenas con programas específicos de asistencia técnica y provisión de insumos agropecuarios que impulsen el desarrollo de la agricultura indígena.

Paralelamente, y como medida de contención ante la inseguridad alimentaria en las comunidades más vulnerables, pueden implementarse comedores populares, mientras se avanza en una mayor inserción laboral y se fortalecen las actividades agroproductivas.

3.7 Vivienda y servicios públicos

En el segundo año del monitoreo, el 2024, se contabilizaron 2.783 viviendas, de las cuales el 56,3% corresponden a viviendas tradicionales y el 43,7% a viviendas públicas (ver Gráfico 19). Esto indica que la política pública de construcción de viviendas ha tenido una mayor presencia en la Región Oriental que en la Occidental.

Gráfico 19. Acceso a la vivienda, 2023-2024



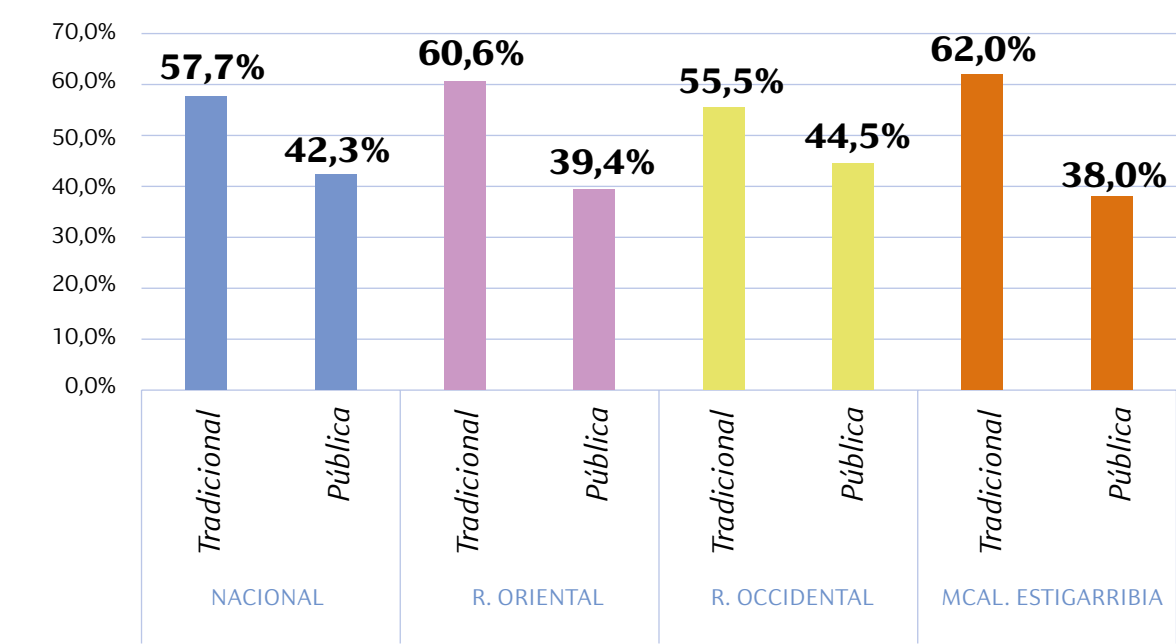
Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

La cantidad total de viviendas relevadas en las comunidades visitadas durante los años 1 y 2 asciende a 7.937, de las cuales 3.406 están en la Región Oriental y 4.531 en la Región Occidental, incluyendo 1.485 viviendas en Mariscal Estigarribia. Al comparar estos datos con la cantidad de familias reportadas en las comunidades, se identifica un déficit habitacional del 19%, siendo significativamente mayor en la Región Occidental (junto con Mariscal Estigarribia) en comparación con la Oriental.

En el total de las comunidades visitadas a escala nacional, durante el primer y segundo año del monitoreo, se encontró que el 42,3% de las viviendas fueron construidas principalmente por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), mientras que otras instituciones, como las municipalidades y organismos de cooperación internacional, tuvieron una participación menor. Sin embargo, en la mayoría de las comunidades que accedieron a viviendas públicas,

la cobertura no ha sido total, coexistiendo viviendas tradicionales y públicas. Según los datos relevados, en el total de las comunidades visitadas el acceso a la vivienda pública en la Región Oriental alcanza el 39,4%, mientras que en la Región Occidental el 44,5%. En Mariscal Estigarribia es del 38% (ver Gráfico 20).²⁵

Gráfico 20. Acceso a la vivienda por regiones, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Es importante destacar que la política de vivienda es una de las más visibles y demandadas en las comunidades indígenas. Su avance ha sido significativo en los últimos años, aunque la brecha sigue siendo considerable.

Más allá de las discusiones sobre la calidad y adecuación cultural de las viviendas, se observa una aceptación generalizada por parte de las familias indígenas, quienes han demostrado una apropiación positiva de las mismas y mejoras en su entorno.

²⁵ Referencias a los programas de vivienda destinados a las comunidades indígenas se puede consultar en el informe anterior (2023)

En cuanto al acceso a servicios públicos básicos, se consideraron la electricidad y el agua potable o en condiciones aptas para el consumo. La eliminación de excretas se realiza mayormente mediante letrinas, muchas de ellas precarias, e incluso a “cielo abierto” en zonas rurales. En áreas urbanas, más viviendas cuentan con “baños modernos”²⁶ con pozo ciego.

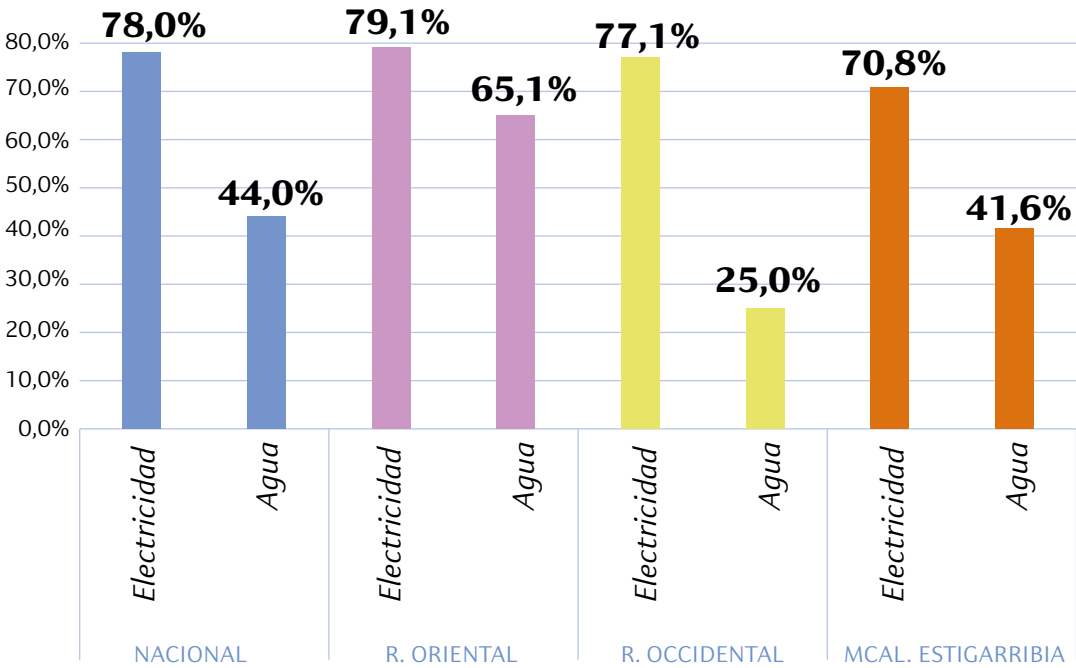
La recolección de basura es prácticamente inexistente en las comunidades indígenas, por lo que los desechos suelen quemarse o son arrojados en pozos o en espacios abiertos. En la medida en que el consumo de características más urbanas llega a las comunidades indígenas, se observa en el entorno inmediato a la vivienda desechos diversos, especialmente plásticos y metales.

A nivel nacional, el 78% de las comunidades tienen acceso a electricidad, con una cobertura del 79,1% en la Región Oriental y del 77,1% en la Región Occidental, siendo en Mariscal Estigarribia del 70,8% (ver Gráfico 21). Este servicio, que en la población no indígena es casi universal, no llega a todas las comunidades y, en muchos casos, a pesar de la existencia de tendido eléctrico, no todas las viviendas están conectadas. Esto se debe tanto a la precariedad de las viviendas como a la deficiente instalación eléctrica, que suele ser hecha por los mismos pobladores.

El acceso al agua potable o en condiciones adecuadas para el consumo alcanza al 44% de las comunidades visitadas a nivel nacional. En la Región Oriental, el 65,1% de las comunidades cuentan con agua potable, mientras que en la Occidental solo el 25% tiene acceso a este recurso. En Mariscal Estigarribia el acceso es del 41,6% (ver Gráfico 21).

²⁶ El término “baño moderno” se utiliza para referirse a lo contrario de una letrina. En espacio que cuenta con inodoro con descarga de agua y conectado a un sistema de desagüe, ya sea a través de la red cloacal o un pozo ciego. Garantiza condiciones básicas de higiene.

