

# El índice de desarrollo humano familiar (IDF) y la pobreza en Paraguay

The Family Human Development Index (IDF) And Poverty in Paraguay

**Federico Barrios Sosa**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Asunción – Paraguay

fedebaso5@gmail.edu.py

Artículo recibido: día 15 de mayo de 2023

Aceptado para publicación: día 15 de junio de 2023

Conflictos de interés: Ninguno que declarar.

## Resumen


El artículo expone los resultados de la aplicación del cálculo del Índice de Desarrollo Familiar – IDF con base en datos de la Encuesta permanente de hogares – EPH 2016 de Paraguay. El método fue utilizado originalmente por el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA de Brasil y mide la incidencia de las capacidades sociales de los hogares y sus miembros. En este caso se propuso evaluar su capacidad diagnóstica para caracterizar las condiciones de vida de los hogares del país, especialmente de los que se encuentran en condición de pobreza y para detectar problemáticas específicas por territorio. Proporciona insumos para el diseño de políticas sociales, para su monitoreo abierto y para la mejora de la producción e interpretación de datos de la EPH, con el objeto de obtener lineamientos para las políticas sociales.

*Palabras clave:* condiciones de vida, pobreza, desarrollo social, índice de desarrollo familiar, lineamientos de políticas sociales

## Abstract

The article presents the results of the application of the calculation of the Family Development Index - IDF based on data from the Permanent Household Survey - EPH 2016 of Paraguay. The method was originally used by the Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA of Brazil and measures the incidence of social skills of households and their members. In this case, it was proposed to evaluate its diagnostic capacity to characterize the living conditions of households in the country, especially those that are in poverty, and to detect specific problems by territory. It provides inputs for the design of social policies, for their open monitoring and for the improvement of the production and interpretation of EPH data, in order to obtain guidelines for social policies.

*Keywords:* living conditions, poverty, social development, family development index, social policy guidelines

Todo el contenido de la **Revista Científica del Centro de Investigación y Desarrollo - RECIDE** publicado en este sitio está disponible bajo Licencia Creative Commons .

Cómo citar: Barrios Sosa, F. (2023). El índice de desarrollo humano familiar (IDF) y la pobreza en Paraguay. *RECIDE*, 3, 57 – 74.

<http://www.utic.edu.py/revista.recide/index.php/revistas/article/view/17>

## Introducción

El estudio en que se basa este artículo corresponde a la tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Paraguay) presentada por el autor en setiembre de 2021.

Se inspiró en la necesidad de enriquecer el análisis de las condiciones de vida de la población de Paraguay, basado en datos oficiales publicados (Encuesta permanente de Hogares – EPH), empleando un enfoque multidimensional de desarrollo humano. El enfoque de desarrollo humano se deriva de la teoría de capacidades humanas de Amartya Sen, en el que se basa el paradigma del desarrollo humano del PNUD, el cual desplaza el concepto del desarrollo como un atributo de la economía hacia un atributo de la persona “y la evaluación del progreso se realiza en función de las capacidades y libertades de la gente, en lugar de sus ingresos.” (Conconi y Viollaz, 2017)

El estudio Expone los resultados de la adaptación del método del índice de desarrollo familiar – IDF, utilizando datos de la EPH de Paraguay del año 2016. El método fue desarrollado originalmente por el equipo técnico de Roberto Paes de Barros y empleado por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA de Brasil<sup>1</sup>.

La adaptación local fue realizada en 2018 en el marco de una investigación apoyada por el Rectorado de la UNA (Barrios, L. y Barrios, F, 2021). En esa oportunidad se habían descartado algunos indicadores empleados en el Brasil, por falta de información al respecto en la EPH; mientras otros fueron reemplazados por variables proxy, para rescatar su equivalencia más plausible con los datos disponibles. Por otra parte, se incorporaron otros indicadores e incluso dos dimensiones no consideradas en el Brasil que serán detallados en el apartado del método.

El objetivo de la investigación fue explorar la capacidad diagnóstica del método IDF en el estudio de la pobreza en Paraguay, para lo cual se analizó las variaciones de los índices obtenidos según la condición de pobreza de los hogares. También se verificó la aptitud del método para describir la diferenciación en los perfiles de pobreza según el territorio. Para ese efecto se realizó el análisis de los índices por departamento, según la condición de pobreza de los hogares. Además, aborda las implicancias de los hallazgos para las políticas sociales del país.

Si bien es un estudio metodológico, implica la necesidad de complementar la medición de la pobreza, basada en los ingresos familiares, con un enfoque multidimensional, que aborde otras carencias relacionadas con las condiciones de vida de los hogares. Su principal virtud radica en que no se ocupa de medir la pobreza, sino su contracara, es decir los recursos, capacidades y oportunidades con que cuenta el grupo familiar.

La medición de la capacidad a través de índices permite eludir la paradoja impuesta por el paradigma de la reducción de la pobreza, que mide la incidencia de la pobreza como un problema social que debe ser combatido activamente, de forma a que vaya reduciéndose con el tiempo, a través de las políticas públicas y del desarrollo económico. Por consiguiente,

---

<sup>1</sup> El método IDF ha sido empleado en Brasil para el monitoreo del Programa Bolsa Familia y se ha aplicado en el análisis de los datos del Cadastro único, que registra totalidad de la población brasilera que percibía menos de 121 reales en 2007, cifra actualizada periódicamente; en otras palabras, el CadÚnico es prácticamente un censo actualizado de la población pobre en los más de 12.000 municipios brasileños.

conduce a la búsqueda de la pobreza cero, que resulta imposible de alcanzar, debido a que la condición de pobreza es una situación relativa. Más detalles al respecto en el apartado de Resultados y discusión.

