

Reduciendo la exclusión social en adultos mayores indígenas en Paraguay; de la legislación a la acción, Ley de pensión alimentaria¹.

Autor: Claudina Zavattiero ²

Palabras clave: adultos mayores indígenas, transferencias no condicionadas, estimación de pobreza, Paraguay.

Resumen

A diferencia del perfil demográfico del resto de la población paraguaya, la indígena aún presenta una estructura predominantemente joven, con una alta y temprana fecundidad y elevadas tasas de mortalidad que se relacionan con los bajos niveles educativos, deficiencias en aspectos sanitarios, alimentarios y en acceso a agua potable. Esta dinámica junto con las carencias en necesidades básicas y recursos económicos, inequidades, discriminaciones y una inadecuada protección social, pone a los pueblos indígenas en posición altamente vulnerable.

Según el Informe de Derechos Humanos del Paraguay (1996), la población nativa recibe un tratamiento paradójico, si bien el Estado paraguayo ha reconocido ampliamente la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser objeto de un ejercicio y usufructo mínimo.

En este sentido, el Gobierno tomó el desafío de pasar de la legislación a la acción al promulgar la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, y más específicamente al aplicarla a los adultos mayores indígenas.

Romper barreras idiomáticas, traspasar factores sociales y culturales, visibilizarlos como sujetos de derecho y adaptar cuestiones metodológicas y técnicas a su realidad, son algunos de los obstáculos enfrentados por el Gobierno para reducir las brechas en diversos aspectos de la vida personal, social, cultural y política de estas personas.

El presente trabajo tiene la finalidad de mostrar cómo se ha pasado de una política pública focalizada a otra universal en el caso de los pueblos indígenas, y de esta forma contribuir a la reducción de la exclusión social sufrida por este conjunto poblacional.

Se trabaja con técnicas descriptivas a modo de caracterizar a la población en estudio y se utilizan diversas metodologías de estimación de pobreza -poniendo especial énfasis en las condiciones de vida- con el fin de probar la universalización de la Ley en esta población.

¹ "Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012"

² Unidad de Economía Social- Ministerio de Hacienda, Paraguay, claudinaz@gmail.com.

1. Introducción

El Paraguay está cambiando su estructura demográfica, hasta hace poco presentaba una población joven, condición que abandona al transitar hacia el proceso de envejecimiento. Esta transformación impone nuevos desafíos a las políticas públicas dado que el grupo de adultos mayores comienza a cobrar visibilidad y a demandar atención a sus necesidades. Lo mencionado ya se adelantaba en CEPAL/CELADE (2009) al referir que:

“en América Latina y el Caribe, en general, la población de edad avanzada crecerá vertiginosamente en el futuro, lo que supone contar con poco tiempo para adaptarse a las consecuencias de este cambio en un contexto de menor desarrollo socioeconómico” (p. 12).

En concordancia con lo expuesto, a nivel nacional el proceso de envejecimiento se da en un entorno de desigualdades socioeconómicas y culturales. Factores como el bajo acceso a la seguridad social (pensiones y jubilaciones), altos niveles de pobreza y escasos programas de protección social para el grupo específico de adultos mayores, estructuran las desigualdades y son el reflejo de las normas y de las construcciones culturales de la sociedad y la economía del país.

Por su parte, a diferencia del perfil demográfico del resto de la población paraguaya, la indígena aún presenta una estructura predominantemente joven, con una alta y temprana fecundidad y elevadas tasas de mortalidad que se relacionan con los bajos niveles educativos, deficiencias en aspectos sanitarios, alimentarios y en acceso a agua potable. Esta dinámica, junto con las carencias en necesidades básicas y recursos económicos, inequidades, discriminaciones y una inadecuada protección social, pone a los pueblos indígenas en posición altamente vulnerable.

Los elementos detallados forzaron a que en el año 2009 el Paraguay -único país del Mercosur que no contaba con este tipo de pensiones- promulgara una Ley destinada a remediar la inequidad social entre las personas adultas mayores. La Ley 3728 prevé una pensión alimentaria, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente (equivalente al momento actual a 95 U\$S aproximadamente³), para las personas de 65 años y más en situación de pobreza que no perciban pensiones o jubilaciones por parte del Estado, ni adeuden al mismo.

La Ley adopta una definición cronológica para considerar como adulto mayor a aquella persona cuya edad sea de 65 años o más. Por tanto son sujetos de derecho todas las personas que cumplan con ese requisito, sin discriminación de sexo, etnia, u otra característica personal.

En esta consideración, y a diferencia de otras leyes nacionales, el Gobierno tomó un doble desafío; pasar de la legislación a la acción al promulgar e implementar la Ley en un grupo altamente vulnerable, pero además por otro lado, al aplicarla de igual manera entre los adultos mayores no indígenas y los indígenas, rompiendo en parte con la exclusión social y con las

³ Monto actual de G. 414.558, a una tasa de cambio de 4.360 Gs. por dólar americano.

prácticas habituales en la aplicación de las políticas públicas respecto a los derechos de estos pueblos:

“La población nativa recibe un tratamiento paradójico, si bien el Estado paraguayo ha reconocido ampliamente la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser objeto de un ejercicio y usufructo mínimo” (Informe de los Derechos Humanos del Paraguay, 1996, pág. 266⁴).

Para ello el Gobierno, con el afán de reducir las brechas existentes en diversos aspectos de la vida de estas personas y brindarles la posibilidad de una mejor calidad de vida, tuvo que atravesar barreras idiomáticas, adaptarse a factores sociales y culturales, visibilizarlos como sujetos de derecho y adecuar cuestiones metodológicas y técnicas a la realidad de esta población, como se describirá más adelante.

La tarea no fue sencilla, principalmente porque la Ley en cuestión exige focalizar a los adultos mayores en situación de pobreza. Para realizar dicha identificación aplica un cuestionario que detalla las características de cada hogar y la de sus respectivos miembros. Posteriormente, por medio de un algoritmo que utiliza variables no monetarias – denominado Índice de Calidad de Vida- aproxima el estatus de pobreza del hogar (y por ende de cada uno de sus miembros) y elige, de acuerdo a la puntuación del índice, quienes serán beneficiarios de la pensión.

Aplicar los pasos mencionados a la población indígena presenta varias dificultades. Por un lado, los pueblos indígenas no siempre se organizan en viviendas particulares, pues su cultura y costumbres los llevan a vivir de manera comunitaria, razón por la cual la aplicación del módulo de vivienda del cuestionario resultaba impracticable.

Otro factor tenido en cuenta en las descripciones de los miembros del hogar fue que la población indígena no concede importancia a la edad cronológica de la persona, tal como la considera la sociedad no indígena, a tal punto que en algunos casos desconocen su edad. Asimismo tampoco discriminan entre actividades productivas (el trabajo remunerado, el comercio y la producción de subsistencia, de las actividades reproductivas) y las de cuidado (de niños, preparación de alimentos y otras actividades clasificadas como tareas domésticas). Estas razones invalidaban el módulo de población del cuestionario y consecuentemente las dimensiones de puntuación del Índice de Calidad de Vida.