Gráfico 21. Acceso a electricidad y agua potable, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

En la Región Occidental o Chaco, las comunidades indígenas enfrentan una crisis de agua cada vez más severa. La mayoría de los indígenas chaqueños no consume la cantidad diaria recomendada para la salud (al menos 2 litros por persona), y el agua disponible no siempre cumple con condiciones adecuadas de potabilidad. La principal fuente de abastecimiento proviene de tajamares, lagunas y aljibes, que no garantizan la sanidad necesaria para su consumo.

En la Región Oriental, un mayor porcentaje de comunidades acceden al agua potable, principalmente a través de pozos artesianos (profundos y conectados a acuíferos confinados). Sin embargo, en muchas comunidades los pobladores dependen de arroyos, nacientes y pozos someros (poco profundos y abastecidos por agua subterránea superficial) para el consumo, lo que representa un riesgo para la salud debido a la contaminación por agroquímicos derivada de la expansión del agronegocio en la región.

El desafío es que la política pública de construcción de viviendas continúe extendiéndose a las comunidades indígenas que aún no han sido beneficiadas y que se complete la cobertura en aquellas donde muchas familias han quedado excluidas. Sin embargo, el gobierno actual, con poco más de un año de gestión, ha mostrado pocas acciones en este sentido.

La cobertura de electricidad sigue presentando un déficit del 22% en las comunidades relevadas durante los dos años de monitoreo, cifra que asciende al 33,3% cuando se considera el acceso por vivienda (INE, 2022), ya que no todas las viviendas dentro de una comunidad están conectadas al servicio. Mejorar este acceso es fundamental para el bienestar de los hogares indígenas y para garantizar otros derechos básicos.

No obstante, el problema más crítico para las comunidades indígenas es el acceso al agua potable, ya que el 56% de ellas no cuenta con agua en condiciones saludables. Este dato se refuerza con el Censo Nacional Indígena, que indica que el 74,7% de las viviendas indígenas no tienen acceso a agua corriente.

La situación es aún más grave en la Región Occidental o Chaco, donde el 75% de las comunidades carece de agua potable, según el relevamiento realizado en los dos años de monitoreo. Esta crisis se agrava con las sequías, cada vez más frecuentes debido al impacto ambiental de las actividades productivas y la crisis climática. Garantizar el acceso al agua potable en las comunidades indígenas es un desafío urgente para el Estado paraguayo, especialmente en la región chaqueña, donde las distancias dificultan la provisión del recurso y la extracción de agua subterránea es compleja.

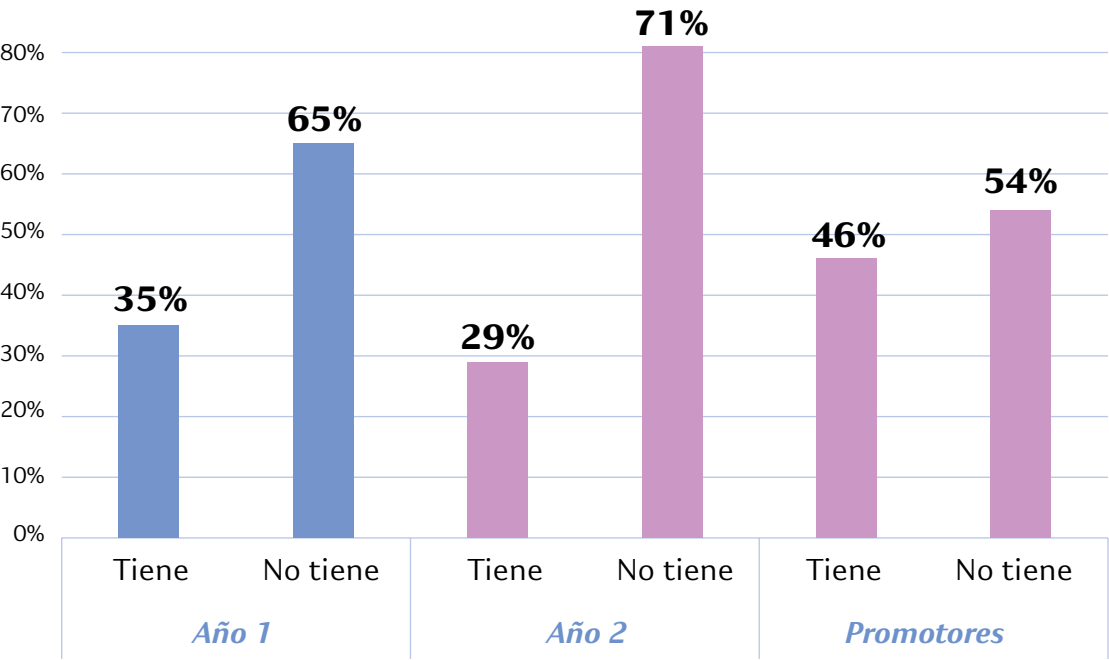
3.8 Acceso a la salud

El acceso a la salud es otro de los derechos con mayores limitaciones en las comunidades indígenas. En el segundo año de monitoreo (2024), se constató que el 71% de las comunidades relevadas no cuentan con un Puesto de Salud (PS) o una Unidad de Salud de la Familia (USF), cifra superior comparada a la registrada en el primer año (ver Gráfico 22). Esta situación se debe, en gran medida, a la escasa presencia de unidades de servicios de atención sanitaria en la Región Oriental.

Sin embargo, la existencia de un PS o una USF en una comunidad no garantiza una atención médica adecuada. Los líderes comunitarios han señalado que, con frecuencia, estos establecimientos carecen de profesionales de la salud, ya que las USF no siempre cuentan con el personal necesario para operar de manera eficiente. Además, la falta de medicamentos y otros insumos es otra problemática constante.

Igualmente, menos de la mitad de las comunidades (46%) disponen de promotores de salud, en su mayoría indígenas, quienes brindan primeros auxilios. Igualmente, su labor está limitada por la escasez de medicamentos e insumos. Un aspecto relevante es que muchos de estos promotores no reciben un salario del Estado y desempeñan sus funciones de manera voluntaria.

Gráfico 22. Acceso a PS/USF y promotores de salud, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

El consolidado de los dos años de monitoreo indica que, a nivel nacional, solo el 34% de las comunidades indígenas cuentan con un PS o una USF y poco más de la mitad (51,6%) tienen promotores de salud. La distancia promedio entre una comunidad y el centro de atención médica más cercano es de 24,3 km (ver Gráfico 23).

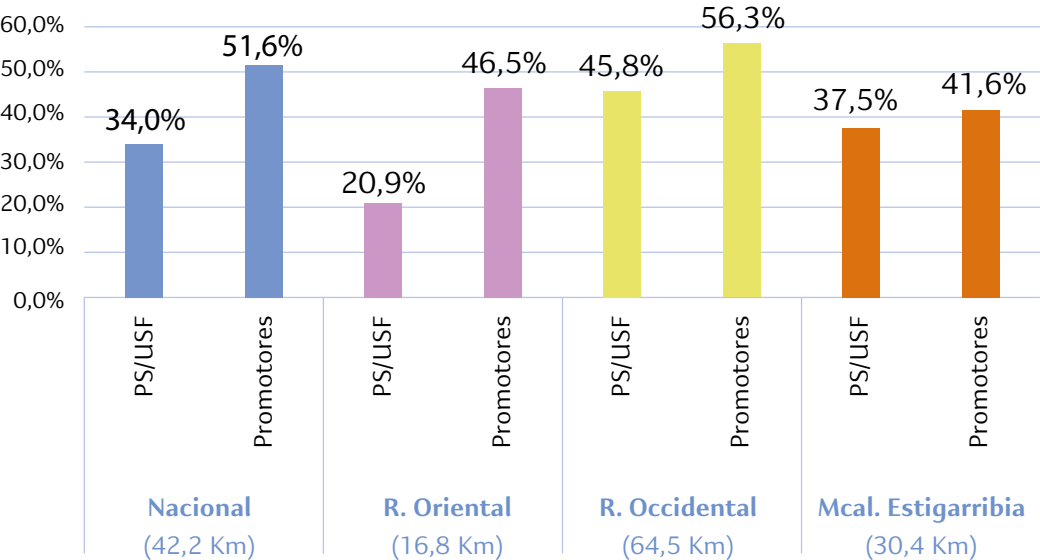
Los datos recogidos muestran diferencias significativas entre regiones. En la Región Oriental, solo el 20,9% de las comunidades tienen un puesto de PS o una USF, mientras que en la Región Occidental el porcentaje asciende al 45,8%. La situación es similar en cuanto a la presencia de promotores de salud, quienes están en el 46,5% de las comunidades de la Región Oriental y en el 56,3% de la Occidental.

Se puede inferir que la baja presencia de PS/USF en la Región Oriental responde a la mayor cercanía de las comunidades a los centros urbanos, donde es posible acceder a distintos centros sanitarios, incluidos hospitales, con mayor facilidad. En esta región, la distancia

promedio hasta un centro de atención de salud es de 16,3 km, mientras que en la Occidental asciende a 30,4 km, con casos en los que supera los 200 km.