El estudio parte del supuesto de que la medición de las capacidades de las personas ofrece un panorama complementario indispensable para el análisis de la pobreza, ya que permite verificar qué características de las condiciones de vida de las personas están más asociadas con la pobreza y que características están menos asociadas con dicha la condición, de tal forma a encontrar señales que indiquen o insinúen las acciones a emprender para ir reduciendo la pobreza por el aumento de las capacidades, sin correr el riesgo de alcanzar la pobreza cero. El abordaje del aumento de las capacidades humanas es una situación deseable que no se halla parametrizada por ningún techo o límite a ser alcanzado. De esta manera las políticas públicas y el desarrollo económico tenderán siempre a mejorar las condiciones favorables al desarrollo de las capacidades de las personas y, en esa medida irán alcanzando mejores niveles de vida en la población, al mismo tiempo que se irán superando los niveles relativos de pobreza.

## Método

La medición se realiza a través de índices calculados en forma individual para por cada sujeto de la familia y por cada hogar, de manera que los índices presentados a nivel de estadístico corresponden a los promedios de los índices de cada unidad de observación. De esta forma, se pueden realizar diversas combinaciones con los índices obtenidos por cada indicador seleccionado, pudiendo presentarse los índices detallados por cada indicador o índices resumidos por cada dimensión o calculando el índice general de todos los indicadores y dimensiones, llamado índice de resumen o IDF que corresponde a un hogar o al conjunto de hogares de una determinada categoría.

La fórmula para el cálculo del IDF, de acuerdo a Barros et al (2010) se presenta a continuación:

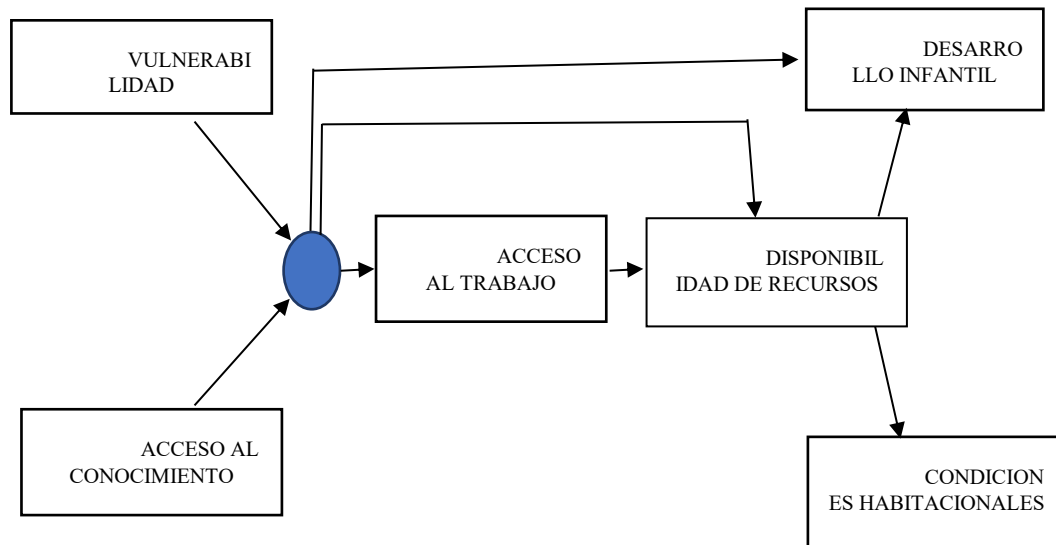
$$S = \frac{1}{6} \sum_{k=1}^6 \left[ \frac{1}{m_k} \sum_{j=1}^{m_k} \left[ \frac{1}{n_{jk}} \sum_{i=1}^{n_{jk}} B_{ijk} \right] \right]$$

donde  $B_{ijk}$  denota el  $i$ -ésimo indicador del  $j$ -ésimo componente de la  $k$ -ésima dimensión,  $m_k$ , el número de componentes de la  $k$ -ésima dimensión y  $n_{jk}$ , el número de indicadores del  $j$ -ésimo componente de la  $k$ -ésima dimensión. El indicador sintético de cada componente,  $S_{jk}$ , es la media aritmética de los indicadores utilizados para representar este componente. De la misma forma, el indicador sintético de cada dimensión,  $S_k$ , es la media aritmética de los indicadores sintéticos de sus componentes. Por fin, el indicador sintético global,  $S$ , es la media aritmética de los indicadores sintéticos de las seis dimensiones que lo componen. Se atribuye el mismo peso i) a los indicadores de cada componente de una dimensión, ii) a varios componentes de una dimensión, y iii) a cada una de las dimensiones. Así, si se asume que cada indicador puede variar libremente entre cero y uno, el indicador sintético queda definido a partir de los indicadores básicos.

En la versión original del método empleado en Brasil se han seleccionado seris dimensiones, a los que corresponden cantidades diferentes de indicadores básicos, según la cantidad de componentes de cada dimensión, totalizando 45 indicadores básicos. En la Figura 1 se presenta el esquema de las dimensiones y sus relaciones recíprocas, donde algunas están asociadas con capacidades básicas en tanto otras corresponden a los resultados de la disponibilidad de ciertas capacidades, tales como Desarrollo Infantil y Condiciones Habitacionales.