Otros aspectos importantes en la estrategia de focalización son el acceso a dicha población y los costos administrativos asociados a la tarea de identificación de los adultos mayores en situación de pobreza.

⁴ En <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/index.html>, visitada el 17 de mayo de 2012.

2. Objetivos

El presente trabajo tiene la finalidad de mostrar cómo se ha pasado de una política pública focalizada a otra universal en el caso de los pueblos indígenas, y con esto lograr reducir parte de la exclusión social presente en este conjunto poblacional.

Teniendo en cuenta lo mencionado, específicamente se describe a la población en estudio mostrando la falta de garantía de derechos por parte del Estado y la discriminación a la que históricamente fueron sometidos.

Además, por medio de las características sociodemográficas se pretende revelar el alto grado de vulnerabilidad y las peculiaridades para acceder a dicha población ya sea por cuestiones culturales o por la dispersión en su forma de asentamiento.

Seguidamente se realiza una estimación de los niveles de pobreza de los adultos mayores indígenas, potenciales beneficiarios de la Ley de pensión alimentaria, 3728/09, midiendo la pobreza a partir de la metodología oficial del país (Línea de pobreza), pero también por medio de la adecuación del método de necesidades básicas insatisfechas a modo de comprobar si la pobreza de los pueblos indígenas es más estructural que monetaria, y sus respectivos niveles.

3. Metodología

Lo que aquí se propone realizar es un recuento del marco legal de los pueblos indígenas a modo de identificar focos de discriminación en relación a la población no indígena y evidenciar la falta de presencia del Estado y la deuda histórica para con este grupo.

Por medio de un análisis descriptivo de la caracterización demográfica de los indígenas en general y de los adultos mayores en particular se pretende mostrar su nivel de vulnerabilidad y las dificultades de acceso, tanto cultural como geográfico.

Luego se realiza un cálculo de la pobreza de la población en estudio, comparada con el grupo no indígena, por medio de la metodología oficial de medición de pobreza (Línea de pobreza) y una adaptación de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, utilizada para la población total a modo de calcular la pobreza de los pueblos indígenas y en particular la de los adultos mayores indígenas. A partir de lo expuesto en el punto anterior, en este se pretende mostrar que la pobreza indígena es más estructural que monetaria, aun cuando gran parte de la población también carece de recursos económicos.

El criterio adoptado para la presente metodología es medir ambas poblaciones con el mismo instrumento, considerando que las dimensiones incluidas en las NBI para la población no indígena, son las mínimamente necesarias también para la población indígena.

Lo planteado podría refutarse objetando que es injusto comparar a la sociedad indígena con el resto de la sociedad en términos de ingresos, escolaridad o saneamiento básico, entre otros, ya que éstos son indicadores propios de la sociedad no indígena y no tiene la misma relevancia para los indígenas. No obstante aquí se plantea que los indígenas tienen derecho a acceder a los mismos bienes y servicios que cualquier otro grupo poblacional.

Las fuentes de datos utilizadas son las disponibles actualmente a nivel nacional; el último censo nacional de población indígena (2002) y la última encuesta de hogares indígenas (2008), ambos relevamientos llevados a cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Cabe señalar que los estudios específicos de vejez indígena en el Paraguay son incipientes dado su contexto demográfico de alta proporción de población joven.

4. Análisis

A modo de sentar las bases mínimas y necesarias para dimensionar el problema del envejecimiento demográfico en la población indígena y sustentar la aplicación universal de la Ley de pensión alimentaria, el estudio se inicia exponiendo el marco legal de los pueblos indígenas, lo cual permite comprobar la falta de relevancia que estos tuvieron para el Estado a lo largo de la historia del país.

Lo mencionado arroja los primeros indicios para explicar la situación actual, que será reforzada por medio de una descripción general de las características sociodemográficas de los pueblos indígenas y otra específica de los adultos mayores indígenas.

Lo anterior pretende mostrar la exclusión social de los pueblos indígenas en general y de los adultos mayores indígenas en particular, para posteriormente abordar aspectos técnicos y metodológicos, realizando cálculos de niveles de pobreza.

Todo lo expuesto fundamentará la aplicación universal de la pensión alimentaria en adultos mayores indígenas y de esta forma llegar a una acción justa, eficiente y universal reduciendo las brechas sociales antiguamente presente en el grupo en estudio. Se finaliza el trabajo con las conclusiones y recomendaciones.

4.1 El marco legal e institucional

La historia de los pueblos indígenas en el Paraguay está marcada por desamparos y constantes atropellos tanto a sus territorios ancestrales como a su propia cultura. Prueba de ello es el Decreto del 7 de octubre de 1848 (Gobierno de Carlos Antonio López) que suprimió la institución del táva comunal, declarando extinta la “comunidad”, lo que permitía al Estado

apropiarse y disponer de las tierras de “los 21 pueblos de indios”, a cuyos miembros se concedía —por irónico trueque— la ciudadanía, es decir, dejaron de existir como pueblos indígenas, ignorando por completo la costumbre de los indígenas de tiempos pre-coloniales y de la época colonial de poseer tierras comunitariamente.

Acto seguido, con la excusa de liberarlos de humillaciones y de todo género de abusos, privaciones y arbitrariedades, se nombró a los Jueces de Paz y Jefes de Milicias de cada uno de los 21 pueblos y una Comisión para promover los trabajos de su agricultura e industria y para agenciar el mantenimiento de las familias indígenas, pero sin problema se declaró propiedades del Estado los bienes, derechos y acciones de los mencionados pueblos nativos (desde entonces y hasta 1981 —cuando se aprueba el Estado del Indígena— estos pueblos no tuvieron posibilidades legales de poseer comunitariamente la tierra).

Otro de los atropellos a su cultura fue puesto en evidencia en la Constitución Nacional de 1870, promulgada después de la Guerra de la Triple Alianza, cuando el Paraguay estaba todavía ocupado por los extranjeros, legalizaba una posición discriminatoria contra los indígenas, dando atribuciones al Congreso de “*proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión al cristianismo y a la civilización*” (Art. 72, inc. 13), esto es, sin reconocer sus territorios ni sus costumbres (Meliá, 2011).

Durante casi un siglo posterior a la finalización de aquella guerra, los indígenas sufrieron persecuciones y desmanes de todo tipo por parte de las autoridades y de la propia sociedad nacional. Algunos grupos aborígenes, como los guayakíes, a medida que su hábitat selvático se reducía y mermaban sus recursos de caza y pesca, se veían forzados a practicar la caza del ganado vacuno en las grandes estancias de la región Oriental, lo que originaba de parte de sus propietarios una implacable persecución y matanza de indígenas, o su captura para someterlos al servicio doméstico o enviarlos a prisión. También fueron víctimas de ciertas sectas cristianas que los sacaban de su hábitat selvático para iniciarlos en sus doctrinas, práctica común especialmente entre los miembros del grupo religioso Las Nuevas Tribus que llegaron a reducir a numerosas comunidades de indígenas monteses del Chaco paraguayo.