En Mariscal Estigarribia (en la Región Oriental) se presentan valores intermedios entre ambas regiones. En este distrito, el 37,5% de las comunidades cuentan con un PS o una USF y el 41,6% tienen promotores de salud. La distancia promedio hasta un centro de atención es de 31 km.

Gráfico 23. Acceso a PS/USF y promotores de salud por regiones, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Los líderes comunitarios y las mujeres entrevistadas han manifestado las numerosas dificultades que enfrentan los indígenas para acceder a servicios de salud. Entre ellas se destacan: las largas distancias hasta un centro de atención, la falta de transporte (para cualquier caso médico y de urgencia), la escasez de medicamentos, la mala atención y el maltrato, y la discriminación sistemática hacia los indígenas en el sistema de Salud Pública.

Dado que el sector indígena ocupa la posición más vulnerable dentro de la sociedad paraguaya, marcada por profundas desigualdades, es también el más afectado por las deficiencias estructurales del sistema público de salud, el cual ya presenta serias carencias en todo el país.

El desafío es fortalecer los PS y las USF para garantizar una atención primaria eficiente, que funcione como puerta de entrada al sistema para casos de mayor complejidad. Esto implica asegurar una cobertura total en las comunidades indígenas, dotarlas de una plantilla completa de profesionales de salud, infraestructura y equipamiento adecuado, así como un abastecimiento constante de medicamentos e insumos esenciales. Asimismo, es fundamental seguir promoviendo la medicina natural y los conocimientos ancestrales a través de los promotores de salud indígena.

3.9 Acceso a la educación

En el segundo año de monitoreo se constató, al igual que en el primero, que la educación indígena se desarrolla en un contexto de múltiples precariedades, especialmente en lo que respecta al funcionamiento del sistema educativo. Si bien un alto porcentaje de comunidades (84,2% en 2024) cuenta con un local escolar (ver Gráfico 24), generalmente se trata de espacios reducidos, de tres aulas, contruidos sí con materiales adecuados.

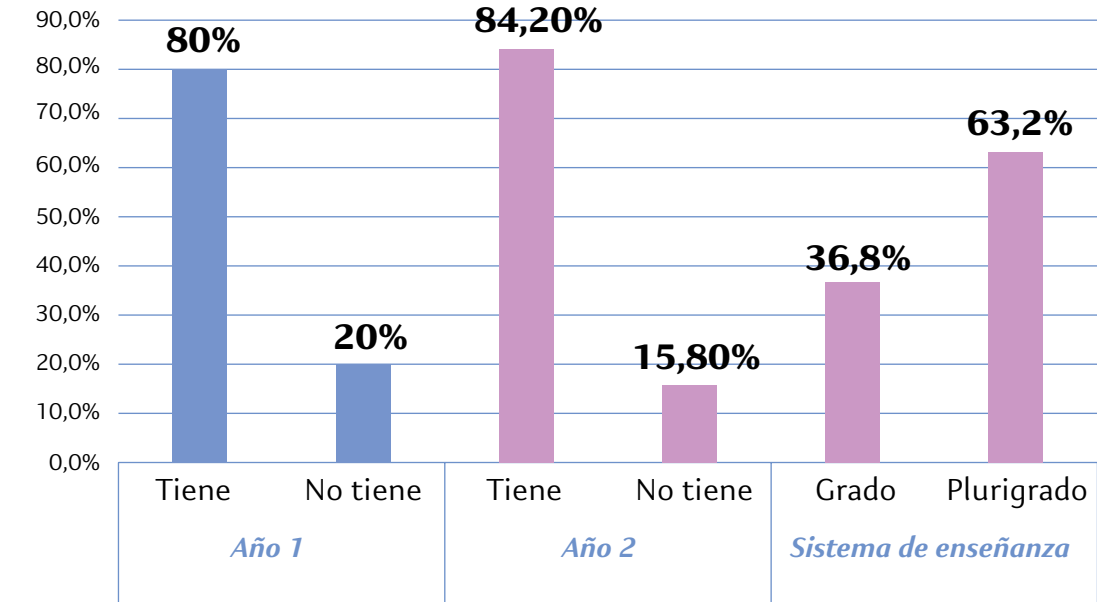
Estos espacios resultan insuficientes para implementar un sistema de enseñanza por grado, motivo por el cual el 63,2% de las escuelas funcionan bajo el sistema de plurigrado.²⁷ Esta situación se ve agra-

²⁷ El sistema de plurigrado, adoptado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), consiste en la enseñanza simultánea de varios grados por un mismo docente en un solo aula. Esta modalidad se aplica principalmente en escuelas con baja matrícula, ubicadas en comunidades rurales o indígenas, donde no se cuenta con la cantidad suficiente de estudiantes, docentes o infraestructura para separar los grados.

vada por la falta de docentes o de rubros suficientes para asegurar una enseñanza diferenciada por grado. A ello se suma la inexistencia de currículos adaptados a cada pueblo indígena y, como se analizará más adelante, la merienda y el almuerzo escolar no están garantizados de manera permanente.

En este contexto, el calendario escolar muchas veces no se cumple, ya que la asistencia de niñas y niños a la escuela se ve condicionada por la provisión de la alimentación escolar.

Gráfico 24. Comunidades con escuela y sistema de enseñanza, 2023-2024



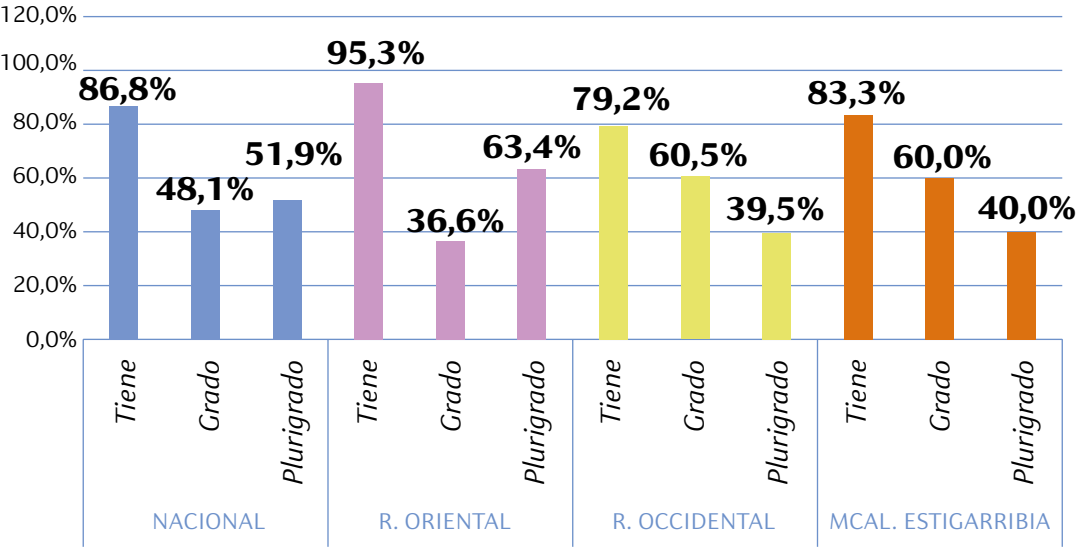
Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Los datos consolidados de los dos años de monitoreo muestran que, a nivel nacional, el 85,8% de las comunidades cuentan con un local escolar. Algunas comunidades o aldeas no disponen de uno propio por estar próximas a otras que sí lo tienen. En cuanto al modelo pedagógico, el 48,1% de las comunidades utiliza el sistema por grado y el 51,9% el sistema plurigrado (ver Gráfico 25).

También se observan diferencias entre regiones. En la Región Oriental, la cobertura de locales escolares alcanza el 95,3%, mientras que en la Occidental, el 79,2%. Sin embargo, en esta última región la enseñanza por grado se da en el 60,5% de las comunidades, frente al 36,6% en la Región Oriental, donde predomina el sistema de pluri-grado (63,4%) (ver Gráfico 25).

En el distrito de Mariscal Estigarribia, los valores son similares a los de la región Occidental, aunque con una cobertura de locales escolares levemente superior.