**Figura 1**

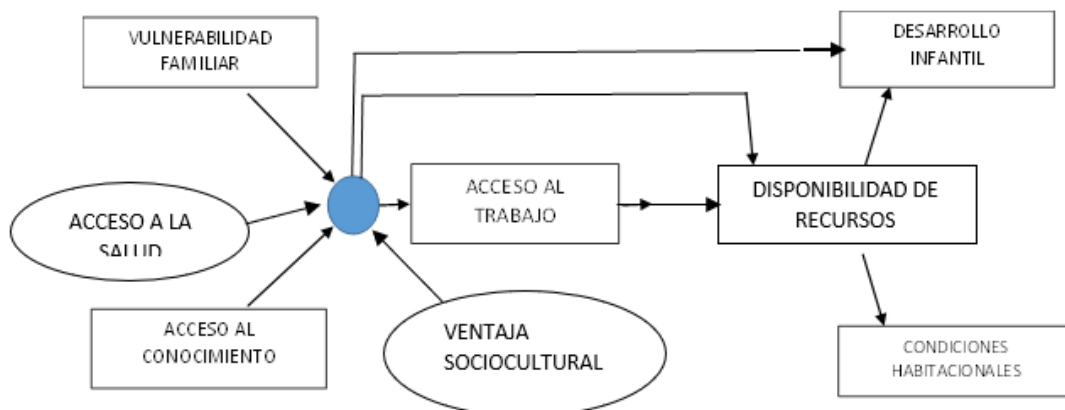
*Esquema representativo de las dimensiones del IDF versión original*



Como se señaló previamente, en el estudio de adaptación a los datos de la EPH se han incorporado dos nuevas dimensiones: Ventaja Sociocultural, destinada a medir la incidencia del bilingüismo en las condiciones de vida, y Acceso a la Salud, dada la relevancia que adquiere este aspecto en la determinación de las condiciones de vida en Paraguay. El esquema resultante se presenta en la Figura 2:

**Figura 2**

*Esquema representativo de las dimensiones adoptadas para el estudio*

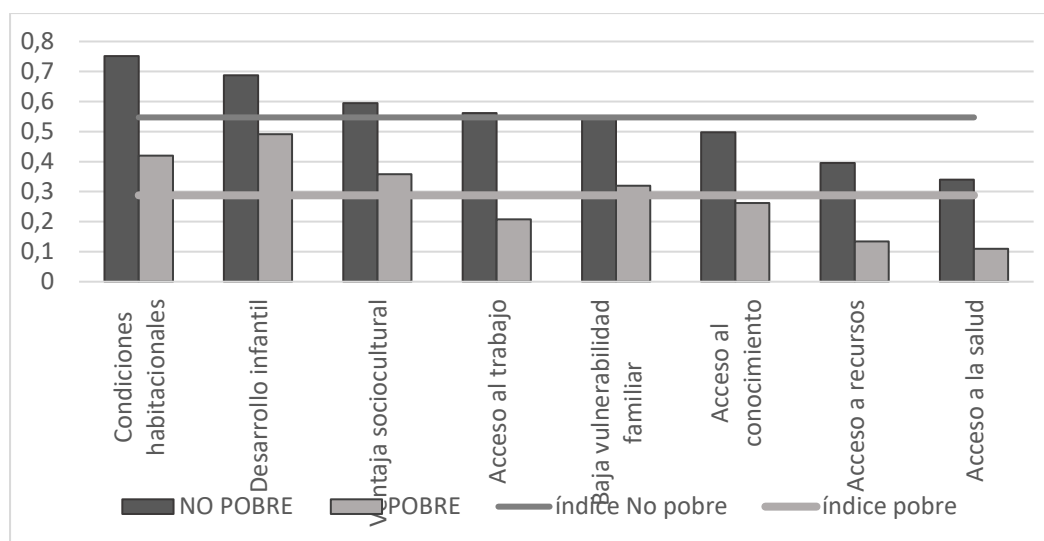


## Hallazgos y discusión

El principal propósito del estudio fue poner a prueba la capacidad diagnóstica del índice de desarrollo familiar – IDF para el análisis de las condiciones de vida de los hogares y la diferenciación social, a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay. En la figura 3 se representa un comparativo de los índices de los hogares agrupados según su condición de pobreza. El IDF o índice sintético está representado en las líneas horizontales. La comparación por dimensiones entre las dos categorías de hogares se representa en las barras verticales.

**Figura 3**

*Paraguay 2016: IDF de hogares pobres y no pobres por dimensiones*



La primera constatación es el marcado contraste que se observa entre los índices que corresponden a cada categoría de hogar, tanto en las distintas dimensiones como en el IDF sintético. Esto resalta, por una parte, la necesidad técnica de complementar la medición de la pobreza por ingreso con los índices relacionados con las capacidades humanas de cada hogar en su conjunto, como en sus diversas dimensiones. Tal parece que la pobreza por ingresos se deriva del limitado desarrollo de las capacidades propias de los miembros de los hogares. También el dato induce a inferir que las brechas entre ambas categorías de hogares son muy marcadas, resaltando la heterogeneidad en las condiciones de vida imperantes en la sociedad paraguaya.

Es importante advertir que las dimensiones relacionadas con la satisfacción de necesidades, tales como condiciones habitacionales y desarrollo infantil, presentan índices más elevados que las dimensiones relacionadas con las capacidades propias de las personas, tales como Acceso al conocimiento, Acceso al trabajo y Ventaja sociocultural entre otras, que les preceden según el marco teórico. Esto lleva a suponer que las dimensiones citadas en primer lugar están menos asociadas al nivel de ingresos de lo que parece en un principio, aunque la brecha entre hogares pobres y no pobres en Condiciones habitacionales sea muy marcada.

Las mayores limitaciones de los hogares pobres se observan en muy bajos índices en acceso a la salud, acceso a recursos económicos y acceso al trabajo, carencias que

conforman el perfil típico de este tipo de hogares. Este perfil se puede completar con bajos índices de acceso al conocimiento y alta vulnerabilidad familiar. Según Barros et al. (2010) “la vulnerabilidad familiar se refiere al mayor gasto adicional en que deben incurrir estos hogares, en virtud de contar con miembros recién nacidos o en primera infancia o niños, adolescentes o jóvenes en edad escolar o personas adultas mayores, en comparación con hogares que no cuentan con estos tipos de miembros”. Además, se tiene en cuenta para esta dimensión la proporción de personas en edad activa versus las no activas. En otras palabras, la vulnerabilidad familiar está relacionada con la reproducción social.