En los años sesenta del siglo pasado algunas unidades militares del área rural los utilizaron como baqueanos para la lucha contra las guerrillas que combatían al gobierno de Stroessner. En parte por este “servicio” y en parte por la actitud dominante que primaba en torno a la relación poder político, sociedad y comunidades indígenas, las primeras instituciones oficiales indigenistas se instalaron en el Ministerio de Defensa Nacional.

Es así que en 1975 por Decreto 18365/75 se crea en el Paraguay el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) del Ministerio de Defensa Nacional fundando un Consejo que nucleaba a varias instituciones indigenistas del Paraguay bajo la tutela del citado Ministerio. Esa iniciativa, de la época de la dictadura de Stroessner (1954-1989), es continuada posteriormente cuando el 18 de diciembre de 1981 los Pueblos Indígenas en Paraguay reciben reconocimiento legal como

comunidades indígenas en Paraguay con la promulgación del Estatuto de las Comunidades Indígenas conocido como la Ley 904/81 que crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), dependiente siempre del Ministerio de Defensa Nacional. Posteriormente el INDI pasó a formar parte del Ministerio de Educación y Culto por modificación de la Ley 904/81 como se detalla a continuación.

La Ley citada no solamente reconoce la legal existencia de los Pueblos Indígenas después de 133 años, sino también reconoce sus costumbres (Art. 5° Las comunidades indígenas podrán aplicar para regular su convivencia, sus normas consuetudinarias...) y el derecho a la tierra propia y comunitaria (Art. 1° Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, ... y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra...) y (Art. 2° A los efectos de esta Ley se entenderá como comunidad indígena al grupo de familias extensas, clan o grupo de clanes, con cultura y un sistema de autoridad propios que habla una lengua autóctona y conviva en un hábitat común).

La Ley anterior fue modificada por medio de la Ley 43/89 que establece un régimen para la regularización de asentamientos indígenas. A pesar de dichos esfuerzos no lograron proteger a estos pueblos de las persecuciones y violaciones que eran cometidas por parte de sectores del poder o de la sociedad paraguaya en general (Tierra viva, 1996).

Recién en la era democrática, con la nueva Constitución Nacional (1992), se introdujo un marco jurídico mucho más amplio a favor de los derechos de los pueblos indígenas (artículos 62 a 67), reconociéndolos como grupos de culturas anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo (Art. 62), otorgándoles el derecho a su identidad étnica (práctica tradicional de su economía, religión, relaciones sociales, sistema político y derecho consuetudinario) en sus respectivos hábitats; a la propiedad comunitaria de la tierra en extensión y calidad suficientes para la conservación y desarrollo de su cultura (el Estado debe proveer gratuitamente estas tierras); a su autodeterminación y autogestión; a la participación en la vida económica, social y política del país; el derecho a una educación formal que contemple sus características culturales, así como la exoneración de tributos y cargas públicas (discriminación positiva) (Art. 63).

Asimismo, se estableció el acceso de estos pueblos a todas las demás garantías que reconoce la Constitución a los demás paraguayos y paraguayas: los derechos laborales, de seguridad social y salubridad, los derechos políticos (voto y cargos públicos), las garantías procesales, etc.

En el plano internacional, el Paraguay ha ratificado el Convenio 169 de la OIT (1989) referente a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y lo aplica a nivel nacional por medio de la Ley 234/93, fortaleciendo lo consagrado en el capítulo V de los derechos de pueblos indígenas en la Constitución Nacional (1992).

Como puede notarse, solo hace dos décadas el Paraguay suscribe este importante convenio internacional en materia de protección de los derechos de los pueblos nativos. Esta Ley es significativamente importante porque establece normas que obligan a los gobiernos a asumir *"la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad"*.

Más recientemente se ha publicado en Paraguay la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007⁵), incluso dicha publicación se realizó en los dos idiomas oficiales del país, el castellano y el guaraní. En la misma se expresa claramente cuanto sigue;

"Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos" (NNUU, 2007, pág. 4).

Pese a todos estos avances del campo jurídico nacional y la inserción de los mismos en algunos de los principales convenios internacionales sobre derechos indígenas, en la práctica la situación de marginación, desarraigo, disociación socio-comunitaria y las condiciones de vida cada vez más paupérrimas de todas las etnias del Paraguay, no ha cambiado en sentido positivo. En palabras de Bartomeu Meliá (2011) *"Es cierto que hay acciones muy meritorias de indigenismo y filantropía, que se hacen presentes en casos de emergencia, pero el Estado y la sociedad paraguaya mantienen sin saldar su deuda con los pueblos indígenas"*.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado queda clara la situación de abusos, arbitrariedades y falta de garantía de derechos por parte del Estado con relación a los indígenas, así como las discriminaciones y violaciones de la sociedad no indígena. Se entiende así la gran deuda del Estado con los pueblos indígenas del Paraguay, las cuales además configuran y explican parte de las características que se presentan a continuación.

⁵ Resolución aprobada por la Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones Tema 68 del programa 10 de diciembre de 2007

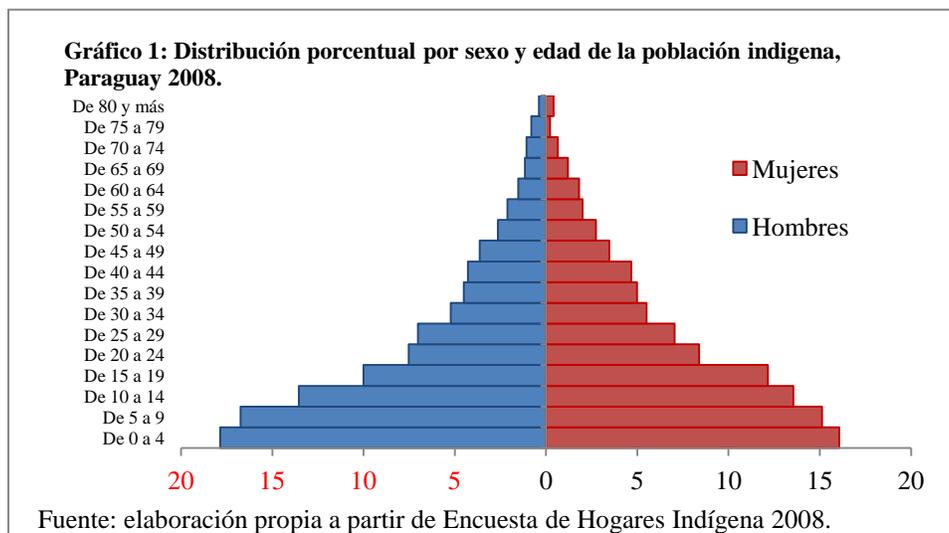
4.2 Características demográficas de la población indígena

Primeramente cabe destacar que en Paraguay la consideración de indígena se realiza por auto identificación, es decir, es *“toda persona que declara pertenecer a una etnia indígena, independientemente de que siga hablando o no la lengua de origen, o bien que manifieste pertenecer a una comunidad, aldea o núcleo de familias indígenas”* (DGEEC, 2005).

Los pueblos indígenas representan el 1,7% de la población total ascendiendo a 108.308 personas con un ligero predominio masculino (50,8% varones vs. 49,2% mujeres) según los últimos registros provenientes de la Encuesta de Hogares Indígenas, 2008.

A diferencia del resto de la población su estructura por edad es aun eminentemente joven. El 46,5% de la población tiene menos de 15 años de edad, seguido por el grupo de personas entre 15 y 64 años de edad que abarca la mitad de la población y un escaso contingente de adultos mayores, personas de 65 años y más (3.185 personas, 2,9% del total de indígenas) (EHI, 2008).

Como puede observarse en la pirámide poblacional, la estructura por edad dista de estar envejecida -enseña una base ancha y cúspide angosta- por lo que se esperaría que transcurran varias décadas y cambios en los patrones de fecundidad y mortalidad para considerarse envejecidos.



Consecuentemente los pueblos indígenas muestran un índice de envejecimiento de alrededor de 6 personas de 65 años y más por cada 100 jóvenes menores de 15 años, mientras que para la población no indígena este índice alcanza el valor de 21 adultos mayores por cada 100 personas menores de 15 años de edad.

En relación a lo anterior, la mitad de la población indígena tiene aproximadamente 16 años de edad, valor que la población no indígena presentaba en torno a 1950.

Esto explica la alta relación de dependencia de la población indígena, 97 dependientes (de 0 a 14 años de edad y de 65 y más) por cada 100 personas económicamente independientes (de 15 a 64 años de edad). Esto quiere decir que por cada persona capaz de sustentarse hay una persona que no puede hacerlo y depende de otra persona para vivir.

No obstante cabe señalar que por cuestiones socioculturales la razón de dependencia puede no estar reflejando la realidad de este grupo puesto que *“la economía de los pueblos indígenas se caracteriza, en mayor o menor medida, por situaciones de subsistencia, donde todos los miembros del grupo familiar aportan con determinadas labores”* (Descola, 1986, citado en Huenchuan, 2009, p. 75).

Los indígenas del Paraguay están asentados predominantemente en las áreas rurales, mientras que la población no indígena se distribuye más uniformemente por zona, el 57% de la misma vive en zonas urbanas. Lo mencionado guarda relación con determinadas características que se presentan a continuación, ya que como es sabido, en algunas zonas del área rural del país no existe, o es difícil acceder a bienes y servicios básicos como salud, educación, luz eléctrica y agua potable.

El mapa presentado muestra la distribución porcentual de la población indígena en el territorio nacional. Como puede observarse, casi la mitad de la misma se asienta en la región Occidental o Chaco (49,4%), la cual posee condiciones climáticas y geográficas (semiárida a semi húmeda) que ha determinado una muy baja densidad de población. La otra mitad de población indígena se distribuye de manera dispersa en la región Oriental (que posee el 40% del territorio). Si se pretendiera focalizar un programa para los pueblos indígenas eso implicaría hacer un arduo recorrido del territorio, en especial de la zona más inaccesible del país, la región del Chaco, lo que además involucraría altos costos para el Estado.

Mapa 1: Distribución porcentual de la población indígena por departamentos, Paraguay 2002.



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Censo Nacional Indígena año 2002.

Hay que advertir que, debido al avance de la deforestación y del modelo de producción extensivo y mecanizado del cultivo de soja, maíz y otros granos, así como de la moderna ganadería, los pueblos originarios se han visto cada vez más marginados de sus hábitat tradicionales siendo forzados a constantes desplazamientos y migraciones, de modo que su distribución actual en el territorio pudo haber sufrido importantes modificaciones.

Por otro lado, la población indígena muestra escasos logros en educación formal. En promedio, esta población cursó solo los 3 primeros años en la escuela, lo que se traduce en que el 40,2% de las personas indígenas de 15 años y más de edad son analfabetas, es decir, cerca de 4 de cada 10 no tienen concluido el 2° grado de la educación primaria.

El idioma constituye un referente de suma importancia para buena parte de estos pueblos. El 76,5% de las y los indígenas habla la lengua de su respectiva etnia. Contrariamente a lo esperado, los indígenas urbanos conservan en mayor proporción la lengua de su etnia (DGEEC, 2003). Según la EHI 2008 menos del 1% de los indígenas de 5 años o más de edad hablan castellano (0,7%), y entre las lenguas mayormente habladas entre los miembros de los hogares indígenas se encuentran el Guaraní (55,4%), seguido del Nivacle (13,4%). Este aspecto constituye uno de los principales medios de acceso cultural a esta población, por lo cual se estima que entre los adultos mayores indígenas el contacto será aún más difícil dado el mayor arraigo de sus prácticas ancestrales.

Apenas el 12,2% de la población indígena del país cuenta con seguro médico, mientras que para la población total esta cifra asciende a 24,2% según datos de la EPH 2008. Por su parte, cerca de 3 de cada 10 personas indígenas reportaron haber estado enfermas y/o accidentadas (28,6%), y de ellas solamente el 39,4% asistió a una consulta médica, por lo que se evidencia una alta vulnerabilidad en aspectos sanitarios.

La tasa de participación laboral (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 52,2%. Este porcentaje es superior en la población masculina respecto a la femenina (71,1% y 33,8%, respectivamente) Aquí se puede ver una gran inequidad de género, lo que llegado a edades adultas se transformará en vulnerabilidad para las mujeres que no contarán con ingresos que sustenten su sobrevivencia.

En cuanto a la categoría o posición en la que trabajan las personas ocupadas, éstas se desempeñan principalmente como trabajadoras independientes: 65,9% (sobre todo por cuenta propia o como familiar no remunerada), lo cual las excluye del sistema de protección social que solo contempla a trabajadores dependientes formales.

El ingreso promedio de los ocupados que trabajan en relación de dependencia es cercano a los 778 mil guaraníes mensuales (unos 178 USD), siendo mayor entre los hombres, con una

diferencia de un poco más de 300 mil guaraníes aproximadamente (unos 69 USD) a favor de los primeros respecto a las mujeres.

En cuanto a su habitabilidad el 63,7% de las viviendas son ranchos y el 15,7% en viviendas de tipo temporal, galpones, otros. Con esto se tiene que más de las tres cuartas partes de las viviendas son inadecuadas para llevar una vida digna. El tipo de vivienda mayoritariamente rancho responde al parecer a la ubicación de la mayor parte de la población indígena en áreas rurales, y sobre todo al amplio margen de pobreza manifiesto en la falta de servicios básicos: luz eléctrica, agua potable, entre otros, que padecen los pueblos indígenas.

En cuanto al acceso de agua potable, sólo el 2,5% de la población indígena dispone de este beneficio (la gran mayoría solo tiene acceso a tajarar o río) y el 9,7% posee luz eléctrica (DGEEC, 2003).

El 86,5% de las viviendas cuenta con baño con letrina común. En relación al sistema de saneamiento, el autor Renshaw & Wray (2004) destaca que en varias comunidades se presenta un rechazo cultural al uso de fosas sépticas o alcantarillado, o se da simplemente por no responder a las prioridades o costumbres de la comunidad, sea cual fuese el caso, la falta de saneamiento o el saneamiento inadecuado deben considerarse factores importantes en cualquier análisis de la calidad de vida, ya que contaminan el medio ambiente y representa una amenaza para la salud pública.

Según Servín (2011) *“Históricamente, el desarrollo y los beneficios de la modernidad aún no les han llegado (refiriéndose a los pueblos indígenas). Es decir, desafortunadamente los pueblos indígenas aún no cuentan con un bienestar que propicie un desarrollo humano amplio y plural; por el contrario, la situación de los pueblos y comunidades indígenas se caracterizan hoy por padecer altos niveles de pobreza y estar en una situación de considerable desventaja ante el resto de la sociedad nacional”*.

4.3 Adultos mayores indígenas⁶

Como se ha podido comprobar en el apartado anterior, la población indígena carece en su conjunto de las condiciones mínimas y necesarias para una vida digna, lo que los convierte en un grupo altamente vulnerable. A este respecto, a continuación se estudia el grupo de adultos mayores indígenas, como potenciales beneficiarios de la Ley de pensión alimentaria.

⁶ Respecto a la población adulta mayor cabe mencionar que se ha optado por una definición cronológica (o paso de los años en la vida de las personas) para determinar quiénes integran el grupo de adultos mayores. Según la legislación nacional (Ley N° 1885/02), se establece como personas de la tercera edad a aquellas de 60 años o más de edad. No obstante, se utiliza el rango de edad de 65 años y más en virtud de la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza.

Del total de 108.308 personas indígenas, el 2,9% son adultas mayores (3.185 personas) cuya distribución por sexo presenta un comportamiento inverso en relación a la población adulta mayor no indígena. En este sentido se registra una masculinización del envejecimiento dado que el 58,7% son hombres y el 41,3% restante son mujeres, pudiendo esto estar relacionado a la alta mortalidad materna en edades fértiles, debido a lo cual las mujeres no alcanzarían la vejez.

Una de las peculiaridades de este grupo es que se encuentra asentando en su totalidad en el área rural, cuestión que reviste particular interés al evaluar el acceso a determinados servicios o bienes. Por ejemplo, el 19,7% de los adultos mayores indígenas no cuentan con documento de identidad, es decir, son invisibles ante el Estado.

El tipo de hogar en el que residen estos adultos mayores es en general extendido⁷, seguido del nuclear completo⁸ (61,3% y 26,9% respectivamente) por lo que se puede asumir que el apoyo a las necesidades de la vejez está dado por el núcleo familiar, en ausencia de políticas de Gobierno.

La educación formal constituye uno de los focos de inequidad entre población indígena y no indígena del Paraguay (DGGEC, 2005). El acceso a la educación, entendida como la asistencia a alguna institución de enseñanza, para la población adulta mayor indígena es limitado, solo 1 de cada 10 adultos mayores asiste o asistió alguna vez a una institución de educación formal. Esta situación es más desfavorable para las mujeres indígenas dado que el 93,1% de las mujeres nunca asistió a una institución educativa, condición que además se ve reflejada en aspectos laborales y condiciones de vida.

La condición económica de las personas adultas mayores indígenas muestra que una importante proporción aún forma parte de la población económicamente activa, PEA (39,3% frente a 34,3% de los adultos mayores no indígenas). El 98,2% de los adultos mayores indígenas que componen la PEA se encuentra ocupado, siendo la principal actividad económica la agricultura, la ganadería, caza y pesca (87,2%). Además trabajan mayormente como cuentapropistas (80,5%).

Teniendo en cuenta el alto porcentaje de adultos mayores cuentapropistas puede considerarse que en el caso de los adultos mayores indígenas, el retiro de la actividad económica no está mediado por esquemas de jubilación y pensiones, solamente el 4,2% reporta tener ingresos por jubilación y ninguno accede a pensiones. Adicionado a lo mencionado, se evidencia una escasa presencia de programas públicos de atención a este grupo, lo cual los transforma en un grupo altamente dependiente y vulnerable.

En contraposición al grupo activo, el 60,7% de los adultos mayores son económicamente inactivos⁹.

⁷ Formado por una familia nuclear y uno o más parientes. Este pariente puede ser un hijo casado o cualquier otro en la línea de parentesco vertical o colateral.

⁸ Es el núcleo familiar en el que están presentes ambos cónyuges.

Lo presentado hasta aquí brinda un panorama general de las principales características de la vejez indígena que, si bien aun no es numerosa, se espera que a raíz de los cambios demográficos y las mejoras en los sistemas sanitarios, educativos, económicos y sociales, en el corto y mediano plazo pueda ir cobrando un importante volumen.

Atendiendo a esta realidad de alta marginación, desprovistos de programas de atención, especialmente en los rubros de salud, educación escolarizada, fuentes de empleo y otras necesidades propias del sector envejecido, se torna prioritario afrontar los problemas sociales desde una perspectiva de políticas públicas, razón por la cual a continuación se presentan estimaciones de los niveles de pobreza a modo de demostrar la necesidad de contar con el amplio apoyo de las políticas sociales para hacer frente a su condiciones actuales.

4.4 Estimación de la pobreza de los adultos mayores indígenas

Los estudios sobre el fenómeno de la pobreza han sido bastantes exhaustivos y han planteado varios enfoques y métodos para su caracterización. Están aquellos que se refieren principalmente al concepto de bienestar económico, que se basa principalmente en la preocupación por la insuficiencia de ingresos de las personas para adquirir un nivel básico de consumo o de bienestar humano.

Luego ha surgido una corriente que caracteriza a la pobreza en función de la falta de capacidades individuales, como la educación o la salud, para alcanzar un nivel básico de bienestar humano. Y otros, que se han concentrado en los factores sociales y políticos, tanto del comportamiento humano y/o de las instituciones, como causas de exclusión social que empobrecen a las personas.

Propuestas más recientes procuran dar una mayor integralidad conceptual planteando un enfoque multidimensional de la pobreza desde la perspectiva del bienestar humano, los derechos sociales y la cohesión social.

De lo anterior se desprende que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional dado que puede verse desde la imposibilidad de cubrir ciertas necesidades básicas o pobreza estructural o desde un punto de vista de falta de recursos económicos. A pesar de los avances logrados hasta el momento, aun es difícil identificar la totalidad de factores que inciden en la pobreza.

Lo mencionado anteriormente se complejiza más al referirse a la pobreza de los pueblos indígenas medida a partir de las fuentes de datos disponibles a nivel nacional.

⁹ Personas no clasificadas como ocupadas, ni desocupadas durante el periodo de referencia. Comprende las siguientes categorías: Realizó las tareas del hogar, excluidos los domésticos remunerados, Estudiantes, Jubilados, Pensionados, Servicio militar obligatorio, Impedimento físico y/o mental, En otra situación: Integran este grupo las personas como ancianos y ancianas, niños entre 10 y 14 años que no están estudiando y los desocupados que no buscan trabajo, etc.

Dado que no hay indicadores correctos que puedan captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones con las que los pueblos indígenas se enfrentan, a continuación se realiza una revisión de las metodologías aprobadas y validadas como oficiales en el país y su posible aplicación a los pueblos indígenas.

A nivel nacional se utilizan dos métodos convencionales para medir la pobreza. A continuación se presentan ambos métodos referidos a la población total y a la población adulta mayor, así como a la población indígena y adulta mayor indígena, a modo de compararlos y evidenciar la situación de esta última con respecto a las demás.

4.4.1 Línea de pobreza

El **método de las líneas de pobreza** calcula la capacidad del hogar de adquirir por medio del ingreso los bienes y servicios que se consideran básicos y define como pobres a aquellos hogares que no logran el ingreso suficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios que les asegure una dieta adecuada y que además satisfaga las otras necesidades, como vestimenta, combustible para cocinar, entre otros.

Para la población indígena se han utilizado valores de líneas de pobreza diferentes a los de la población no indígena. Los valores de las canastas de alimentos (para determinar pobreza extrema) y canasta total (pobreza no extrema) son:

Canasta	Línea de Pobreza mensual per cápita de la canasta total en G.
Total (pobreza no extrema)	203.561 G.
Alimentos (pobreza extrema)	146.229 G.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares Indígenas EHI 2008.

Como puede verse en el cuadro a continuación, la pobreza de la población indígena es casi el doble de la no indígena (71,8% vs. 37,9%) encontrándose la mayor brecha en el estatus de pobreza extrema (57,4% población indígena contra 19% población no indígena).

En el caso de los adultos mayores indígenas el nivel de pobreza es de casi tres veces el valor de los no indígenas.

POBREZA	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN TOTAL INDIGENA	POBLACION ADULTA MAYOR	POBLACION INDIGENA ADULTA MAYOR
Estatus de Pobreza				
Pobre Extremo	19,0%	57,4%	12,0%	*

Pobre No Extremo	18,9%	14,4%	13,4%	
Condición de Pobreza				
POBRE	37,9%	71,8%	25,4%	75,9%
NO POBRE	62,1%	28,2%	74,6%	24,1%
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares Indígenas EHI 2008 y Encuesta Permanente de Hogares EPH 2008				
*No pueden prestarse los datos desagregados por insuficiencia en el número de casos.				

En términos de ingresos, se ha encontrado que el 75,9% de los adultos mayores no posee ingresos suficientes para adquirir una canasta básica, es decir, se encuentra en situación de pobreza (EHI 2008), este grupo poblacional alcanza los mayores niveles del país.

Al igual que ocurre con los adultos mayores no indígenas pobres, se evidencian diferencias por sexo, el porcentaje de adultos mayores indígenas varones en situación de pobreza asciende a 77% mientras que el de las mujeres al 74,4%.

Cuadro 3: Distribución de la población adulta mayor indígena por sexo según condición de pobreza, Paraguay 2008.						
CONDICIÓN DE POBREZA	ADULTOS MAYORES NO INDÍGENAS			ADULTOS MAYORES INDÍGENAS		
	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL
POBRE	27,4	24,0	25,4	77,0	74,4	75,9
NO POBRE	72,6	76,0	74,6	23,0	25,6	24,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares Indígenas EHI 2008 y Encuesta Permanente de Hogares EPH 2008						

Cabe señalar que este concepto de medición de pobreza, que corresponde hasta cierto punto a la realidad de las familias urbanas que están integradas a la economía del mercado, no siempre refleja la realidad indígena.

Las poblaciones indígenas que aún mantienen un buen nivel de autonomía pueden satisfacer sus necesidades principales mediante la caza, la recolección, la pesca o la agricultura y no requieren el mismo nivel de ingresos que poblaciones indígenas urbanas o poblaciones rurales sin tierras que se encuentran obligadas a comprar todo lo que necesitan: los alimentos, el combustible, la ropa, los medicamentos y los materiales de construcción.

De lo analizado anteriormente se desprende que en la práctica es difícil calcular todos los requerimientos e ingresos del hogar, y más difícil aún en el área rural donde reside la totalidad de los adultos mayores indígenas. Se deben evaluar los beneficios no monetarios como los cultivos de subsistencia, la caza, pesca y la carne de los animales domésticos o la leña usados como combustible. Así, en el caso indígena el ingreso no es un buen indicador del bienestar o pobreza si no está combinado con indicadores que demuestran el grado de autonomía económica.

Razón por la cual, de las metodologías presentadas y validadas a nivel nacional, se ha optado por realizar una adecuación al método de NBI ya que, como se mencionaba, la estimación de los ingresos no daría un buen indicador del nivel de pobreza.

Lo anterior se justifica al evaluar lo expresado por Renshaw & Wray (2004) quienes mencionan que *“las condiciones de la vivienda y del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento y luz son indicadores importantes en los esquemas convencionales de medición de la pobreza”*. Una de las características de la pobreza indígena es precisamente la pobre calidad de los recursos y servicios que se prestan a las comunidades.

4.4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Esta metodología mide el acceso a bienes y servicios básicos y no la capacidad adquisitiva del hogar. Típicamente las NBI incluyen 4 componentes que se refieren a vivienda, servicios sanitarios, educación y capacidad económica. Dentro de esta metodología se considera pobres a los hogares que cumplen una de estas condiciones y en situación de extrema pobreza a los hogares que combinan dos o más.

En Paraguay la pobreza medida con el método de las NBI define a la población pobre como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguna de las siguientes variables: Calidad de la vivienda, Infraestructura sanitaria, Acceso a la educación y Capacidad de subsistencia. (DGEEC, 2005b).

Asimismo, la fuente citada expresa que *“El déficit que se registra en estos aspectos representa una medida de la pobreza estructural, que es distinta de la que se obtiene a través de los ingresos de la población, relacionados con el empleo y las variables del ciclo económico, y a la cual se denomina pobreza coyuntural. Así pues, el método de las NBI se limita a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado muchos otros elementos relevantes del bienestar, mientras que desde una perspectiva más general la pobreza abarca una compleja situación de sub-consumo, desnutrición, inadecuadas condiciones habitacionales, bajos niveles educativos, precaria inserción en el mercado laboral, insuficiencia de ingresos y una combinación de ausencia de oportunidades y capacidades no desarrolladas”*.

Los enfoques de las líneas de pobreza y de las NBI son útiles, pero no captan toda la complejidad de los conceptos de bienestar y de pobreza indígena ya que conforman una visión convencional que interpreta la pobreza en términos de ingresos, bienes de consumo, condiciones físicas de la vivienda y acceso a servicios sanitarios, etc. Por tanto, a continuación se realiza una adecuación al método de las NBI para representar la realidad indígena lo más fehaciente posible. Se

presentan las variables del instrumento original y la adaptación realizada para aplicar el mismo a los pueblos indígenas.