Gráfico 25. Comunidades con escuela y sistema de enseñanza por regiones, 2023-2024

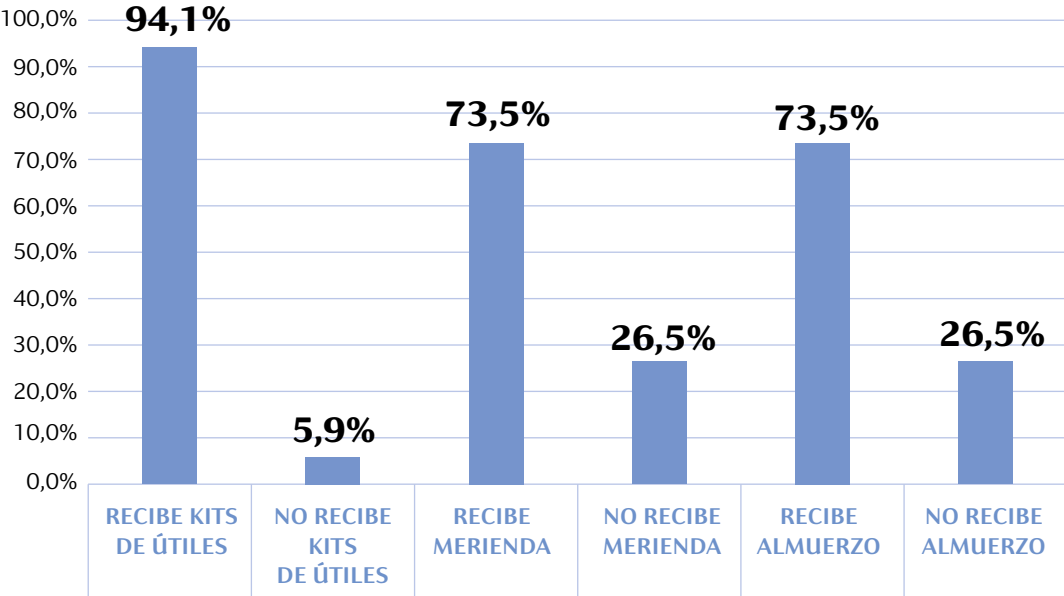


Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

El segundo año de monitoreo muestra que el 94,1% de los locales escolares reciben kits de útiles para los alumnos. No se indagó sobre la calidad de estos materiales ni sobre posibles faltantes.

Se observa además que un porcentaje elevado de locales escolares (73,5%) recibe alimentación escolar, que incluye desayuno/merienda y almuerzo. No obstante, más de una cuarta parte de los locales no acceden a este beneficio (ver Gráfico 26). El principal problema es la irregularidad en la entrega: muchas veces llega una o dos veces al año y solo por periodos cortos, lo que impide alcanzar los objetivos nutricionales, educativos y de asistencia regular durante todo el calendario escolar. La nueva política de Hambre Cero en las Escuelas ha impulsado reformas a la Ley N° 5210/14 del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), con la meta de universalizar el programa a partir de 2025, lo que permitiría superar estas limitaciones.

Gráfico 26. Acceso a kits y alimentación escolar, 2023-2024



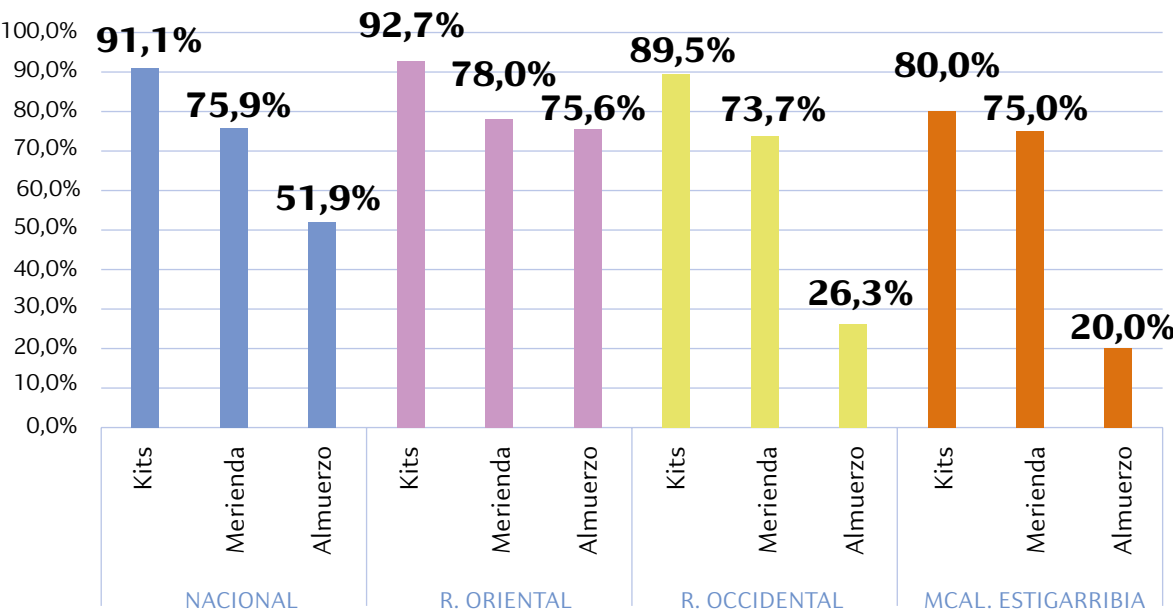
Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

A nivel nacional, el consolidado de los dos años de monitoreo indica que el 91,1% de los locales escolares en comunidades indígenas recibe kits escolares, el 75,9% accede a la merienda escolar y el 51,9% al almuerzo escolar (ver Gráfico 27).

Al comparar por regiones, la Oriental tiene mayor cobertura de estos programas que la Occidental (ver Gráfico 27). En esta última, el almuerzo escolar solo alcanza a una cuarta parte de los locales, probablemente debido a problemas logísticos, grandes distancias y el mal estado de los caminos.

Es particularmente llamativo que las comunidades indígenas del distrito de Mariscal Estigarribia sean las que menos reciben kits escolares y almuerzo, según lo manifestado por sus líderes comunitarios. Aún más preocupante resulta el hecho de que, siendo este un distrito con mayoría indígena, se haya dismantelado la coordinación territorial del SPS desde el nivel central.

Gráfico 27. Acceso a kits de útiles y alimentación escolar, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Cabe destacar que la mayoría de las comunidades indígenas no cuenta con acceso a educación media o nivel colegial. De hecho, la Educación Escolar Básica (EEB) tampoco suele estar completa, ya que comúnmente se imparte solo hasta el 6º grado (primer y segundo ciclo). Esta situación representa un obstáculo para que adolescentes, especialmente mujeres, puedan continuar sus estudios, pues deben trasladarse a otras localidades con colegios para completar el tercer ciclo de la EEB (7º, 8º y 9º grado) y cursar también la Educación Media (1º, 2º y 3º curso), lo que implica gastos y múltiples dificultades.

Los desafíos de la política educativa indígena son numerosos. Para mejorarla, es necesario garantizar infraestructura y equipamiento adecuados como mínimo para los tres ciclos de la EEB, a fin de asegurar nueve años de escolaridad. La enseñanza debe realizarse por grado, lo que requiere una ampliación de los rubros docentes, así como mejoras en la formación del cuerpo docente y en el diseño curricular, adaptándolo a la cultura de cada pueblo indígena.

Se espera que la anunciada universalización del PAEP con el desayuno, merienda y almuerzo alcance plenamente a las instituciones escolares indígenas, lo cual podría incidir positivamente en la asistencia escolar y en los procesos de aprendizaje.

3.10 Programas selectivos y focalizados

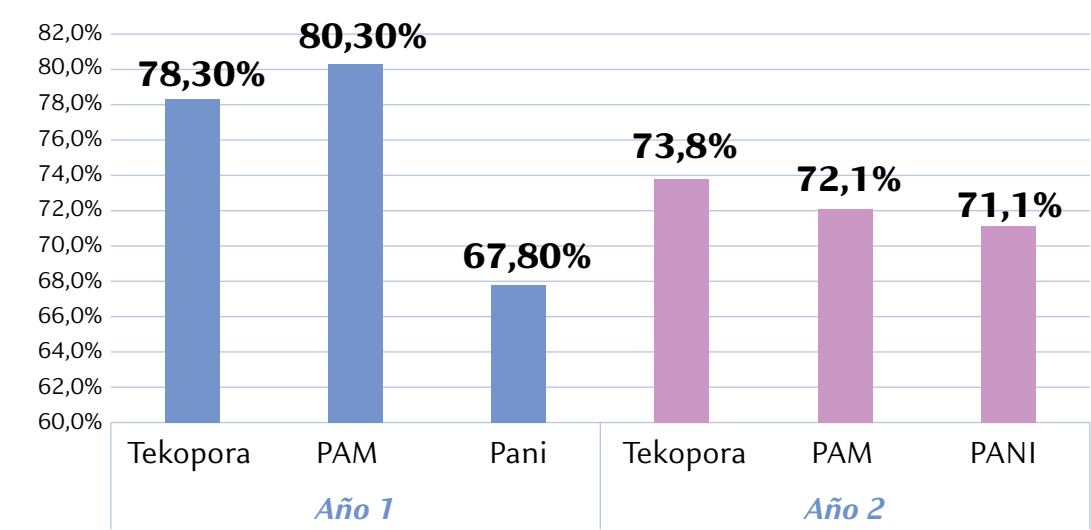
Debe destacarse que tanto el “Programa de Protección Social y Promoción de la Autonomía Tekoporã” como el “Programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza” (PAM) revisten gran importancia para la mayoría de los hogares indígenas del Paraguay, por la contribución a los ingresos familiares. El primero brinda asistencia económica condicionada a las familias y el segundo es una pensión no contributiva para mayores de 65 años en situación de pobreza.

Ambos programas tienen una cobertura significativa en las comunidades indígenas. La falta de cobertura universal se vincula principalmente a problemas de documentación (falta de cédula de identidad) o a dificultades de gestión.