Los datos presentados revelan la aptitud y utilidad de este método para analizar las condiciones de vida de los hogares y las personas a partir de datos públicos disponibles. Para un conocimiento más detallado del contenido de cada dimensión, se presenta en la Figura 4 los indicadores básicos de cada dimensión, con sus respectivos resultados.

**Tabla 1**
*Índices de desarrollo familiar por indicadores básicos en Paraguay 2016*

Dimensión	Indicadores	Índices básicos
Vulnerabilidad Familiar	Ausencia de lactantes	0,84
	Ausencia de niños/as menores de 10 años	0,47
	Ausencia de adolescentes de 10 a 15 años	0,37
	Ausencia de jóvenes de 15 a 18 años	0,29
	Ausencia de adultos mayores (65 y +)	0,81
	Más de la mitad en edad activa	0,96
	Presencia de cónyuge	0,67
Acceso a la Salud	Al menos uno tiene seguro de IPS	0,31
	Al menos uno tiene seguro médico	0,39
	Al menos uno tuvo acceso a servicios de salud	0,15
	Al menos uno recibió medicamento gratis	0,1
Ventaja Socio Cultural	No son monolingües en lengua vernácula	0,76
	Bilingües castellano - guaraní hablantes	0,4
	Monolingües Castellano hablantes	0,28
	Viven en la ciudad	0,61

Ac ceso al Conocim,	Ni un adulto con Primaria incompleta	0,98
	Al menos un adulto con Ed. media completa	0,98
	Al menos un adulto con Educación superior	0,65
Ac ceso al Trabajo	Más de la mitad de miembros activos trabajan	0,33
	Al menos un miembro tiene trabajo formal	0,57
	Al menos un ocupado no agrícola	0,76
	Al menos un miembro con salario mínimo	0,53
	Al menos un miembro con dos salarios mínimos	0,19
Ac ceso a Recursos	Al menos un miembro aporta para jubilación	0,29
	Tiene vivienda propia	0,76
	Tiene terreno propio	0,59
	Tiene moto	0,55
	Tiene automóvil o camión	0,33
	Tiene aire acondicionado	0,41
	Tiene computadora	0,25
	Tiene conexión a Internet	0,13
De sarrollo Infantil	No tiene niños que trabajan	0,47
	No tiene niños sin educación inicial	0,87
	No tiene Niños que abandonan la escuela	0,63
	No tiene Jóvenes que dejaron colegio	0,55
	No tiene niños con atraso escolar	0,54
	No tiene jóvenes analfabetos	0,79
Co ndición Habitacional	Materiales de la vivienda son adecuados	0,53
	Agua de fuente segura	0,7
	Sistema de desagüe adecuado	0,79

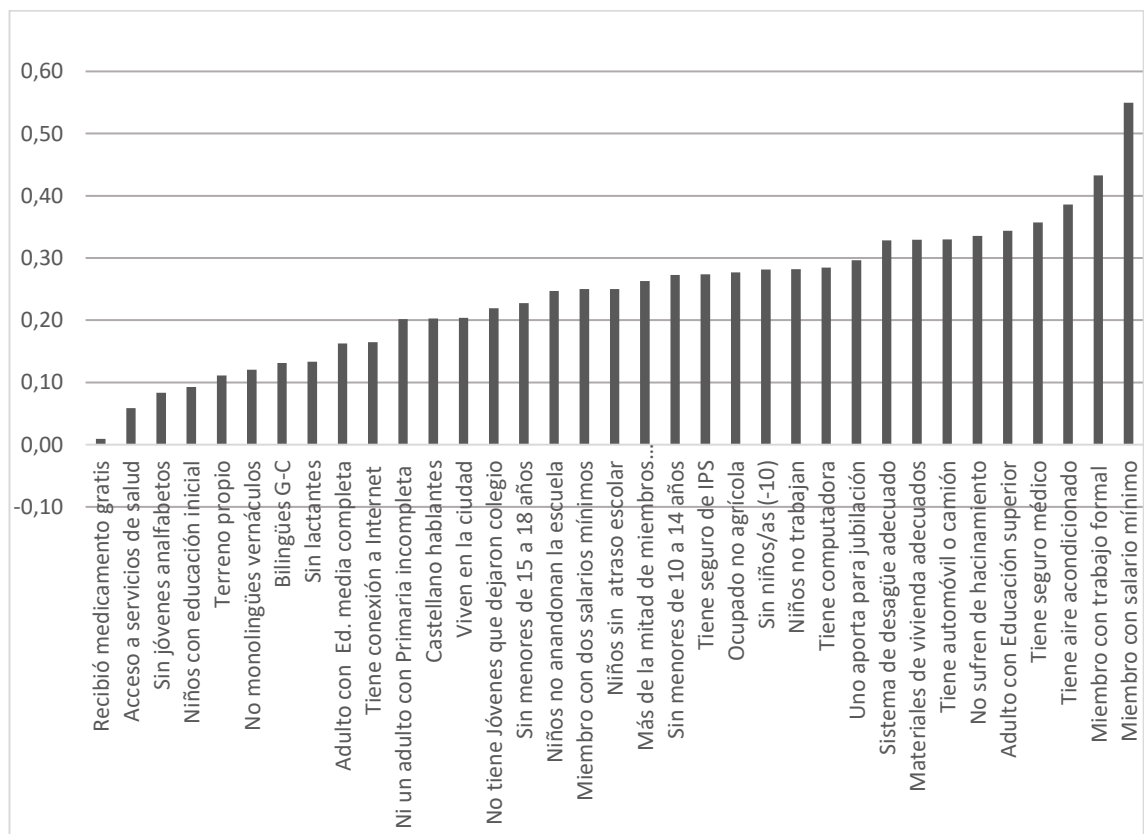


	No sufren de hacinamiento
	0,7

Como una muestra de la importancia del análisis por indicadores básicos para las políticas públicas y para su evaluación social, se presenta en la Tabla 1 las contribuciones de cada indicador en las brechas entre hogares no pobres y pobres. Las brechas señalan la magnitud de los déficits relativos en las capacidades de los hogares en situación de pobreza frente a los hogares no pobres, según la encuesta de hogares. Miden, con la misma métrica de los índices, las carencias relativas de las capacidades de los hogares pobres. A mayores brechas corresponden mayores carencias.