Variables utilizadas y adecuación del instrumento de NBI

La pobreza medida con el método de las NBI define a la población pobre como aquella que no cumple con niveles mínimos de bienestar en alguna de las cuatro variables citadas, en los siguientes umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades básicas.

Cuadro 4: Dimensiones de las Necesidades Básicas Insatisfechas y adecuación a la población indígena			
DIMENSIÓN	URBANA	RURAL	ADECUACIÓN NBI INDIGENA
1. Calidad de la Vivienda			
a) El material utilizado en la construcción es	Piso de tierra y pared de madera, estaqueo, adobe, tronco de palma, cartón, hule, madera de embalaje, otros, o no tiene pared, y techo de paja, tronco de palma, cartón, hule, madera de embalaje u otro.	Piso de tierra y pared de estaqueo, adobe, tronco de palma, cartón, hule, madera de embalaje, otros, o no tiene pared, y techo de paja, tronco de palma, cartón, hule, madera de embalaje u otro.	Se incluye pared de Takuára (caña) – Escarnizo (palma)
b) Existe hacinamiento	Si registran más de 3 personas por dormitorio.		
2. Infraestructura Sanitaria			
a) Disponibilidad de agua	Si el agua proviene de ESSAP (ex CORPOSANA) o SENASA, pozo con bomba o red privada, y <i>llega a la vivienda a través de canilla pública</i> , vecino, aguatero u otros medios, o si proviene de pozo sin bomba, tajamar, naciente, río o arroyo, aljibe u otra fuente. En el Censo Indígena se incluye tanque australiano.	Si el agua proviene de ESSAP (ex CORPOSANA) o SENASA, pozo con bomba o red privada, y <i>llega a la vivienda a través de canilla pública</i> , vecino, aguatero u otros medios, o si proviene de tajamar, naciente, río o arroyo u otra fuente. En el Censo Indígena se incluye tanque australiano.	Se excluye “Si el agua proviene de ESSAP (ex CORPOSANA) o SENASA, pozo con bomba o red privada” Se incluye: En URBANA: Pozo sin bomba, tajamar, naciente, río o arroyo, aljibe u otra fuente, tanque australiano, aguatero. En RURAL: Tajamar, naciente, río o arroyo, aljibe u otra fuente, tanque

			australiano, aguatero.
b) Eliminación de excretas	Si posee hoyo o pozo, o no tiene servicio sanitario.	Si no tiene servicio sanitario.	
3. Acceso a la Educación			
a) Asistencia escolar de niños	Si existe algún niño de 6 a 14 años, emparentado con el jefe de hogar, que no asisten a establecimientos educativos (se excluye al servicio doméstico y /o los familiares de éstos).		
b) Analfabetismo	Si existe alguna persona analfabeta (de quince años o más que en el momento del Censo 2002 no tenía el segundo grado aprobado) emparentada con el jefe de hogar (se excluye al servicio doméstico y / o los familiares de éstos).		
4. Capacidad de Subsistencia			
a) Insuficiencia en Capacidad de Subsistencia	Si carece de perceptor (persona ocupada, jubilada, pensionada o rentista) o si el jefe cuenta con una educación inferior a 3 años de educación primaria, y con más de 3 personas en promedio por cada perceptor.		

Se considera que si el hogar tiene carencia o necesidad, califica a todas las personas del mismo con esta NBI. En el caso de Acceso a la Educación se califica a cada persona como carente en forma individual, independientemente del hogar donde resida.

Cabe destacar que la metodología se aplicó a hogares ocupados con personas presentes, es decir, en el caso del censo indígena (2002) se trata de 16.403 hogares y de 87.099 personas.

A continuación se presentan los resultados de las dimensiones a nivel poblacional, considerando que la población es pobre a partir de la carencia de una necesidad básica.

Cuadro 5: Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, por dimensiones, Paraguay 2002.			
DIMENSIONES DE NBI	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDIGENA	POBLACION INDIGENA ADULTA MAYOR
Calidad de la vivienda	32,1%	87,1%	73,0%
Infraestructura sanitaria	22,7%	60,5%	61,6%
Acceso a la educación	6,5%	37,3%	88,4%
Capacidad de subsistencia	13,4%	78,1%	79,0%
Al menos una NBI	51,3%	98,5%	99,1%
Fuente: Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas, DGEEC, 2005 y elaboración propia a partir del Censo Indígena, DGEEC 2002.			

La adecuación realizada al método de NBI da como resultado inicial que la población indígena presenta un nivel de pobreza estructural casi dos veces mayor que la población no indígena y en algunos ámbitos esta relación llega a ser seis veces mayor (acceso a educación y capacidad de subsistencia).

En el caso específico de los adultos mayores la situación es aún más alarmante, encontrando que casi la totalidad de ellos tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, siendo nuevamente el acceso a la educación y la capacidad de subsistencia, las mayores brechas.

Cuadro 5: Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, cantidad de necesidades, Paraguay 2002.			
NBI	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDIGENA	POBLACION INDIGENA ADULTA MAYOR
Ninguna NBI	48,7%	1,5%	0,9%
Una NBI	32,8%	8,7%	3,8%
Dos NBI	14,6%	31,1%	20,9%
Tres NBI	3,5%	43,1%	41,3%
Cuatro NBI	0,5%	15,7%	33,1%
Fuente: Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas, DGEEC, 2005 y elaboración propia a partir del Censo Indígena, DGEEC 2002.			

Complementariamente se puede observar que la población no indígena sin necesidades básicas esta en torno al 50%, mientras que la población indígena muestra valores ínfimos en esta condición (1,5%) y menos de 1% en el caso de adultos mayores indígenas.

El análisis aquí presentado demuestra que la pobreza de la población indígena es el doble de la que presenta la población total. Respecto a la pobreza del grupo de estudio, los adultos mayores indígenas, se ponen en evidencia porcentajes de pobreza mucho mayores que los de la población indígena no adulta mayor, llegando casi al 100% al evaluar la pobreza estructural.

Lo anterior invalida la opción de realizar una focalización según situación de pobreza entre los adultos mayores indígenas, dado que los esfuerzos por identificar quienes son pobres de quienes no lo son solamente redundarían en excesos de costos y quizás en errores de exclusión más que de inclusión.

5. Conclusiones

A partir de todo lo analizado en este trabajo se ha podido revelar la ausencia del Estado durante largos periodos de tiempo en la solución de la cuestión indígena del Paraguay, lo cual ha llevado a estos pueblos y comunidades a vivir en condiciones paupérrimas y con un alto grado de

vulnerabilidad. Todo ello queda patentemente demostrado al verificar sus condiciones en términos de acceso a la educación, a servicios sanitarios y condiciones de habitabilidad.

La estimación de los niveles de pobreza de los adultos mayores indígenas, potenciales beneficiarios de la Ley 3728/09 de pensión alimentaria, ha demostrado que la pobreza de los pueblos indígenas es más estructural que monetaria, y que sus niveles alcanzan casi a la totalidad de la población, y más aún a los adultos mayores.

De lo anterior se desprende que para solucionar el problema de la pobreza en los pueblos indígenas habría que actuar en cuestiones estructurales como educación, salud y acceso a servicios básicos. No obstante, se ha observado que una de las principales necesidades insatisfechas es la capacidad de subsistencia. Es aquí donde la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores comienza a actuar para paliar de forma parcial el problema de la pobreza.

La estrategia de focalización de la Ley queda invalidada al observar el grado casi universal de pobreza en esta población, las peculiaridades para acceder a la misma ya sea por cuestiones idiomáticas o por la gran dispersión y de sus asentamientos, todo lo cual incrementaría considerablemente los costos de la focalización.

Finalmente se comprueba el acierto por parte del Estado al universalizar la Ley de pensión alimentaria para los adultos mayores indígenas, lo cual puede ser considerada una discriminación, positiva y necesaria, dado que se ocupa de atender a un grupo que por años pasó desapercibido ante la mirada del Estado.

6. Recomendaciones

En el presente trabajo ha quedado justificada la universalización de la Ley de pensión alimentaria para los adultos mayores indígenas, siendo esto un gran avance en materia legal y de derechos para los pueblos indígenas al garantizarles autonomía económica.

No obstante, se recomienda que dicha política se integre a otras políticas públicas a modo de potenciar el impacto en sus familias (como efecto redistributivo), garantizar el cumplimiento de otros derechos y el combate a la pobreza desde diferentes dimensiones: ingreso, salud, alfabetización. Además la experiencia ha demostrado que por medio de estas políticas se crea un efecto multiplicador en las economías locales haciéndolas más dinámicas, por lo que se recomienda trabajar en el desarrollo de planes territoriales.

Bibliografía

- CEPAL/CELADE. 2009. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Santiago de Chile
- HUENCHUAN, S. 2009. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile
- NNUU. 2007. Declaración Naciones Unidas oguenohêva ñande ypykuéra derecho rehegua Resolución oñemoneîva'ekue Aty Guasúpe Sesión poteîpaha Ñe'êmyrâ nº 68 10 de diciembre de 2007.
- MELIÁ, B. 2011. Exposición PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY «Éramos nosotros, los que vivieron por acá» Centro Cultural de España Juan de Salazar, Asunción.
- PARAGUAY. STP/ DGEEC. 2008. Principales Resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas. Características Demográficas, Sociales y Económicas. Fernando de la Mora, DGEEC.
- PARAGUAY. STP/DGEEC, BID. 2005. Población indígena. Serie Condiciones de Vida en Paraguay. DGEEC, Fernando de la Mora, DGEEC.
- PARAGUAY. STP/DGEEC. 2003. II Censo nacional indígena de población y viviendas 2002; Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales. DGEEC, Fernando de la Mora.
- PARAGUAY. STP/DGEEC. 2005b. Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas. DGEEC, Fernando de la Mora.
- RENSHAW & WRAY. 2004. Indicadores de bienestar y pobreza indígena. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunal (SDS/IND) del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).
- SERVIN, J. 2011. Exposición PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY «Éramos nosotros, los que vivieron por acá» Centro Cultural de España Juan de Salazar, Asunción.
- TIERRAVIVA. 1996. Informe sobre los Derechos Humanos en el Paraguay, Situación de los pueblos indígenas.

ANEXOS

Cuadro 1: Número y Distribución porcentual de la población indígena por sexo y edad, Paraguay 2008.				
TOTAL	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
	108.308	55.012	53.296	100,0
0-4	18384	9823	8561	17,0
5-9	17263	9206	8057	15,9
10-14	14673	7449	7224	13,5
15-19	11987	5506	6481	11,1
20-24	8608	4138	4470	7,9
25-29	7617	3859	3758	7,0
30-34	5812	2876	2936	5,4
35-39	5137	2477	2660	4,7
40-44	4850	2357	2493	4,5
45-49	3850	1999	1851	3,6
50-54	2911	1453	1458	2,7
55-59	2232	1163	1069	2,1
60-64	1799	835	964	1,7
65-69	1270	633	637	1,2
70-74	927	588	339	0,9
75-79	560	440	120	0,5
80 y más	428	210	218	0,4
INDICE DE FEMINIDAD TOTAL		103,2		

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares Indígena, Paraguay 2008.

Cuadro 2: Número y Distribución porcentual de la población indígena por sexo, Paraguay 2008.			
POBLACIÓN INDÍGENA	TOTAL	SEXO	
		HOMBRES	MUJERES
NÚMERO	108.308	55.012	53.296
PORCENTAJE	100,0	50,8	49,2

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares Indígena, Paraguay 2008.

Cuadro 3: Número y Distribución porcentual de la población indígena por tenencia seguro médico, Paraguay 2008.		
SEGURO MEDICO VIGENTE	NÚMERO	PORCENTAJE
Tiene algún seguro médico*	13.180	12,2
No tiene en ningún lugar	95.128	87,8
TOTAL	108.308	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta de Hogares Indígenas, EHI 2008.

*Incluye: IPS, Seguro privado individual, laboral, familiar, sanidad policial, seguro local.

Cuadro 4: Número y Distribución porcentual de la población indígena por estado de salud, Paraguay 2008.

ESTUVO ENFERMO O ACCIDENTADO	NÚMERO	PORCENTAJE
SI, estuvo enfermo	30.984	28,6
SI, estuvo accidentado	966	0,9
NO, ha estado sano	76.358	70,5
TOTAL	108.308	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta de Hogares Indígenas, EHI 2008.

Cuadro 5: Número y Distribución porcentual de la población indígena según tenencia de partida de nacimiento, Paraguay 2008.

TIENE PARTIDA DE NACIMIENTO	NÚMERO	PORCENTAJE
SI	77.584	71,6
NO	29.858	27,6
NO SABE	866	0,8
TOTAL	108.308	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta de Hogares Indígenas, EHI 2008.

Cuadro 6: Número y Distribución porcentual de la población indígena según tenencia de cédula de identidad, Paraguay 2008.

TIENE DOCUMENTO DE IDENTIDAD	NÚMERO	PORCENTAJE
Paraguaya	51.270	47,3
Extranjera	225	0,2
Paraguaya y extranjera	7	0,0
No tiene	56.806	52,4
TOTAL	108.308	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta de Hogares Indígenas, EHI 2008.

Cuadro 7: Número y Distribución porcentual de la población indígena de 65 años y más por condición de actividad, Paraguay 2002.

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	2.230	1.239	991
Población económicamente activa PEA	1.341	920	421
Ocupada	1.261	865	396
Desocupada	80	55	25
Población económicamente inactiva PEI	889	319	570
Tasa de actividad	60	74	43
PORCENTAJE			
Población económicamente activa PEA	60,1	74,3	42,5
Ocupada	94,0	94,0	94,1
Desocupada	6,0	6,0	5,9
Población económicamente inactiva PEI	39,9	25,7	57,5

Fuente: elaboración propia a partir de II Censo Nacional Indígena, Paraguay 2002.