No obstante, en el segundo año de monitoreo se observaron niveles de cobertura relativamente más bajos en comparación con el primer año (ver Gráfico 28). Tekoporã alcanza al 73,8% de las familias, el PAM al 72,1% de los adultos mayores. En tanto que el PANI tiene presencia en el 71,1% de las comunidades.

Esto significa que los pueblos guaraníes, mayoritarios en la Región Oriental, presentan menor cobertura de Tekoporã y el PAM que los pueblos indígenas de la Región Occidental, que fueron monitoreados durante el primer año de este trabajo.

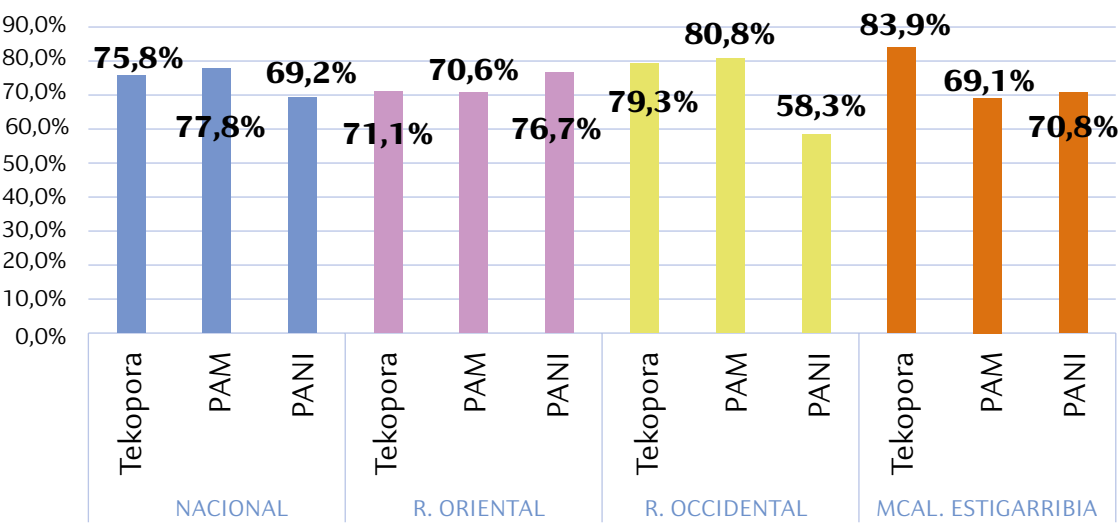
Gráfico 28. Acceso a Tekoporã, PAM y PANI, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Los datos consolidados de los dos años de monitoreo indican que, a nivel nacional, Tekoporã llega al 75,8% de las familias indígenas y el PAM al 77,8% de los adultos mayores. En cuanto al PANI, este ha alcanzado a madres en el 69,2% de las comunidades. En general, estos niveles de cobertura son similares entre las dos regiones y el distrito de Mariscal Estigarribia. La excepción se encuentra en la Región Occidental, donde el PANI tiene una cobertura más baja (ver Gráfico 29).

Gráfico 29. Acceso a Tekoporã, PAM, PANI, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Uno de los factores claves señalados por líderes y referentes comunitarios es que la mayoría de los adultos mayores indígenas no alcanza la edad mínima requerida para acceder al PAM (65 años). Actualmente, poco más de 5.000 indígenas superan esa edad, de los cuales aproximadamente el 78% está incorporado al programa. Y si bien la esperanza de vida al nacer en Paraguay era de 74,4 años en 2023, para la población indígena es considerablemente menor. A partir de los datos del primer año de monitoreo y del reciente Censo Nacional Indígena, la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID) presentó una propuesta legislativa para reducir la edad de acceso a la pensión a los 50 años, además de aumentar el monto del 25% al 50% del salario mínimo vigente (ver propuesta en el Anexo).

La reciente Ley N° 7322/2024, que establece la pensión universal para personas adultas mayores e introduce medidas de acceso e inclusión, modifica artículos de la Ley N° 3728/2009, que regula la pensión alimentaria para adultos mayores. Esta nueva legislación permite la incorporación de personas indígenas a partir de los 55 años, lo que representa una conquista significativa para los pueblos indígenas del país y un logro técnico relevante derivado de este trabajo.

Con la nueva ley, todos los potenciales beneficiarios quedan inscriptos automáticamente, aunque la incorporación es gradual debido a un cupo anual de 39.000 personas, priorizando a los grupos de mayor edad.

El desafío principal para el acceso a estos programas radica en la falta de documentación personal, especialmente la cédula de identidad y el carnet indígena, una situación que afecta a más de una cuarta parte de la población indígena. Mientras las mujeres cabezas de familia no cuenten con estos documentos, no podrán acceder a Tekoporã; del mismo modo, los adultos mayores sin documentación no podrán acceder al PAM.

Más allá de ese obstáculo fundamental, existen otros desafíos que deben ser abordados, como las dificultades para el cobro por parte de personas que viven en zonas alejadas de los puntos de cobranza, así como el “secuestro”²⁸ de tarjetas de débito bancarias por parte de macateros u otros comerciantes.

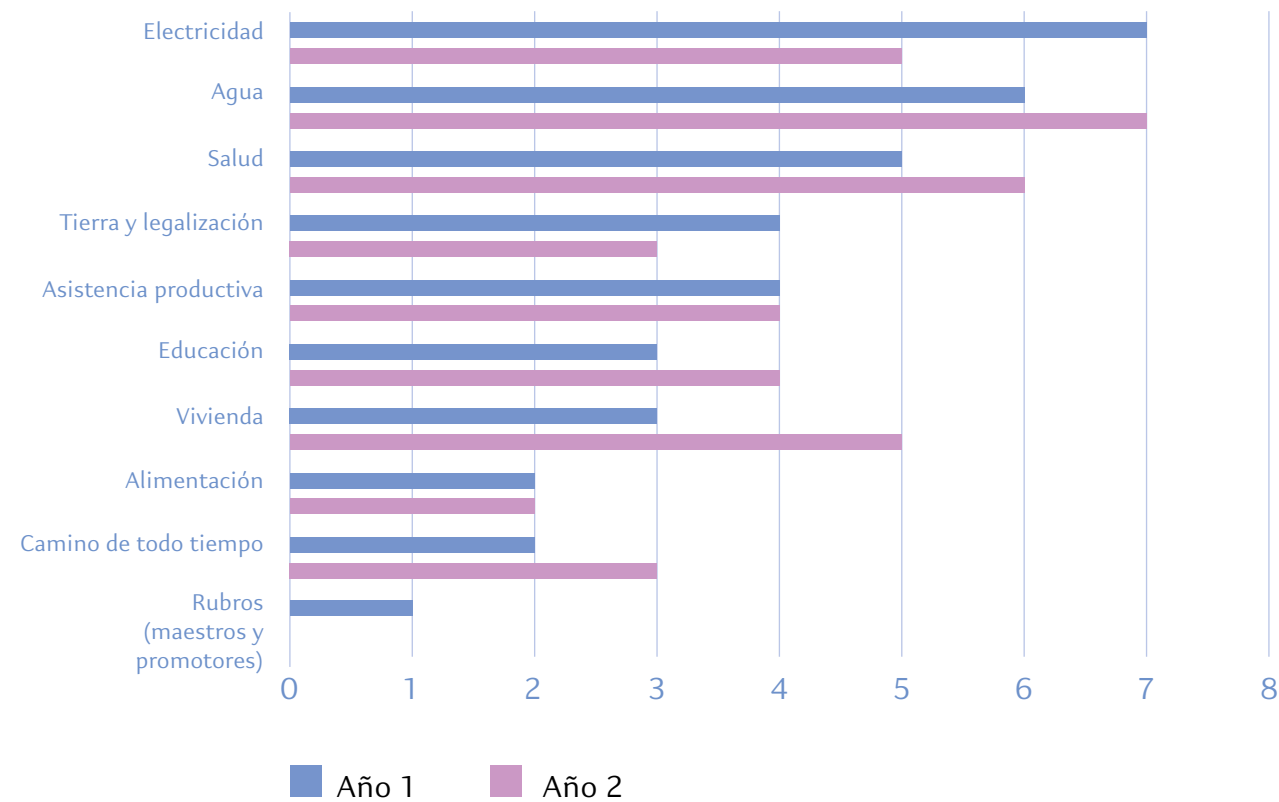
3.11 Necesidades más sentidas en las comunidades

En el segundo año de monitoreo, los líderes comunitarios y las plenarios identificaron las necesidades más sentidas y urgentes en las comunidades: acceso a energía eléctrica en las viviendas e instalaciones adecuadas, agua potable segura para el consumo humano, atención digna y oportuna a la salud, acceso y/o legalización de la tenencia de tierras, asistencia técnica agropecuaria y entrega de insumos productivos, mejoramiento sustancial de la educación (infraestructura, equipamientos, materiales y alimentación escolar), acceso a una vivienda digna, seguridad alimentaria, caminos transitables de todo tiempo, y rubros para maestros y promotores de salud (ver Gráfico 30).