**Figura 4**

*Brechas entre hogares no pobres y pobres según indicadores básicos*



El acceso a un empleo formal configura una suerte de privilegio, pues constituye una de las principales carencias de los hogares pobres. Algunos de estos hogares, si bien cuentan con al menos un miembro con empleo formal, no tienen un sólo miembro que gane al menos un salario mínimo legal. Entonces, la mayor parte de los hogares pobres acceden a trabajos informales y poco remunerados; pero los que cuentan con miembros con trabajo formal, no perciben un salario mínimo. Ambos indicadores corresponden a la dimensión de acceso al trabajo.

A continuación de los dos citados, en la Figura 4 se observa que los indicadores que arrojan diferencias importantes entre hogares pobres y no pobres son, sucesivamente: tenencia de aire acondicionado (acceso a recursos), seguro médico (acceso a la salud), al

menos un miembro adulto con educación superior (acceso al conocimiento) y hacinamiento (condiciones habitacionales), sólo por citar los más influyentes. De esto se desprende que el análisis por indicadores básicos complementa y enriquece el análisis por dimensiones, al igual que éste complementa y enriquece el uso del IDF sintético en el análisis social.

Con las consideraciones previas, queda claramente establecida la capacidad diagnóstica del método de Barros et al (2010) para la interpretación de los datos socioeconómicos y demográficos del país. Si bien su uso original se limitó al monitoreo del Programa Bolsa Familia de Brasil, el estudio demuestra su utilidad potencial para monitorear la gestión social del gobierno, a partir de datos oficiales y para la planificación y el diseño de políticas sociales. De esta forma, complementa a la medición de la pobreza con una perspectiva multidimensional, que representa un avance cualitativo en la comprensión de la problemática.

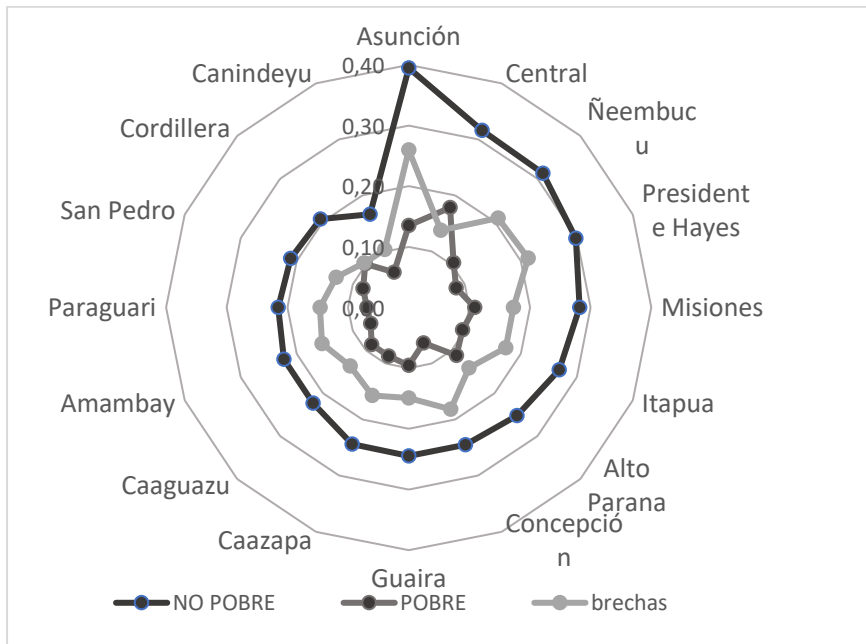
Un segundo propósito del estudio fue explorar la aptitud del método para constatar la diferenciación social por territorio, que es un insumo estratégico para las políticas públicas. Para ese efecto se recurrió al análisis de los índices por departamento, que es la división territorial y administrativa más amplia a nivel sub nacional. Esto fue posible gracias a que la EPH 2016 aplicó una muestra representativa por cada uno de los 14 departamentos de la Región Oriental (la más poblada del país) más Asunción y Presidente Hayes, este último ubicado en la Región Occidental. En los siguientes años, la muestra fue modificada para los siguientes dominios: nacional, capital, cinco departamentos y el resto del país, diferenciados por áreas urbana y rural. Una eventual réplica del estudio para esos años, sólo podrá presentar el análisis territorial para los citados dominios.

Para el análisis por departamento se optó por presentar los índices en gráficos radiales, dedicando un gráfico a cada dimensión, con la posición relativa de cada departamento en ese aspecto. La ventaja del gráfico radial es que permite presentar al mismo tiempo los índices de cada categoría de hogar según su condición de pobreza y las brechas observadas entre las categorías por dimensión, en cada departamento. Para la exposición de estas características fueron seleccionadas sólo las dimensiones en las que se observaron mayores contrastes entre los hogares pobres y no pobres según los departamentos.

En la figura 5, se analiza el acceso a la salud por departamento donde se puede destacar que las brechas correspondientes a cada división territorial son persistentemente superiores a los índices presentados por los hogares en condición de pobreza. Esto evidencia que el acceso a la salud constituye un factor determinante en la diferenciación entre ambas categorías de hogares excepto en el departamento central.