Estas demandas coinciden en gran medida con las reportadas en el primer año del monitoreo, aunque con leves variaciones en el orden de prioridad. Por ejemplo, en el primer año, las más destacadas fueron el acceso al agua y a la salud, seguidas del acceso a la vivienda, la electricidad, la asistencia productiva y el mejoramiento de la educación.

²⁸ Práctica en la que beneficiarios entregan sus tarjetas de débito, muchas veces con el PIN anotado, a comerciantes o “macateros” para que estos cobren sus haberes a cambio de mercaderías o créditos. Aunque es consentida, expone a abusos y es considerada irregular.

Gráfico 30. Necesidades más sentidas en las comunidades, 2023-2024

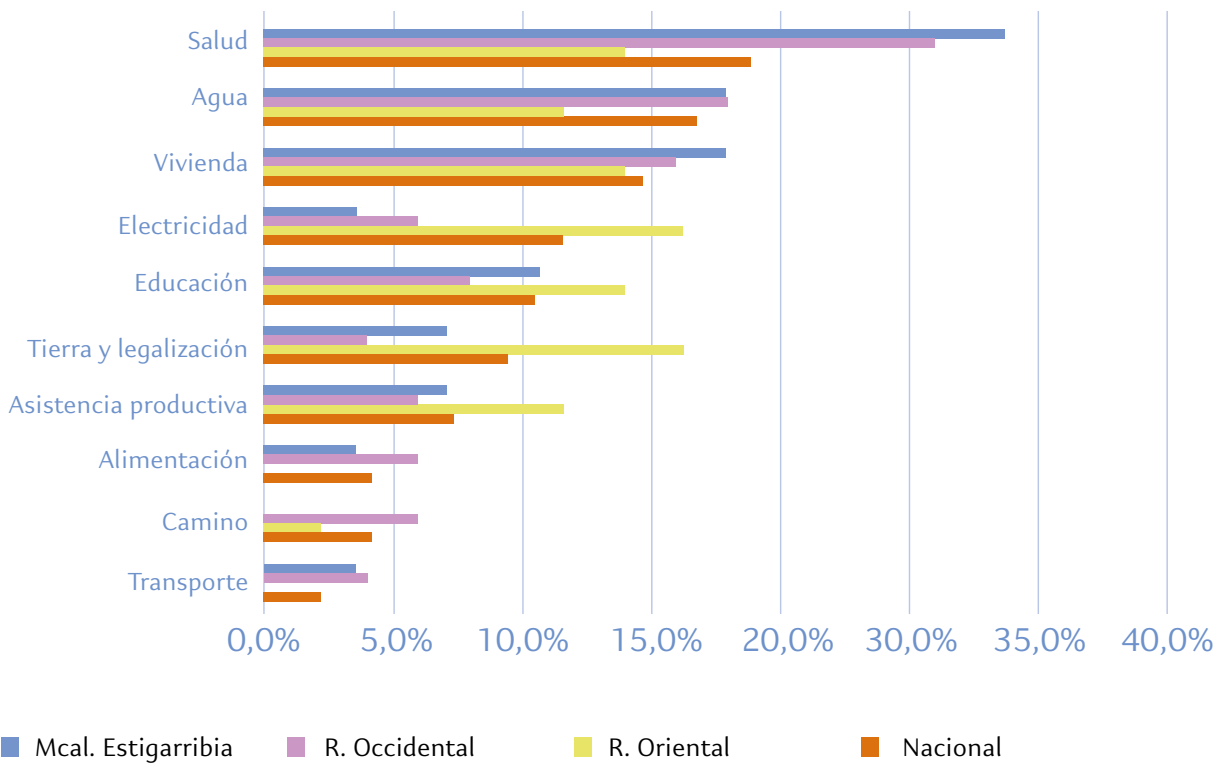


Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

El consolidado de los dos años de monitoreo indica que, a nivel nacional, el acceso a la salud sigue siendo la necesidad más sentida en las comunidades, seguido del acceso al agua potable. En orden de prioridad, le siguen el acceso a la vivienda, a la electricidad y al mejoramiento de la educación (ver Gráfico 31). Todas estas demandas no solo representan necesidades básicas, sino derechos humanos fundamentales que hacen a la propia supervivencia de las personas y su atención forma parte de las funciones esenciales del Estado. En este contexto, resulta al menos alarmante el grado de indiferencia y de discriminación que persiste hacia los pueblos indígenas por parte del Estado paraguayo.

Por regiones, se identificó que en la Occidental las principales urgencias son el acceso a la salud, al agua, a la vivienda y al mejoramiento de la educación. En la Región Oriental, en cambio, se destacan el acceso a la electricidad, a la tierra y/o la legalización de la tenencia, además de la salud, la vivienda y el agua potable. En el distrito de Mariscal Estigarribia lo más prioritario continúa siendo el acceso a la salud, al agua potable, a una vivienda digna y la mejora del sistema educativo.

Gráfico 31. Necesidades más sentidas en las comunidades por regiones, 2023-2024



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en las comunidades.

Un ejemplo claro del nivel de exclusión que enfrentan los pueblos indígenas es que, en la Región Oriental —una zona densamente poblada, con distancias relativamente cortas y alta cercanía a centros urbanos—, el acceso a la energía eléctrica sigue siendo uno de los principales reclamos. Hay que recordar que en esta región, en general, la cobertura eléctrica es casi del 100%. Lo mismo sucede con el acceso al agua: la región está situada entre dos grandes ríos (el Paraná y el Paraguay), cuenta con numerosos afluentes y se asienta sobre el Acuífero Guaraní, uno de los más extensos del planeta. Aún así, numerosas comunidades indígenas no tienen acceso ni a energía eléctrica ni a agua potable.

El desafío es lograr un compromiso real y sostenido del Estado con los pueblos indígenas. El último Censo Nacional Indígena reveló que esta población no supera los 140.000 habitantes. Resulta inadmisibles que el Estado paraguayo no cuente con la voluntad ni la capacidad de garantizar condiciones de vida dignas en aspectos tan elementales como el acceso a la electricidad, al agua potable o a la salud.

3.12 Aumento de las adicciones y violencia en las comunidades

Al igual que en el primer año de monitoreo, en el segundo año los líderes comunitarios y, especialmente, las mujeres —en su mayoría madres— de las comunidades visitadas, expresaron una profunda preocupación por el aumento en el consumo de bebidas alcohólicas, tanto entre adultos como jóvenes. También se reportó el consumo de sustancias ilícitas, como el crack y la marihuana, como un fenómeno relativamente reciente en las comunidades, pero en preocupante crecimiento.

Esa preocupación fue planteada principalmente por las mujeres, ya que el alcohol y las drogas ilícitas suelen traer como una de sus consecuencias el aumento de violencia dentro de las comunidades, cuyas principales víctimas son las mismas mujeres. Muchas son maltratadas o agredidas físicamente por sus parejas bajo los efectos del

alcohol, mientras que niñas, adolescentes y mujeres jóvenes son víctimas de violencia sexual. Incluso aquellas que no han sido afectadas directamente por estos episodios expresaron una constante sensación de intranquilidad, y el temor de que en cualquier momento puedan ocurrir situaciones graves que afecten a sus hijas, hijos o a ellas mismas.

Un patrón común señalado en varias comunidades es que, cuando los hombres regresan luego de haber trabajado fuera por semanas o meses y traen consigo algo de dinero, aumentan significativamente el consumo de alcohol y otras sustancias, así como los episodios de violencia.

Estos problemas, complejos y presentes en toda la sociedad, tienen un impacto particularmente destructivo entre los pueblos indígenas, debido a sus mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica y a la fragilidad de sus estructuras comunitarias.

La falta de condiciones de vida dignas para las familias, la escasa oferta educativa y de formación laboral para los jóvenes, la ausencia de empleo decente para los adultos, entre otros factores, contribuyen a agravar esta situación. La atención a dichas condiciones podría contrarrestar los problemas de consumo de alcohol y otras sustancias, y su violencia asociada.

Abordar todas estas problemáticas exige no solo políticas públicas integrales, sino también el fortalecimiento de la organización comunitaria y la recuperación de las estructuras y valores propios de cada pueblo indígena, lo cual resulta fundamental para una respuesta duradera y efectiva.

Conclusiones generales

El Censo Nacional Indígena (INE 2022) ha aportado información valiosa sobre la situación sociodemográfica de la población indígena, al evidenciar un aumento constante de esta población en Paraguay, aunque con una disminución en la tasa de natalidad. Se corroboró que la Región Oriental alberga actualmente una mayor cantidad de población indígena que la Occidental, y que los pueblos de la familia lingüística Guaraní son los más numerosos.

Otros aspectos del Censo, que en parte respaldan los resultados del monitoreo y visibilizan los rezagos históricos del sector, incluyen el significativo déficit en el acceso a documentos de identidad, principal barrera para el ejercicio de derechos y servicios; los avances en el acceso a la vivienda, contrastados con las limitaciones en la provisión de servicios básicos, especialmente en cuanto a agua potable y electricidad; el bajo nivel educativo y las dificultades para acceder a una educación de calidad; y la enorme responsabilidad que recae sobre las mujeres, quienes son jefas de hogar en un porcentaje mayor que en los hogares no indígenas.

Tanto el Censo como las Encuestas de Hogares (que recogen datos del sector indígena) proporcionan información esencial sobre las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza monetaria y multidimensional, y otros indicadores necesarios para la formulación e implementación de políticas públicas. Además, estudios particulares como este trabajo de monitoreo complementan la información oficial. En conclusión, el Estado paraguayo cuenta con abundante información para direccionar sus políticas públicas hacia el sector

indígena y avanzar hacia mejores condiciones de bienestar. Solo falta un mayor compromiso y voluntad política para fortalecer, tanto cualitativa como presupuestariamente, dichas políticas y programas necesarios.

Respecto a los **avances en la implementación del Sistema de Protección Social (SPS)** durante el periodo analizado, se evidenció que las nuevas autoridades del gobierno entrante introdujeron algunas modificaciones en la coordinación del SPS, lo que consiguió una mejor organización operativa. En este contexto, el diseño y la conducción del SPS “Vamos”, junto con la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación, recaen en el Gabinete Social, cuya coordinación general y jefatura está a cargo del Ministro de Desarrollo Social. Asimismo, se reglamentó el funcionamiento de la Mesa de Protección Social y se definieron claramente los roles de los diferentes actores territoriales. Se realizaron cambios en los territorios de intervención, estableciéndose un “listado inicial” de 22 nuevos distritos, que también dejó sin continuidad dos distritos que formaban parte de la fase demostrativa. En estos nuevos distritos se conformaron las Mesas de Protección Social (MPS) y se elaboraron los Planes de Acción Territorial (PAT), sobre los cuales se ha avanzado relativamente en la atención de los requerimientos institucionales.

La **recomendación** respecto a la definición de los nuevos distritos es reconsiderar la continuidad del distrito de Mariscal Estigarribia, que tuvo implementación durante la fase demostrativa, dada su ubicación estratégica en el Chaco Central y por albergar a una de las

mayores concentraciones de comunidades indígenas en el país. Sería importante evaluar el modelo implementado en dicho distrito para conocer sus resultados y, en consecuencia, perfeccionarlo, ya que hasta la fecha no se han proporcionado explicaciones claras sobre la interrupción de la implementación del SPS en este lugar por parte del actual gobierno.

Por otro lado, una mayor participación de los representantes de las comunidades indígenas en las MPS y en la elaboración de los PAT permitiría una mejor definición y priorización de los requerimientos, además de empoderar a las comunidades en el proceso de implementación.

En cuanto a **la situación de las comunidades relevadas en el acceso a la protección social**, en el segundo año de monitoreo se ha constatado cuanto sigue:

1. Como el SPS es una política pública de implementación reciente en Paraguay, hay un gran desconocimiento entre las comunidades indígenas al respecto. Vimos que la falta de información a menudo orienta de manera inadecuada las demandas y gestiones de las comunidades y sus líderes. El desafío consiste en llevar a cabo una campaña de difusión integral del SPS y potenciar la participación y capacitación de los representantes de las comunidades indígenas en las MPS de los distritos priorizados.
2. Existe un importante déficit en el acceso a documentos de identidad en la población indígena, a pesar de los esfuerzos tanto públicos como privados. Este déficit, constatado en ambos años de monitoreo y corroborado por el Censo Nacional Indígena, representa una de las principales barreras para el acceso a otros derechos. El desafío consiste en intensificar los esfuerzos de las instituciones competentes, facilitando los trámites y llegando directamente a las comunidades para mejorar este indicador.

El acceso a la tierra y la titularidad de la tenencia presentan problemas significativos, agravados por la práctica del alquiler de tierras, que a menudo desencadena conflictos internos y enfrentamientos

con los ganaderos o sojeros que las arriendan. Con la reorganización del Gabinete Social se ha incorporado al INDERT, lo cual es un avance positivo. Pero el desafío para el Estado es aumentar el presupuesto destinado a la adquisición y regularización de tierras indígenas, promulgar una normativa que regule la prohibición de alquilar tierras comunitarias, establecida en la Constitución, y fortalecer el departamento jurídico del INDI, cuya precariedad limita las acciones en este sentido.

3. Numerosas comunidades indígenas se encuentran aisladas debido a la lejanía de centros urbanos, a la falta de caminos de todo tiempo y a la carencia de medios de transporte adecuados para ingresar y salir de la comunidad. Este es un desafío que compete principalmente a las gobernaciones y municipalidades, responsables de construir y mantener la infraestructura vial local y regional para el tránsito permanente. Asimismo, es importante que se brinde apoyo para la tenencia comunitaria de algún tipo de transporte público colectivo, especialmente para atender emergencias en salud, educación y otras situaciones urgentes.
4. La ociosidad en las comunidades indígenas es notoria, derivada de la escasez de empleos remunerados y de oportunidades laborales decentes. Resulta esencial impulsar la formación y capacitación laboral de los jóvenes a través de instituciones como el SNPP, SINAFOCAL y las OSC, además de reforzar la fiscalización laboral por parte del Ministerio del Trabajo.
5. La inseguridad alimentaria es un problema muy grave en las comunidades indígenas, ya sea por la falta de ingresos, la degradación progresiva de los recursos naturales, el bajo desarrollo de la agricultura para autoconsumo y renta, o la nula asistencia del Estado. El desafío para las instituciones, tanto públicas (como el MAG y el CAH) como privadas, es implementar programas de capacitación y asistencia que impulsen la producción indígena en las comunidades.
6. Aunque se han logrado avances en el acceso a la vivienda pública, el déficit habitacional sigue siendo predominante. Es fundamental reforzar programas de soluciones habitacionales

y continuar ampliando la cobertura de los mismos. En cuanto a los servicios, es urgente trabajar por la universalización del acceso a la energía eléctrica y, sobre todo, lograr una mayor cobertura de agua potable, ya que impacta directamente en la salud.

7. El acceso a la salud continúa siendo uno de los servicios públicos más precarios para la población indígena, ya sea por la distancia de las comunidades a centros sanitarios, la inexistencia o el mal funcionamiento de Puestos de Salud (PS) y Unidades de Salud Familiar (USF), la falta de profesionales y promotores de salud, o la escasez de medicamentos e insumos. La expansión y el fortalecimiento de las USF son esenciales para mejorar el acceso a la salud en las comunidades, al igual que el apoyo a la presencia de promotores de salud indígenas y la valorización de la medicina natural.
8. Las condiciones de desarrollo educativo en las comunidades son precarias debido a la insuficiente infraestructura, equipamiento y número de docentes, lo que limita la implementación plena de la Educación Escolar Básica (EEB). Una meta imprescindible es asegurar la implementación completa de la EEB, elevando el promedio de años de estudio, adoptando el sistema de grado —con los rubros docentes necesarios— y garantizando la continuidad de la alimentación escolar para evitar la deserción escolar, que se espera mejore con la implementación universal del PAEP por parte del gobierno actual.
9. Los programas de transferencias Tekoporã y de Pensión para Adultos Mayores son fundamentales, ya que en muchos hogares constituyen las principales fuentes de ingresos. Aunque estas asistencias sociales tienen una alta cobertura, su implementación se ve obstaculizada por la falta de acceso a documentos de identidad, requisito excluyente para recibir las citadas asistencias estatales. Como ya se expuso anteriormente, es urgente impulsar campañas masivas y permanentes de cedulação, así como facilitar estos trámites directamente en las comunidades.

10. El consolidado de los dos años de monitoreo indica que, a nivel nacional, las necesidades más sentidas en las comunidades indígenas son, en primer lugar, el acceso a la salud, seguido por el acceso al agua potable. En orden de importancia, posteriormente se encuentran el acceso a la vivienda, a la electricidad y el mejoramiento de la educación. Para el sector indígena, estos derechos se ven obstaculizados por problemas presupuestarios, la falta de priorización y dificultades en la gestión. Dichas necesidades básicas, esenciales para la supervivencia, son competencias fundamentales del Estado, por lo que resulta imperativo que se realicen los ajustes institucionales y presupuestarios pertinentes para garantizar su acceso.
11. Finalmente, una problemática denunciada principalmente por las mujeres es el aumento de las adicciones (alcohol y drogas ilícitas) y su violencia vinculada en las comunidades, lo que deteriora las relaciones sociales. En muchos casos, ellas son jefas de hogar y también asumen una carga desproporcionada de responsabilidades sin el apoyo institucional adecuado, en aspectos como el cuidado y la seguridad alimentaria. Son ellas las que mayormente sufren diversas formas de violencia, ya sea por su condición de género o por los efectos colaterales de las adicciones y la violencia entre hombres (parejas, hijos, nietos o parientes). Estos problemas, complejos y de difícil abordaje, están intrínsecamente vinculados a las condiciones socioeconómicas y culturales en las que se desarrollan las comunidades indígenas. Una mayor presencia del Estado en la provisión de servicios básicos —como educación, salud, acceso a servicios, seguridad alimentaria y empleo—, complementada con capacitaciones y debates comunitarios sobre los derechos de las mujeres, podría mejorar significativamente las relaciones sociales y la calidad de vida. Sobre todo, considerando que las mujeres vienen ocupando un papel cada vez más protagónico en la organización indígena al elevar su voz, contribuir al debate y participar de las acciones comunitarias.