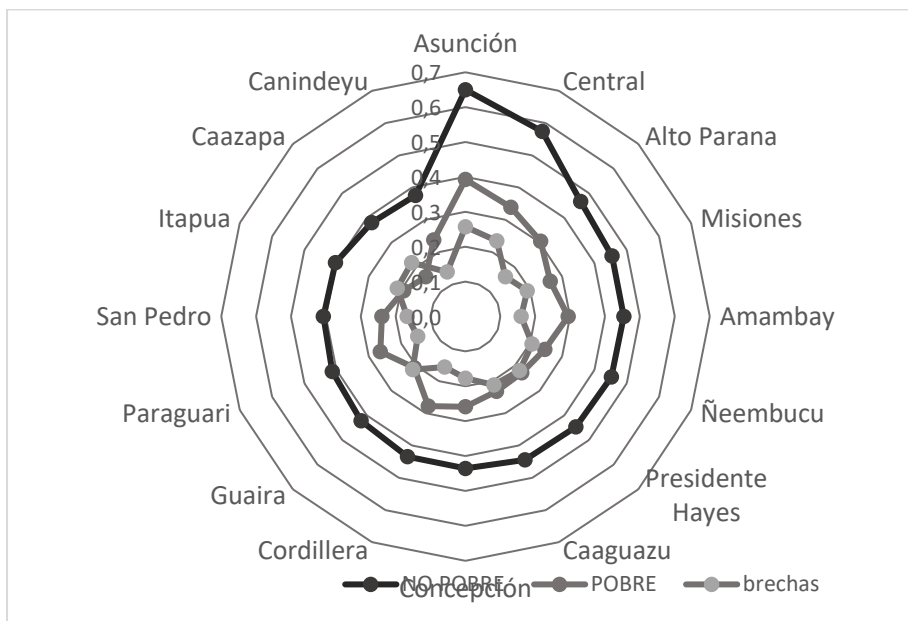
**Figura 5**

*Acceso a la salud por departamento*



**Figura 6**

*Acceso al conocimiento por departamento*



En acceso al conocimiento es notoria la diferencia entre Asunción y Central con respecto a otros departamentos, que se puede advertir claramente en la distancia entre los dos extremos del gráfico (Asunción versus Canindeyú y Caazapá).

En la Figura 7 se representa las posiciones relativas de las categorías de hogares según su condición de pobreza en la dimensión de Ventaja sociocultural, por departamento. Es en este aspecto donde se observa las mayores diferencias en el territorio, pues en

Asunción y Central no se constatan diferencias entre los hogares, en notorio contraste con los demás departamentos, donde aún existe población rural guaraní hablante.

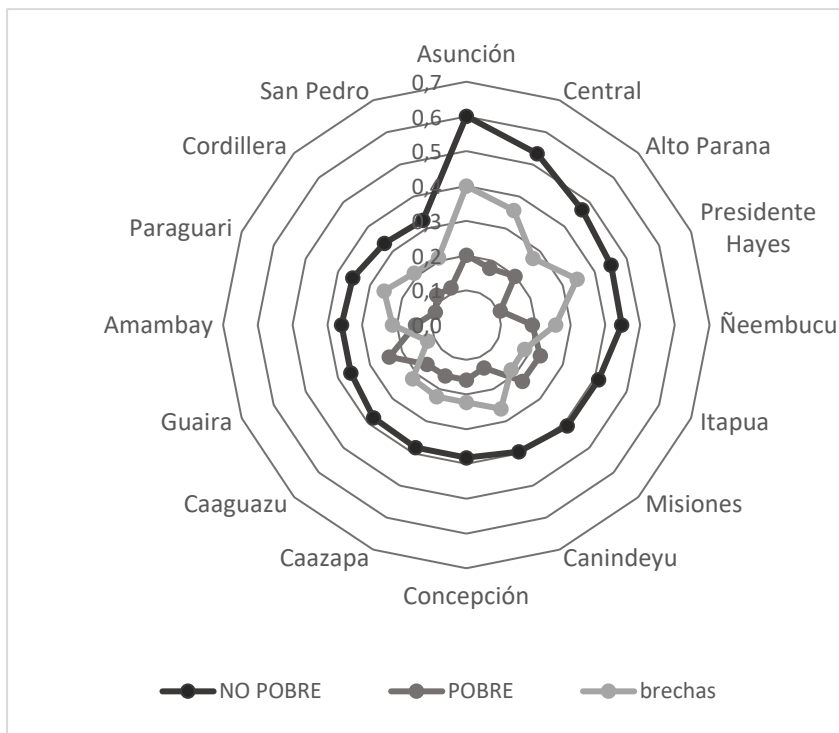
**Figura 7**

*Ventaja sociocultural por departamento*



**Figura 8**

*Acceso a recursos por departamento*



En la figura 8 se observa el contraste entre hogares pobres y no pobres en cuanto al acceso a recursos. En este aspecto las brechas entre las dos categorías de hogares superan a los índices correspondientes a los hogares pobres en todos los departamentos,

especialmente en Asunción y Central, a excepción de Ñeembucú, Itapúa y Guaira. Es el factor más importante de diferenciación entre hogares pobres y no pobres, junto con acceso a la salud.

Los índices presentados revelan la capacidad que tiene el método para discriminar las prioridades para la política social en los territorios.

El ejercicio permitió constatar que la incidencia de desarrollo social IDF es más baja que la esperada, tanto a nivel nacional como en los territorios, lo que denota que el modelo imperante en el país no propicia suficientemente el desarrollo social de la población. Esto pone de manifiesto la necesidad de encarar políticas sociales para fomentar el desarrollo humano que el modelo económico no promueve, con el fin de generar oportunidades para los hogares, especialmente hogares pobres, de acuerdo a las prioridades señaladas en las dimensiones e indicadores analizados.

En el análisis por indicadores se destaca la utilidad y la pertinencia de considerar por separado las incidencias de capacidades de hogares pobres y no pobres, como dos poblaciones, teniendo en cuenta que manifiestan grados significativamente diferentes de desarrollo social. La magnitud y consistencia de las diferencias es tal, que sólo puede explicarse por la vigencia de un modelo socioeconómico excluyente que ignora la desigualdad social.

Del análisis territorial, dentro de lo que permitió el diseño muestral de la EPH 2016, se constata la cualidad del método para identificar eficazmente los déficits de desarrollo social en los diferentes territorios. El empleo del IDF supone la necesidad de un relevamiento por municipios, pero en caso de no disponerse de este recurso, puede permitir, a partir de la base de datos de la EPH, un monitoreo interpelante de la gestión social del gobierno.

## **Lineamientos para el diseño y el monitoreo de políticas públicas**

### ***Reducir las brechas***

En primer lugar, un gran desafío para la sociedad en cuanto al desarrollo social es priorizar a los hogares pobres con políticas diferenciadas, pues los índices señalan que arrastran desventajas estructurales, que se retroalimentan con el libre funcionamiento de un modelo socioeconómico excluyente. La necesidad de mejorar el desarrollo social de los hogares pobres en todas las dimensiones abordadas en el análisis, supone, por una parte, un necesario y sostenido distanciamiento del modelo imperante, que mantiene las diferencias observadas. Por otra parte, implica la adopción de políticas de inclusión social, de manera a minimizar las brechas entre pobres y no pobres, lo que redundará en el mejoramiento del Índice de Desarrollo Social de los hogares del país en su conjunto que presentan valores muy bajos (0,6) y de los territorios (municipios, departamentos). El proponerse mejorar este índice para el 2030 constituye un desafío y un compromiso ineludible para los poderes del estado y para los niveles de gobierno del país. Más allá de la ventaja política que esto pueda conllevar, las brechas observadas en el estudio resultan incompatibles con una política de desarrollo social conducente al logro de los ODS. En la publicación de la CEPAL sobre desarrollo social se enuncia: (Abramo, L.2016)

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace un llamado a poner fin a todas las formas de pobreza y se expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas. Se exhorta en particular a “no dejar

a nadie atrás”, lo que implica promover un modelo de desarrollo sostenible que incluya a todos, sin discriminaciones de ningún tipo, con especial atención para las discriminaciones de género, etnia, raza, edad o área de residencia.

La política diferenciada en favor de los hogares pobres debe abordar el mejoramiento sostenido de acceso a la salud, especialmente para los hogares con niños, poniendo énfasis en el combate oportuno de la desnutrición y la mortalidad infantil, el acceso a agua potable, la atención primaria de la salud y la implementación de un seguro de salud inclusivo. Por otra parte asegurar un mínimo de dotación de recursos, actualizando los programas de transferencias y adecuándolos a las características de sus beneficiarios; realizar un acompañamiento calificado en el monitoreo del mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de los hogares apoyados; brindar capacitación pertinente y apoyo para el acceso al trabajo, teniendo en cuenta el trabajo inclusivo; implementar políticas específicas de acceso al conocimiento a lo largo de la vida – partiendo del acervo de saberes propios de jóvenes y adultos, de hombres y mujeres–, y encarar programas integrales de desarrollo infantil, fundamentalmente relacionadas con los suplementos nutricionales para mujeres gestantes y programas especiales para niños de 0 a 1000 días de edad, entre otras acciones, acompañadas de una adecuada sensibilización a los adultos de estos hogares para dicha finalidad, con el involucramiento de la comunidad y de las autoridades locales. Es preciso mencionar, a pesar de la ausencia de datos sobre personas con discapacidad, la necesidad de desarrollar políticas de inclusión específicas para las PcD, pues su invisibilidad en los datos oficiales constituye un claro indicador de su grado de exclusión social.

### ***El acceso al trabajo y a recursos***

El muy bajo acceso al trabajo es un problema de fondo igualmente extendido en todo el territorio y constituye una de las bases para mejorar el desarrollo social de las familias. Es un desafío transversal para la sociedad formular e implementar políticas integrales de inclusión laboral en todo el país, pero especialmente dirigidos a los hogares pobres. De acuerdo con los indicadores y las dimensiones, impulsar las capacidades y oportunidades laborales debe ser uno de los ejes de las próximas políticas sociales. Esto supone proporcionar tecnología, créditos, capacidad organizativa y apoyo comercial para emprendedores por medio de incentivos, redistribuir el presupuesto y, sobre todo, replantear la plataforma fiscal vigente, porque una tarea de esta magnitud no se puede basar únicamente en el endeudamiento. En ausencia de este tipo de políticas, se corre el riesgo de agudizar el empobrecimiento, ampliando ilimitadamente el clientelismo en el sector público, que constituye un callejón sin salida para aliviar la precariedad en las oportunidades laborales que ofrece el mercado.

### ***Priorización territorial***

De acuerdo con los índices por departamento, es imperioso encarar políticas territoriales diferenciadas para movilizar los recursos locales hacia el logro del desarrollo social de los hogares en los municipios y departamentos más rezagados desde el punto de vista económico. Efectivamente, muchos departamentos se encuentran frenados en sus índices a raíz de la secular desvalorización de la agricultura tradicional, de su posición desventajosa en la periferia de un modelo de modernización metropolitana, que no ofrece oportunidades a los proveedores locales de alimentos y mano de obra y, por otro lado, están presionados por el avance de la agricultura y ganadería mecanizadas de los departamentos fronterizos, que responden a un modelo excluyente y ofrecen muy baja demanda de mano de

obra. Las desventajas estructurales de estos territorios deben ser removidas por medio de políticas conducentes, que les permitan desarrollar ventajas comparativas.

### **Mejores datos y métodos para el monitoreo de las políticas sociales**

Mejorar las preguntas de la EPH: Durante la elaboración de la propuesta de adaptación de la metodología del IDF se tropezó con dificultades por la imposibilidad de construir indicadores claves del método del IDF por la falta de cobertura de la EPH de las variables necesarias para dichos indicadores. Entre las variables faltantes están las relacionadas con el consumo familiar, que la EPH no podrá cubrir. Sin embargo, hubo otras donde la omisión puede subsanarse con relativa facilidad, tales como: personas con discapacidad; enfermos postrados, mortalidad infantil, niños con vacunación, mujeres embarazadas, en la dimensión de acceso a la salud. En ventaja sociocultural se puede registrar la identidad étnica, la pertenencia a organizaciones sociales y económicas, entre otros. En acceso al trabajo es fundamental registrar si cada miembro está o no en un trabajo formal y mantener incólumes los ingresos monetarios autónomos de los hogares, según sus fuentes, antes de imputaciones y sin incluir los subsidios temporales que distorsionan los ingresos familiares. En acceso al conocimiento es necesario cambiar por fin la definición defectuosa del analfabetismo, adoptando un reducido conjunto de preguntas que puede dar cuenta del fenómeno con mayor validez. También es importante registrar en este aspecto las actividades a las que se dedican los miembros del hogar para recabar el acervo de saberes y habilidades disponibles en la familia. En acceso a recursos es importante saber si pueden tener acceso a crédito formal e informal (Ej. Libreta de almacen) en caso necesario y a qué fuentes apelarían para distintos fines.

Realizar el relevamiento de los hogares pobres en cada municipio: La base de datos de la EPH no permite aterrizar a nivel de municipios, y aunque la desagregación por departamento insinúa las potencialidades del método para un análisis territorial más minucioso, el espacio social relevante para las políticas sociales lo constituye el municipio. Al respecto, un botón de muestra es el índice de priorización geográfica – IPG, empleado para la asignación por distrito de los beneficios de la política social entre 2005 y 2016, donde se puede observar que en el mismo departamento (Itapúa) coexistían uno de los distritos más pobres (Yatyty) junto con uno de los más ricos del país (Hoenau). Aquí surge la necesidad de aplicar instrumentos de recolección de datos a nivel de las municipalidades, orientada a la creación de bases de datos como el CadÚnico de Brasil, que se encarga de registrar en cada municipio a todos los hogares con ingresos inferiores al nivel de pobreza. Ese relevamiento resultará estratégico si Paraguay pretende mejorar significativamente sus indicadores claves en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible - ODS.

Realizar el monitoreo de la gestión social del gobierno: El trabajo de monitoreo generalmente recae en las instituciones gestoras y se reduce al recuento de hogares participantes y recursos presupuestarios ejecutados. El método IDF puede suplir estas falencias desde la sociedad civil, señalando los déficits y dando publicidad a los resultados, para advertir a la ciudadanía e incidir en la agenda pública.

Realizar las evaluaciones externas de los programas sociales existentes: En general, los programas sociales no se evalúan en este país, especialmente los de gran alcance, como Tekopora y Bono alimentario para adultos mayores. No se tiene en cuenta los efectos de las intervenciones, la satisfacción o no de los beneficiarios, ni mucho menos el impacto social de la inversión. Los trabajos de evaluación, cuando existen, generalmente quedan confinados

en los gabinetes técnicos de las instituciones involucradas y no se dan a conocer a la ciudadanía y muchas veces no son tomadas en cuenta para reorientar los cursos de acción, ni tienen incidencia conocida en la legislación.

Por todo ello, es necesario avanzar hacia una política de estado de desarrollo social basado en la evidencia, con un monitoreo oportuno, detallado y accesible al público; además deben llevarse a cabo evaluaciones de impacto que sirvan de base para toma de decisiones referidas a la evolución de las oportunidades sociales y al desarrollo humano de la población. El método del IDF es un instrumento que puede posibilitar esta aspiración.



## Referencias

- Abramo, Laís (2016) "El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades" Notas de la CEPAL N° 89. <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-desarrollo-social-inclusivo-es-clave-superar-la-pobreza-reducir-desigualdades>. Julio de 2020
- Banco Mundial: (2016) En búsqueda de oportunidades para todos : índice de oportunidades la humanidad para América Latina y el Caribe 2016 (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group <http://documents.worldbank.org/curated/en/239931476729953435/En-búsqueda-de-oportunidades-para-todos-índice-de-oportunidades-la-humanidad-para-América-Latina-y-el-Caribe-2016>
- Barrios, F. (1998). Vulnerabilidad Social y Pobreza Urbana. Programa para el mejoramiento de los métodos de medición de las condiciones de vida (MECOVI) / DGEEC- Asunción.
- Bayón, M. C. (2013) "Hacia una sociología de la pobreza: La relevancia de las dimensiones culturales" en ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS DEL COLEGIO DE MÉXICO XXXI: N° 91. Dialnet.unirioja.es Julio de 2020.
- CEPAL. (2015) Desarrollo social inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL (2018). Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas. Santiago.
- Conconi, A. y Viollaz, M. (2017) La era de la Perplejidad: Repensar el mundo que conocíamos. Pobreza, desigualdad y desarrollo: discusión desde el enfoque de la capacidad. Madrid, BBVA, OpenMind, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Novales Cinca, A. (2011). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza. Ponencia. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- PARAGUAY. INE (2016). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2016.
- PARAGUAY. INE (2016) Encuesta Permanente de Hogares – EPH 2016
- PARAGUAY. INE (2021) Boletín técnico del Índice de pobreza multidimensional -
- IPEA (2010) Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, vol 1. Brasilia.
- Larrañaga, O. (2007) La Medición de la Pobreza en dimensiones distintas al ingreso. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 58 CEPAL, Santiago de Chile.
- Kaztman, R. (1999), Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (LC/MVD/R.180), Montevideo, oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Nussbaum, M. (2012), Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano, Paidós Barcelona
- Barros R.P., Carvalho, M. y Silva Pinto de Mendonça R. (2010). "Sobre as utilidades do cadastro único". Capítulo 6, Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, vol 1. de Castro, J. A. y Modesto, L. (Comp.): 181 – 197. IPEA Brasilia,

Sen, A. 2001. El nivel de vida, Universidad Complutense, Madrid

Sojo, D. (2008) Experiencias de protección social en América Latina, México.  
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_dsocial.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_dsocial.htm)  
mconsultado 19 de abril de 2020