En síntesis, el trabajo de monitoreo del segundo año ha reafirmado y profundizado muchos de los problemas identificados en el primer año, con variaciones importantes por regiones. El desafío para el tercer y último año de monitoreo es alcanzar los distritos priorizados para la implementación del SPS con presencia de comunidades indígenas. Y también ampliar el relevamiento a otras zonas aún no consideradas por el SPS, como el Bajo Chaco (Presidente Hayes) en la Región Occidental y Amambay en la Región Oriental, de modo que los datos finales y consolidados de los tres años sirvan de reflejo más exacto de la compleja situación de las comunidades indígenas frente a la implementación del SPS.



Bibliografía

(Los documentos y las páginas consultadas están citadas en los pies de página del texto)

Anexo 1. Propuesta para la disminución de la edad mínima requerida para adultos mayores indígenas

La pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza fue creada con la Ley N.º 3728/2009. El programa consiste en la asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente para las personas adultas mayores (65 años y más) en situación de pobreza. En el caso de los adultos mayores indígenas, el acceso al programa es universal (Decretos No. 6813/11, 7096/11 y 7595/11; Resoluciones del MH No. 122/11 y 341/11), en consideración que el 66,2% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza monetaria y el 97,9% en situación de pobreza multidimensional (Codehupy 2020).

Al 2023 el programa llegó a 310.609 beneficiarios activos, de los cuales, 98,5% son beneficiarios no indígenas.

Según el INE (2022), la población de adultos mayores indígenas (65 años y más) potencialmente beneficiaria del programa es de 5.116 personas (2.495 mujeres y 2.621 hombres), que constituye el 3,72% de la población total indígena. De dicha cantidad, alrededor del 19% de los adultos mayores indígenas no recibirían la pensión alimentaria, básicamente por problemas de documentación o falta de trámites (según un muestreo de 44 comunidades y 36 aldeas de las regiones Occidental y Oriental, ver Tierraviva, 2023).

Un factor fundamental planteado en las comunidades indígenas es que la mayoría de los adultos mayores no alcanzan la edad mínima requerida por el programa (65 años), siendo actualmente poco más de cinco mil personas. Si bien la esperanza de vida al nacer del Paraguay es de 74,4 años al 2023, para la población indígena es mucho más baja. No obstante, si se considera dicha cantidad de años, solo 1.675 adultos mayores indígenas alcanzarían esa edad (apenas 1,22% de la población total indígena).

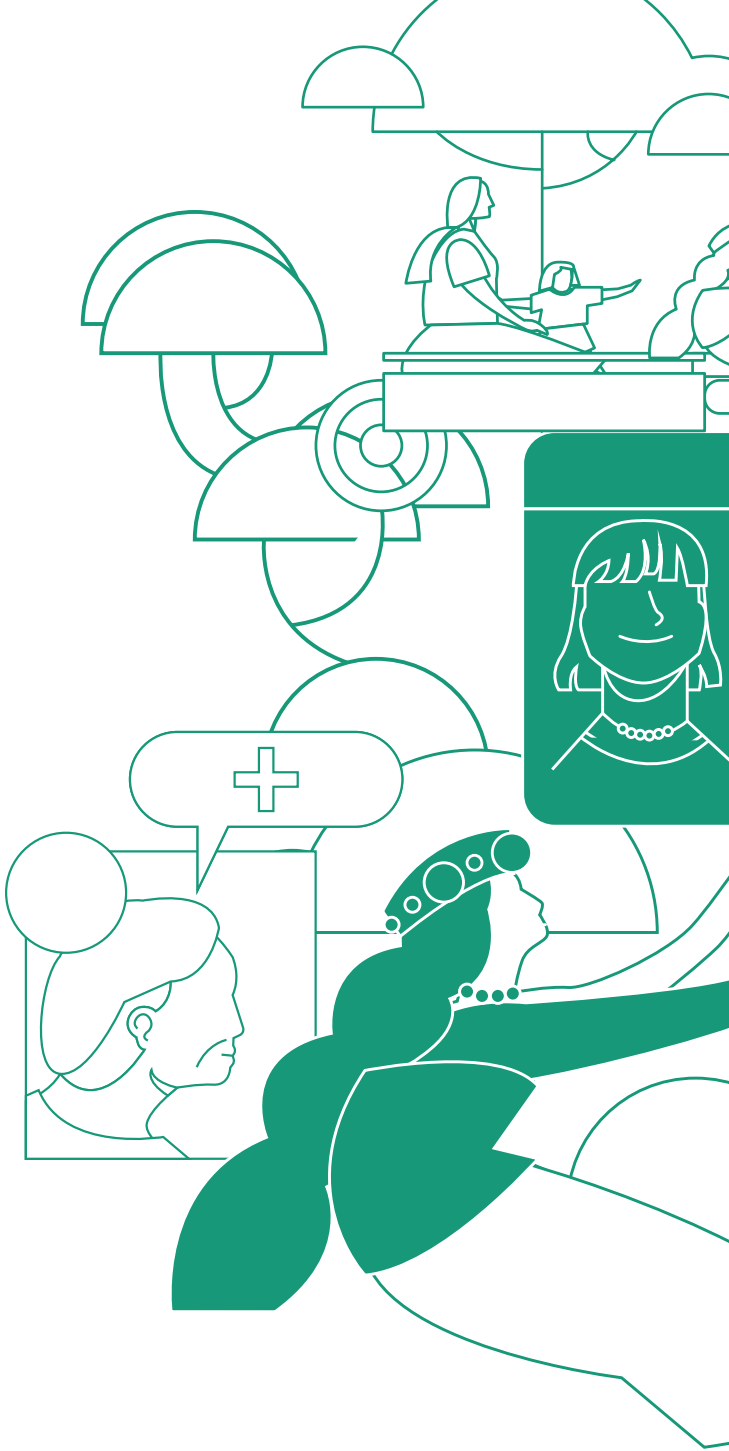
Los líderes de las comunidades visitadas han afirmado que a los 50 años la mayoría de los adultos mayores sufren distintos tipos de afecciones crónicas de salud que les imposibilita trabajar o contribuir para el sustento familiar.

A esta situación, hay que agregar la baja cobertura de la salud en las comunidades, las importantes distancias hasta un Puesto de Salud (PS) o una Unidad de Salud Familiar (USF), los altos costos en medicamentos y las dificultades de movilidad de los adultos mayores.

A continuación, se muestra la población indígena total y su distribución quinquenal. La población de adultos mayores indígenas de 65 años y más (5.116) que debería estar incorporada al programa. La propuesta de reducir la edad mínima requerida a los 50 años con una población potencial de 15.854 adultos mayores indígenas, lo que implicaría la incorporación de 10.758 nuevos adultos mayores indígenas.

Población indígena por sexo, según edad quinquenal 2022. Población potencial y a incorporar al Programa de Adultos Mayores, según edad mínima planteada						
Edad quinquenal	Total	Sexo		Pob. Potencial según edad mínima	% de la Pob total	Pob. A incorporar
		Hombres	Mujeres			
Total ^(*)	137.547	70.110	67.437			
0 a 4 años	18.648	9.511	9.137			
5 a 9 años	18.036	9.259	8.777			
10 a 14 años	16.134	8.356	7.778			
15 a 19 años	14.883	7.481	7.402			
20 a 24 años	13.428	6.673	6.755			
25 a 29 años	11.762	5.910	5.852			
30 a 34 años	9.404	4.734	4.670			
35 a 39 años	7.644	3.868	3.776			
40 a 44 años	6.573	3.329	3.244			
45 a 49 años	5.181	2.715	2.466			
Propuesta de población a incorporar al Programa de Adultos Mayores Indígena						
50 a 54 años	4.134	2.200	1.934	15.854	11,53%	10.738
55 a 59 años	3.681	1.886	1.795	11.720	8,52%	6.604
60 a 64 años	2.923	1.567	1.356	8.039	5,84%	2.923
Población incorporada al Programa de Adultos Mayores Indígena						
65 a 69 años	2.160	1.125	1.035	5.116	3,72%	-
70 a 74 años	1.281	656	625	2.956	2,15%	-
75 a 79 años	909	470	439	1.675	1,22%	-
80 a 84 años	467	222	245	766	0,56%	-
85 a 89 años	197	97	100	299	0,22%	-
90 años y mas	102	51	51	102	0,07%	-
Fuente: INE. IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022.						
(*) Incluye la población no indígena que vive en comunidades.						
Nota: Aún está en proceso de depuración por lo que esta distribución puede tener cambios marginales						

Población a incorporar, considerando 5.116 adultos mayores indígenas con cobertura actual			
Adulto mayor de 50 años para adelante			
Mujeres	7.580		
Hombres	8.274		
Total	15.854		10.738 faltarían
Adulto mayor de 55 años para adelante			
Mujeres	5.646		
Hombres	6.074		
Total	11.720		6.604 faltarían
Adulto mayor de 60 años para adelante			
Mujeres	3.851		
Hombres	4.188		
Total	8.039		2.923 faltarían



Es una iniciativa de:



En colaboración con:



Con el apoyo de:

