

# **La vulnerabilidad institucionalizada: las bases sociales de la desprotección ante el escenario de emergencia por COVID-19 en Paraguay**

*Institutionalized vulnerability: the social bases of lack of protection in the emergency scenario due to COVID-19 in Paraguay*

**Luis Ortiz** \*  
**Sergio Rojas** \*\*  
**Kevin Goetz** \*\*\*

## **Resumen**

A través de un enfoque mixto, la investigación tuvo como objetivo el estudio de la estructura social paraguaya en su relación con la situación de vulnerabilidad en el contexto de la pandemia por COVID-19. Ello hizo posible la identificación de tres riesgos: primero, el aumento de la pobreza, producto de la suspensión de las actividades económicas y la reducción de los ingresos. Segundo, el riesgo de la fragmentación social, donde el apoyo institucional del Estado focaliza la asistencia de manera segregada y, muchas veces, bajo criterios clientelistas, desarticulando ciertos tipos de organización y acción colectiva. Tercero, la afrenta contra la integridad, en el que las niñas y las adolescentes son víctimas de las desigualdades de género. Los tres riesgos sintetizan condiciones de vida asociadas a vulnerabilidades concretas, erigidas sobre el terreno frágil de la pobreza, la precariedad y la exclusión.

*Palabras clave:* infancia; Paraguay; adolescencia; pandemia; estructura social

## **Abstract**

Through a mixed approach, the research aimed to study the Paraguayan social structure in its relationship with the situation of the child and

---

\* Nacionalidad paraguaya. Sociólogo e investigador. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). Sus principales líneas de investigación son “Educación y Desigualdad Social” y “Heterogeneidad estructural y diferenciación social”. Contacto: [l.ortiz@yahoo.com](mailto:l.ortiz@yahoo.com)

\*\* Nacionalidad paraguaya. Sociólogo por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO Paraguay). Investiga temas de desigualdad social y epistemología de las ciencias sociales. Contacto: [rojasergio6@gmail.com](mailto:rojasergio6@gmail.com)

\*\*\* Nacionalidad paraguaya-francesa. Geógrafo Urbanista. Doctor en Geografía del Ordenamiento territorial por la Universidad de Toulouse II Jean Jaures. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO Paraguay). Trabaja sobre las configuraciones recientes que experimenta la red urbana paraguaya, en particular a través del crecimiento de ciudades pequeñas y medianas. Contacto: [kevingoetz50@gmail.com](mailto:kevingoetz50@gmail.com)

adolescent population in the context of the COVID-19 pandemic. This made it possible to identify three risks: first, the increase in poverty, because of the suspension of economic activities and the reduction in income. Second, the risk of social fragmentation, where the institutional support of the State focuses assistance on a segregated manner and, many times, under clientelist criteria, dismantling certain types of organization and collective action. Third, the affront against integrity, in which girls and adolescents are victims of gender inequalities. The three risks synthesize living conditions associated with concrete vulnerabilities, erected on the fragile terrain of poverty, precariousness, and exclusion.

*Keywords:* Childhood; Paraguay; Adolescence; Pandemic; Social Structure

## 1. Introducción

La construcción de un sistema de protección social en Paraguay tiene en una carga tributaria baja e integrada por pocos y limitados impuestos directos uno de sus principales desafíos; lo que tenemos actualmente es un bajo nivel de contribución impositiva general y desigual distribución de carga impositiva según los distintos niveles de renta de la población (clases sociales). La estructura fiscal vigente determina marcadamente las condiciones de reproducción de la población, lo que implica que la política de bienestar de la sociedad paraguaya se reduce a un componente previsional de reducida cobertura (20% de la población ocupada) y a un componente programático de asistencia focalizada en sectores sociales empobrecidos y precarizados.

El sistema de protección social se caracteriza por su bajo alcance y su marcada debilidad en Paraguay. En el año 2017, el 70% de la población ocupada percibía menos del ingreso mínimo legal, el 60% de la población asalariada tenía un contrato de trabajo, el 23,3% de esa población aportaba al seguro de salud y solo el 22,7% aportaba a una caja de jubilación (Serafini & Zavattiero, 2018). La mayoría de la población activa no asegura su reproducción social por medio del mercado de trabajo, por lo que el empleo laboral, el bienestar infantil, la subvención escolar, el acceso a la vivienda, la pensión por vejez y el cuidado materno-infantil, no son atendidos por el Estado.

Cuadro 1: Indicadores previsionales (población de 18 años y más), por zona y sexo. Año 2018

Indicadores	Urbana			Rural			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
No aporta a ni	62,2	57,6	60,2	83,1	81,9	82,6	70,2	65,3	68,2
No aporta a ni	70,7	72	71,2	87,2	89,9	88,2	77,1	77,8	77,3
Asalariados/as	42	22,9	35,3	60,7	31,8	54,6	47,1	24,3	40
Subempleo*	16,9	23,9	19,9	16,3	21	18	16,7	23	19,2

Fuente: Veronica Serafini et al., 2019.

La institucionalización de la solidaridad social en un sistema universal es el horizonte de la protección social. Implica que, al igual que la seguridad social, supone un

principio solidario de repartición con el que la población económicamente activa mantiene a la población inactiva, la protección social supone un principio solidario de redistribución en el que las clases superiores canalizan recursos en favor de las clases desfavorecidas.

Las consecuencias de la pandemia sobre las poblaciones vulnerables se visualizan de manera diáfana. Como refiere un informe de Naciones Unidas encargado a la CEPAL y a UNICEF, “en la capacidad de reacción de los hogares tendrá gran incidencia la disponibilidad de sistemas de protección social en los distintos países y su fortaleza. Estos sistemas cumplen un papel fundamental en situaciones de emergencia, tanto en la respuesta o reacción inmediata, como en los procesos de reconstrucción y recuperación posterior, que abarcan, en el mediano y largo plazo, el avance hacia la inclusión social y laboral” (CEPAL-UNICEF, 2020: 2).

Las siguientes tablas ofrecen información sobre la pobreza. Los datos, a este propósito, ofrecen evidencias sobre la hipótesis de vinculación entre las propiedades de la estructura social paraguaya y la debilidad histórica del poder público en su lucha contra la pobreza, uno de los aspectos centrales de la discusión generada al respecto de la vulnerabilidad (Rojas, 2018).

El departamento de San Pedro se ha caracterizado, históricamente, por albergar la proporción de población en situación de pobreza más elevada. Entre 1997 y 2019, dicho territorio atravesó por un proceso de disminución de la brecha de pobreza, de una media con un valor inicial de 54% al inicio del periodo, a una de 33,4% al final. El departamento de Caazapá, por problemas de representatividad estadística, de 1997 a 2014, permite entrever que su situación es aún más crítica que San Pedro ya que, pese a los significativos resultados vistos en la reducción de la tasa de pobreza, de 48,4% a 35,7% entre 2015 y 2019, sigue siendo de las más elevadas del país (es decir, solo 13 puntos porcentuales hasta alcanzar un valor superior al otro departamento).

De todas maneras, la situación de Central también presenta puntos críticos de brecha de pobreza en algunos momentos definidos del periodo, como en el año 2002 y 2003, pasando después a su disminución progresiva hasta alcanzar un 27,3% en 2019. La capital, Asunción, es la de menor intensidad de la pobreza entre los cinco departamentos bajo estudio, sin una oscilación marcada en el periodo, salvo un lapso crítico, también entre el 2002 y el 2003. No obstante, debe remarcarse el empeoramiento de la tasa de pobreza en Asunción (localidad con mayor número de casos positivos por COVID-19), ya en el año 2019, previo a la pandemia, pasando de 21,1%, en 2018, a 23,7%, en 2019.

Cuadro 2: Evolución de la brecha o intensidad de la pobreza total por año de la encuesta, según departamento en (%), 1997/98 al 2019. Serie comparable

Año	Departamento				
	Asunción	San Pedro	Caazapá	Central	Boquerón
1997/98	24,7	54,0	1/	26,9	1/
1999	28,5	59,6	1/	29,1	1/
2000/01	33,1	53,8	1/	32,7	1/
2002	36,7	58,2	1/	38,9	1/
2003	40,4	50,3	48,2	37,6	1/
2004	33,9	45,3	41,8	36,2	1/
2005	34,5	44,6	1/	31,9	1/
2006	33,3	49,8	1/	36,5	1/
2007	33,4	49,0	1/	34,8	1/
2008	29,2	44,3	1/	30,1	1/
2009	35,4	48,0	1/	30,8	1/
2010	35,8	49,1	1/	30,9	1/
2011	31,8	44,2	1/	35,1	1/
2012	36,0	38,3	1/	27,1	1/
2013	31,1	39,4	1/	28,8	1/
2014	29,2	36,3	1/	25,2	1/
2015	25,8	38,7	48,4	29,7	43,2
2016	29,6	40,6	39,8	26,9	41,6
2017	25,5	32,5	39,0	27,5	39,4
2018	21,1	36,1	39,5	26,3	1/
2019	23,7	33,4	35,7	27,3	1/

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1997/98 - 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2019. Cuarto trimestre. Serie comparable

1/ Datos no disponibles

Brecha o intensidad: Porcentaje del valor de la canasta básica de consumo que en promedio un hogar pobre no logra cubrir con sus ingresos.

Con el agudo proceso de vulnerabilización de las condiciones educativas y sanitarias durante la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 (García & García, 2020), en tres principales esferas de la vida social se acentuaron los —preexistentes— riesgos para las familias, en especial para la población infantil y adolescente. En primer lugar, el aumento de la inseguridad alimentaria: se amplió el número de familias que cayeron en la indigencia, afrontando una serie de problemas de salud, así como económicos y sociales. Un estudio llevado a cabo por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2020) señala que solo un 2,5% de la población encuestada declaró comer dos veces al día antes de la cuarentena, mientras que dicho porcentaje se elevó al

49,7% durante la cuarentena total; por su parte, un 80,4% declaró comer tres veces al día antes de la cuarentena, cifra que se reduce a 42,3% para el periodo de la cuarentena total. Por último, un 6,2% declaró reducir su consumo de alimentos a una vez al día durante la cuarentena total. En segundo lugar, el riesgo de la fragmentación social, traducido en la relegación social y la segmentación territorial, caracterizada por la endeble solidaridad tanto al interior de las poblaciones vulnerables como al exterior respecto a ellas. En tercer lugar, el riesgo de la afrenta a la integridad (física), de la que son especialmente víctimas las niñas y adolescentes, debido a dos factores de vulnerabilidad: la edad y el género.

Estos tres riesgos están condicionados por la escasa cobertura de los servicios del Estado para atender situaciones de precariedad, desocupación e indefensión de las personas y de los grupos en los que desenvuelven su vida social. Estos riesgos deben afrontarse a través de un sistema de protección social que identifica las vulnerabilidades y las tramita con estrategias de mitigación, de compensación y de promoción social. La situación de escasa protección social se encuentra, asimismo, fuertemente ligada al alto índice de informalidad laboral que existe en Paraguay (Casalí, Sanabria & Recalde, 2018).

Entre los tres riesgos evocados, el más elemental, que afloró *inmediatamente* después de declarada la situación de emergencia sanitaria, es la indignancia. Ello desnuda la falencia del poder público para proteger la población, así como genera las bases para la exposición de las personas a toda clase de vulneración de derechos. Es decir, los demás riesgos de la protección durante la pandemia están supeditados a la solución o no del problema de la indignancia. El enfrentamiento a esos riesgos, debido a la limitada actuación del Estado, se da primariamente a través de dos vetas: desde la familia, o bien desde las comunidades.

## **2. Metodología**

El trabajo siguió, por una parte, una metodología cualitativa donde el procedimiento de entrevista se apuntaló como herramienta metodológica capaz de atravesar las distintas vías empíricas en el conocimiento del fenómeno que se ha tomado por objeto. Para ello se propuso un instrumento que actuó al modo de guía de las entrevistas y que, no obstante, potenció la validez de cada una al permitir un ejercicio de soltura racionalizada indexada sobre las condiciones singulares del encuentro.

Por otra parte, los datos cuantitativos que se movilizan a lo largo del artículo corresponden a fuentes oficiales. Así, los datos analizados son parte de dos registros de información, a saber, de información tanto cualitativa como cuantitativa.

## **3. Los riesgos de la indignancia ante el *aislamiento social***

Como consecuencia del cese de actividades económicas debido al confinamiento, por la pandemia de COVID-19, muchos hogares socialmente vulnerables que tienen a su cargo el cuidado de población infantil y adolescente se vieron afectados en sus ingresos. “La mayoría, los que tenían sus trabajos otro lado no se iban más, pues; estaba todo

parado, estaba todo cerrado y eso lo que afectó bastante” (M., hombre, Santa Rosa del Aguaray, 29 de octubre de 2020).

Cuando hubo la pandemia nos desesperamos todos. Yo perdí mi trabajo; acá no podíamos ir a ningún lado, después empezamos a vender, la policía nos venía, nos atajaba [...] ¿Qué le íbamos a dar a nuestra familia? Entonces recurrimos a la olla popular [...] decidimos acá con la comisión ayudarnos entre comunidades y empezamos con las ollas [...] [Los insumos para las ollas] gracias a Dios [dio] el Municipio, la Gobernación, la escuela también, porque en eso nos colaboramos todos. Hace poco hicimos otra vez otra [...] Porque nos cuesta, señor, a nosotros nos cuesta. Más, luego, que somos vendedoras y ahora tenemos que usar todo lo que es para la escuela [de los hijos]. [Además] tenemos que pagar nuestra luz, nuestra agua [...] Gracias a Dios, (con) el terreno, no nos están apretando [...] (J. C., mujer, Villeta, 5 de noviembre de 2020).

Este hecho afectó tanto a los hogares de clases desfavorecidas como a los de clases medias, las que al inicio vieron resentidos también sus ingresos debido a la interrupción de las actividades económicas.

El ingreso familiar se vio afectado con el tema de la pandemia [aunque] en los primeros tiempos no. Ahora ya cerrando la etapa de la cuarentena todo eso, sí. Porque lastimosamente tuve que perder un trabajo, uno de los tantos que tenía, pero era un ingreso más. En principio no, la verdad que, de ninguna manera, al contrario, empecé a tener más alumnos de manera virtual: enseñé también particular en todos los niveles, tanto el primario, el secundario y el universitario; para el nivel que necesiten suelo dictar clases particulares. Y en esta oportunidad, me llamaron también a pedir [...] digo, de alguna manera. “¡Socorro!”, porque justamente me decían “Mis profes no me explican. Las profes están en el Meet, se conectan una hora, nos presentan sus PowerPoint, nos leen rápido y después nos envían tareas, pero no entendemos la clase”. Entonces, estos alumnos que recurrían a mí me decían eso, que no entendían y que necesitaban que yo les explicara porque la profesora no hacía eso. Entonces yo tomé esas clases particulares a través del Meet y estamos una hora, una hora y media. Con eso yo fui recuperando parte de lo que [...] perdí. (M. T., mujer, Asunción, 8 de noviembre de 2020).

Para los hogares en situación socioeconómica más vulnerable, que viven con los ingresos justos, la pandemia implicó pasar de un estado de pobreza al de indigencia.

[Hubo] gente que pasó hambre, que no comió un día [...] La verdad, verdad, tuvimos un caso de una mamá que está justamente en ese tema [...] y hasta ahora no está recibiendo ninguna ayuda del Estado. Tiene tres criaturas. Debería, yo digo, el gobierno asistirle. La mamá tenía un hijo en el hogar y le recuperó. Creo que como defensoría tenían ya que ver ellos cómo ayudarlo, a una mamá soltera y dándole [comida] a sus tres hijos. Eso lo que encontré yo. Ellos sí pasaban muchas necesidades, después al enterarnos pudimos ayudarlo, apoyarlo ya. (R. C., mujer, Villeta, 5 de noviembre de 2020).

El riesgo de padecer hambre o, incluso, sucumbir ante la imposibilidad de asegurar la ingesta nutricional mínima, mostró la incapacidad de las instituciones de apuntalar la soberanía alimentaria de la población, en especial de los sectores desfavorecidos. El acceso al trabajo, limitado por restricciones de movilidad, se vio interrumpido para la fuerza laboral, no comportó la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas allí donde se mantuvo porque se vulneraron derechos de los trabajadores. Ese es el caso de las comunidades indígenas en el Chaco central.

Existe supuestamente el Ministerio del Trabajo, pero igual no pueden sobreponerse a ellos, muchas veces tampoco pueden hacer nada. Hacen en vano la denuncia. Hay muchos también que no son de nuestra etnia, de otra etnia llevan los contratistas para hacerles trabajar y no les pagan. No les pagan y se quedan nomás, ¿qué van a hacer? Él es más pobre, por pobre ya necesita trabajar, cómo va a hacer otra vez la denuncia si ahí el patrón es el que tiene plata, entonces termina de balde. Acá hay muchos casos en los que les hicieron así. Porque acá no hay luego fuentes de trabajo. No hay casas de familia que te contraten y te paguen como se debe, esto y aquello. Tampoco los hombres. No hay fuentes de trabajo, si queremos hablar honestamente. No hay, no hay. Entonces uno tiene que rebuscarse en las maneras de cómo sobrevivir. O sea, los que tienen que mantener un hijo, si tiene que hacerle crecer. Así estamos en eso también. [...] Algunas familias no tienen profesión, no estudiaron, salieron en el 3°, 5° grado, por ejemplo, y no tienen cómo defenderse en la vida. Pero hay muchos que trabajan también, tienen profesión, trabajan con los menonitas, trabajan en las estancias. Se ingenia la gente, se rebusca cómo hacer para trabajar. Y tampoco el sueldo, como dijo mi hermana hace rato, no es tampoco... ni sueldo mínimo no pagan los patrones, 1.500.000 y eso. Ellos tienen que llevarle a toda su familia. A algunos no les paga nada otra vez el patrón. (M. A., mujer, Mariscal Estigarribia, 6 de noviembre de 2020).

Por ello, ante los primeros signos de riesgo de caída en situación de hambre y de indigencia, emergieron iniciativas y actividades comunitarias de sobrevivencia. Una de ellas —la más frecuente y eficaz— fue la organización de ollas populares de cocina y alimentación para asegurar la ingesta básica en los hogares.

Aquella familia que no pasaba hambre, que trabajaba en los astilleros o que trabajaba cuidando coches, pasó hambre; nunca pasó hambre y llegó a pasar hambre porque no había nada [...] Fue un golpe muy fuerte para la comunidad ya que principalmente el tema de hambre, en nuestro barrio, subió al tapete, se visualizó demasiado y empezamos con las ollas populares porque realmente la gente pasaba hambre. Ese que apenas comía una tortilla, arroz blanco, ya no tenía [ni siquiera] eso. (S. R., mujer, Asunción, 9 de noviembre de 2020).

En los territorios de marcada vulnerabilidad, donde ciertos grupos domésticos acceden a prestaciones o subsidios del Estado, las transferencias constituyeron un ingreso complementario que dio soporte a las estrategias de contingencia para sobrevivir a la indigencia generada por la emergencia sanitaria. En efecto, se pudo constatar que un modelo integral de intervención para la protección social de la población no es imposible si se logra la articulación de los servicios en el nivel local y su coordinación

interinstitucional (Montt, Schmidlin & Recalde, 2021). Por ejemplo, la recepción del complemento nutricional del Ministerio de Educación y Ciencia más el *kit* alimentario de la Gobernación, permite una salida de alivio a la ingente necesidad social en las localidades, especialmente en las periurbanas y rurales. Una familia que recibe una prestación más otra familia que accede a una segunda sienta las bases para la ayuda mutua, compartiendo entre sí los insumos, en especial las comidas que resultan de su utilización.

El *kit* de alimento (destinado) para las familias que están en el programa Abrazo llegó con la merienda [y/o desayuno] escolar [...] Se retira acá de la escuela cada ocho [días] creo; cada diez días nos dan la merienda escolar, que es de 2 litros de leche, las galletitas y la tortita que vienen en la bolsita [...] Yo tengo dos, un estudiante y un escuelero. Y él [el escuelero] nomás lo que recibe el kit y de ese hacemos arroz blanco; nos compartimos, si ella (la vecina) tiene algo, compartimos todo, así, para juntar, porque no todos, como se dice, son vendedores. (R. C., mujer, Villeta, 5 de noviembre de 2020).

Además de las ollas populares, los *kits* de alimentos y algunas formas de apoyo en el marco de la acción social gubernamental ayudaron a sobrellevar la reducción o cesantía de ingresos de los hogares en situación de pobreza. Sin embargo, en algunas localidades, ni siquiera el almuerzo escolar —que no está universalizado y solo beneficia a algunas entidades educativas y a estudiantes escolarizados en cierta parte del año escolar— no pudo administrarse durante la pandemia. En suma, la pandemia no solo visibilizó la situación de vulnerabilidad de los hogares, sino que relució también la solidaridad comunitaria para enfrentar la crisis.

Ahora bien, particularmente crítica es la situación de las comunidades indígenas, donde la cuestión alimentaria es uno de los aspectos crónicos de vulnerabilidad. Durante la cuarentena total se produjo una disminución de la ingesta diaria en determinadas poblaciones. Este hecho, particularmente, se dio en varias comunidades indígenas. Ese fue el caso de la que alberga los pueblos Ava Guarani y Mbya Guarani, en la compañía Kora Guasu del distrito de Villeta, así como donde se asientan los pueblos Guarani-occidental, Nivaclé y Ñandeva, en las afueras de la ciudad de Mariscal Estigarribia.

Para comer un poco vamos a Mariscal a trabajar en changas y nos dan alimento. A veces solicitamos a la municipalidad que se nos pueda dar para nuestra comida, pero no hace caso. Y así un buen vecino pasa 1kg de galleta, un pedazo, y así nos convidamos, nos mantenemos. Pero acá las autoridades no hacen ningún esfuerzo para socorrernos, nada. “No, por la pandemia”, solamente te dicen, y volvés a tu casa. Ni te dicen siquiera vamos a saber cómo te sentís; ellos no dicen nada. [...] A los niños alimento es lo que les falta. Poco se enferman, están sanos. Pero eso es lo que falta, acá la necesidad es de alimento para ellos; eso es lo que falta, alimento. (J. B., mujer, Mariscal Estigarribia, 22 de diciembre de 2020).

La indigencia en las comunidades indígenas tiene lugar incluso con miembros de los hogares que disponen de algún trabajo y perciben ciertos ingresos. La línea de pobreza



representa un monto de ingresos significativamente elevado para los indígenas, en especial los del Chaco, que enfrentan precios medios de la canasta básica superiores al resto del país debido a los elevados costos de transporte.

La salida comunitaria, por medio de actividades de ayuda mutua requiere de condiciones materiales mínimas de solidaridad, sea esta institucional por la vía de subsidios o prestaciones del Estado que sostienen mínimamente las iniciativas comunitarias emprendidas para sobrevivir a la contingencia de la pandemia, o bien, la solidaridad territorial, que acontece entre habitantes de una localidad que atraviesan por las mismas condiciones socioeconómicas. Por esta razón, la condición más crítica de vulnerabilidad ante el riesgo de la indigencia es la de las localidades fragmentadas, desprovistas de solidaridades enraizadas y sin experiencia social de interacción que siente las bases de la confianza (capital social).

Los asentamientos precarios presentes en todos los territorios del país, que avanzan y se densifican en las zonas urbanas de las cabeceras de distrito —centros administrativos o polos comerciales y/o de servicios— constituyen los territorios de vulnerabilidad por excelencia, por la variada procedencia de los habitantes, de llegada reciente y con bajo reconocimiento mutuo. La lucha por la tierra, para la habilitación de terrenos destinados al hábitat, es un marco de interacción y de reconocimiento progresivo entre los ocupantes, generándose un ambiente de confianza con la conformación de una organización formal (comisión vecinal) que canalice sus demandas de acceso a la tierra y la vivienda (Ortiz *et al.*, 2021).

Nos ofrecieron la oportunidad de tierra, un terreno, y vinimos. Y acá nos conocimos todos [...] y empezamos a conformar la comisión desde el día que empezamos a venir acá. Nos dieron los documentos: primerouna adjudicación, luego empezamos a tramitar los contratos de tierra y, después, empezamos a tramitar con la ministra [la construcción de las casas]. ¿Usted sabe lo que nosotros pasamos? Estos son recuerdos y anécdotas de todo lo que nosotros pasamos acá con nuestra familia. ¿Usted ve cómo está ese monte que está ahí? Así era [todo acá]. [...] Teníamos “amigas”, en el sentido de que vinimos a invadir nosotros también su propiedad, eran serpientes venenosas. Pero tuvimos fe. Algunos que otros renunciaron. Era un monte acá. Primeramente [...] hicimos nuestra comisión. Porque sin una comisión, nada se puede hacer. Eso primeramente fue lo que hicimos. No nos conocíamos nadie, y así [...] Unos que otros lo que nos conocíamos, justamente los que invadimos la propiedad. Y así nos conocíamos. Hicimos la comisión y me eligieron a mí para presidenta. Se hizo una asamblea. Yo, sin saber qué responsabilidad iba a tener, acepté. Pensé que las cosas eran fáciles, pero no era así. Aprendímucho con ellos también. De cero empezamos; de cero como se dice. Perdimos muchas cosas, muebles y eso, en las tormentas. Gracias a Dios, víctimas [fatales] nunca tuvimos. Pero cada vez que viene gente nueva nosotros ya nos reímos, porque siete meses sin luz, imagínate [...], con serpientes, arañas [...], no sabíamos qué era el mundo, porquetodos tenían luz y nosotros no. Después, con las autoridades correspondientes, el intendente, la [...] ANDE, la Gobernación [...] Mucho luchamos [y fuimos] consiguiendo una cosa a la vez [...] poco a poco, en la lucha. No teníamos agua, no teníamos luz. [Se] nos dio, primeramente, el agua y siempre nos [la]

compartíamos. [...] Los dirigentes que en aquel entonces nos engañaron, ellos son, luego, dirigentes de Capiatá, Ita y eso [...] Ya sabían luego [...] Se cambió en aquel tiempo el intendente y en la época del interino se dio éste lugar. Y se comentó y vinieron los intendentes maliciosos y cayó muy mal el agua fría de la época del [presidente] Cartes. (J. C., mujer, Villeta, 6 de noviembre de 2020).

Este tipo de situaciones revela la necesidad de la organización grupal entre habitantes de zonas periurbanas de las ciudades paraguayas, quienes en su mayoría provienen de zonas rurales empobrecidas con múltiples carencias y donde se suma el avance de sistemas productivos que afrentan contra las condiciones de vida de las poblaciones rurales tradicionales. Cuando estas poblaciones persisten en sus localidades de los espacios rurales, es porque al menos disponen aún de arraigadas solidaridades sociales que operan como mecanismos de contención durante las crisis económicas. En cambio, la desarticulación de estos grupos, de manera compulsiva, debido a la migración de los jóvenes que buscan oportunidades en centros urbanos, más la concomitante concentración inmobiliaria por parte de agentes del agronegocio y la conflictividad entre estos actores, sientan las bases del desarraigo y del engrosamiento de los asentamientos informales precarios de las zonas urbanas.

Las poblaciones de los asentamientos se sostienen ampliamente sobre bases informales, no siendo partícipes de políticas sociales sino tardía y aisladamente. Estos procesos están en la base del riesgo de la indigencia que, en el escenario de la emergencia sanitaria por la pandemia, amplió las necesidades básicas insatisfechas, entre ellas la de alimentación.

El riesgo de la indigencia es consecuencia de una recurrente y sistemática lógica de desprotección social de la población, en especial de las clases más desfavorecidas. De este modo se constata cómo la desprotección y la fragmentación generan, social y económicamente, el deterioro de las capacidades e impiden el desarrollo humano. Con el estancamiento de la actividad productiva y el agravamiento de la desigualdad social, acaecidos durante la pandemia, la protección de la población infantil y adolescente constituye uno de los retos.

#### **4. El riesgo de la fragmentación: la ambivalencia de la solidaridad social**

La desprotección social conlleva una marcada fragmentación social. El apoyo de las instituciones del Estado no opera como un modelo integral, reforzando las solidaridades existentes en el territorio, sino que, según las circunstancias, desarticula los esfuerzos y las iniciativas de cooperación local en la lucha por la sobrevivencia: aquellos hogares que acceden a algún tipo de subsidio o prestación por parte de algunas entidades públicas se desentienden de las actividades de ayuda mutua o bien, no destinan sus ingresos a la comunidad, reservándolos a sus grupos, cuando el poder político interviene con las lógicas clientelistas, especialmente partidarias.

Aquí en Takuaty hay ayuda del Estado, está el programa Abrazo, por ejemplo, pero a nosotros no nos toca, nadie nos invita a inscribirnos. Dicen que es para

todos, pero en este “confin” (“Ko apu’ape) no nos visitan para informarnos y para incluir a nuestros niños. Nos apartan porque no estamos con el Intendente, somos pues de otro partido;<sup>1</sup> él nos aparta, no nos quiere [...] Y bueno, nosotros aceptamos nuestra situación, no nos quejamos y continuamos aquí, sobreviviendo como podemos [...] (R. R., mujer, Villeta, 3 de diciembre de 2020).

La lógica de la fragmentación surge de las desigualdades sociales y, a través de las instituciones, los responsables —que ya eran agentes de esas desigualdades antes de sus cargos públicos— acentúan una actuación de dispersión de los sujetos, su división e, incluso, su confrontación, con propósitos políticos.

Llega la ayuda, pero ¿qué pasa? Se les entrega a los políticos y los políticos tienen su preferencia, saben a quién dar y a quién no dar. Yo veo muchos gobiernos extranjeros que vienen a dar ayuda, pero no llega al lugar donde corresponde. Ou opyta hu’ame pe chupekuéra jeýnte, pépe [viene a parar finalmente para ellos nomás otra vez ahí] [...] Y empiezan a repartirse entre ellos. Y el gobierno da esto, da lo otro y no llega al lugar donde corresponde. Qué lo que pasa: hoy día la mayoría entra al lugar de trabajo a través de la política. No entran por amor al trabajo, entran por amor al dinero. Y vos no podés decirles nada. ¿Por qué? Porque su padrino es Don Fulano, Doña Fulana... Ojo: entran por el dinero [...] porque cuando uno entra por amor va a hacer el servicio que corresponde, como se debe. La mayoría acá entra por el dinero a la política. (B. G., mujer, San Juan Nepomuceno, 10 de diciembre de 2020).

La expresión comúnmente empleada por los diferentes niveles del discurso público, durante la pandemia, fue que la efectividad de las medidas sanitarias dependía del “aislamiento físico”. Expresión errónea, porque los individuos y los grupos familiares pudieron sostener vínculos e interacciones a pesar del confinamiento. En este caso, a pesar del aislamiento físico, la proximidad social de las poblaciones en situación de pobreza permitió la solidaridad y el resguardo mutuo ante los riesgos generados por la emergencia sanitaria. Sin embargo, la solidaridad de clases superiores, en los territorios, asumieron una actitud de mayor distancia al respecto.

La fragmentación, sumada al confinamiento, significó la privación a niños y adolescentes de espacios alternativos a la escuela para la sociabilidad, esfera clave en la dimensión emocional de sus subjetividades. La necesidad de estos espacios alternativos, como los centros comunitarios, es marcada en ámbitos de vulnerabilidad en los que el propio ambiente doméstico es difícil en muchas circunstancias.

CAMSAT siempre fue un espacio de alternativa para los niños, pero así, indescriptible, en su casa que no tienen espacio ni para hacer la tarea, mucho menos para jugar; aquí venían a la escuelita a hacer sus tareas, a jugar en el parquecito, en la cancha, tuvimos que cerrar esas actividades porque la recomendación era que los niños [permanecieran] en casa porque se entendía que los niños eran un puente de la enfermedad, entonces eso fue duro para nosotros

---

<sup>1</sup> La mayoría de los miembros del grupo familiar Melgarejo, de la localidad Takuaty Rugua, son partidarios de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), mientras que el Intendente es del Partido Liberal Radical Auténtico.

mismos, de decirles “No, váyanse a sus casas”. (S. R., mujer, Asunción, 9 de noviembre de 2020)

El efecto de fragmentación social supone, entre otros, la interiorización en los sujetos de una lógica disciplinaria implementada por las instituciones, asegurando no solamente la endeble o inexistente solidaridad social que mitigue, e incluso reduzca, las desigualdades sociales. Por el contrario, segrega a ciertos sectores a situaciones de confinamiento compulsivo, vulnerándolos hasta el punto de que su condición social desfavorecida sea naturalizada y legitimada.

La población infantil y adolescente, especialmente cuando es reducida a espacios de encierro sin elección, como en las residencias escolares o los internados infantiles del Chaco, naturalizan el ambiente de proscripciones reglamentarias, de rutinas incuestionables y de carencias afectivas, como el horizonte ineludible de su vida adulta, asumiendo actitudes de indolencia o inclusive menosprecio por la institución familiar y otras instituciones de integración social (escuelas, iglesias, asociaciones).

El internado tiene varias caras en el Chaco. No solamente el tema de la oportunidad educativa, para que el niño pueda estudiar, algunos también ven al internado como una medida de disciplina. Así como “Te voy a meter hína en el internado si no te portás bien”. Y hay muchísimos internados que reciben a niños con ese tipo de conducta. La otra cara es que espor una cuestión de protección, y esto más en comunidades indígenas –aunque también latinas– donde la madre tiene una nueva pareja, el adolescente está en esa etapa entonces le lleva nomás al internado y dice más o menos: “Voy a hacer mi nueva vida y para que a mi hija no le pase nada, le llevo al internado”. Y otro lado [los internados reciben a niños] por una cuestión de pobreza. Sale mucho más barato llevar a tus tres hijos al internado y pagar un Gs. 600.000 que tenerlos en tu casa y tener que alimentarles y toda esa cuestión. O sea, no solamente podemos decir que las residencias escolares, en el Chaco, dan oportunidad para el estudio; no es solamente esa la cara. Tienen varias caras las residencias escolares. Nosotros desde la CODENI siempre acompañamos, porque ya tuvimos varios casos en residencias escolares de abuso de pares, maltrato, hasta estupro tuvimos [...] cosas así, muy graves. (Y. F., mujer, Filadelfia, 6 de noviembre de 2020).

Aislamiento, separación, fragmentación, son todas formas que adquieren el riesgo de la endeble solidaridad social. Si bien el relato dominante durante la pandemia fue que “la sociedad paraguaya se caracteriza por la solidaridad”, la realidad es que la solidaridad es solamente contingente, no institucional, de manera que los sectores sociales actúan selectivamente en la colaboración y ayuda mutua.

La reticencia a la contribución impositiva por la vía de la recaudación fiscal y a la contribución financiera por medio de las instancias asociativas es un rasgo perenne en los sectores acomodados y privilegiados de la sociedad. Pero incluso, entre las clases desfavorecidas, careciendo de suficiente confianza, se envuelven en acciones dispersas, no propiciadoras de solidaridades comunitarias, para atender solamente situaciones de emergencia y hasta cierto punto.

Otra vez, los asentamientos precarios constituyen los territorios de fragmentación social por excelencia. En ellos, las disputas por el hábitat, el arrastre de problemas desde los lugares de procedencia (de expulsión), la adopción de vicios desintegradores, en suma, la anomia social, constituye el fundamento de su vulnerabilidad persistente y el caldo de cultivo de su instrumentalización por intereses económicos y políticos de agentes de connotada fuerza social en las regiones. Las disputas internas, por lo tanto, fragmentan y desmovilizan para enfrentar cualquiera de los riesgos, aún más aquellos que vinieron asociados a la pandemia.

Por lo general los hechos suceden en lugares donde no se puede entrar así nomás [...], en los asentamientos, por ejemplo [...] Y ahí al hablar desde el portón nomás, luego, ya empiezan ellos a decirte de todo. Es muy peligroso porque la mayoría, pues, somos mujeres las que estamos acá. Y están un poco alejados ellos también. Ya te imaginarás: dos o tres mujeres que se van a un asentamiento [...] No es tanto porque sea peligroso en sí sino por la situación misma: te vas porque hay una supuesta denuncia en la casa. La mayoría de la gente de ahí, pues, toma [...] A veces te vas a las 9 hs., o a las 10 hs. de la mañana y el papá ya está tomado ya [...] Viste que la mayoría de las personas que viven en esos “territorios [sociales]” son, luego, de otro lado. La mayoría de los que ocupan acá los territorios sociales no son de Villeta. Vienen de Caaguazú, Coronel Oviedo, Caazapá, Villa Hayes, de otro lado [...] hay gente de la Chacarita. [...] Los territorios sociales pues quedan más hacia el fondo, hasta cierto punto nomás llegan los colectivos; después vos te bajás y ves que la gente que está luego en el territorio sufre otra vez esa situación [de violencia] de las mismas personas que están también en su territorio, otra vez, por sus propios vecinos. Por la situación, pues, no es que se puede entrar nomás entonces ahí y hay que tener cuidado [...] a la noche, por ejemplo. Esas situaciones se agravaron en la pandemia; lo de la droga, por ejemplo: ya había, luego, anteriormente ya había [...] pero poco o nada pues nosotros podemos hacer por lo del encierro. (F. V., mujer, Villeta, 5 de noviembre de 2020).

## 5. La debilidad del resguardo y el riesgo de la afrenta contra la integridad

Según los datos de la Fiscalía General del Estado, sistematizados por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, en los dos años anteriores a la pandemia la cantidad, en números totales, de víctimas por abuso sexual contra la población infantil y adolescente se ha incrementado en los departamentos que albergan los distritos estudiados (excepto Boquerón). Especialmente resaltables son los rangos de edades de 10 a 13 años y de 14 a 16 años, donde los casos de estupro se incrementan significativamente. En un país caracterizado por la falta de educación sexual integral y la persistencia de esquemas de pensamiento y acción conservadores —y no pocas veces fundamentalistas— (Báez & González del Cerro, 2015), estos números encuentran el terreno fértil para su aumento y, lo que es peor, desatención por parte tanto del poder público, como de la sociedad.

Cuadro 3: Cantidad de víctimas\* de abuso sexual en NNA, incluido estupro, según departamento por año y grupos de edad

Departamento	2018								2019							
	0 a 4 años	5 a 9 años	10 a 13 años	14 a 16 (estupro)	Actos homosexuales ("sin datos" = 14 a 16)	AS bajo tutela (14-16) ("sin dato")	Sin dato	Total	0 a 4 años	5 a 9 años	10 a 13 años	14 a 16 (estupro)	Actos homosexuales ("sin datos" = 14 a 16)	AS bajo tutela (14-16) ("sin dato")	Sin dato a 13 años	Total
Asunción	30	92	82	66	4	3	85	362	35	79	117	100	1	2	107	441
Concepción	4	20	31	10	0	0	15	80	8	25	47	18	0	0	29	127
San Pedro	17	30	56	13	0	1	52	169	7	33	72	76	1	3	56	248
Cordillera	8	24	41	22	0	0	25	120	16	24	37	22	0	0	26	125
Guairá	0	6	7	5	0	0	30	48	4	7	15	8	0	0	44	78
Caaguazú	22	39	63	49	1	0	41	215	12	37	75	55	1	0	41	221
Caazapá	5	6	20	42	0	0	12	85	1	9	19	41	0	1	16	87
Itapúa	19	46	92	37	1	1	77	273	17	60	88	50	1	1	96	313
Misiones	4	8	19	10	0	0	25	66	2	9	22	30	0	0	20	83
Paraguarí	3	8	13	36	0	1	46	107	2	15	23	52	0	0	54	146
Alto Paraná	26	66	82	99	0	4	101	378	14	57	72	70	1	0	162	376
Central	164	335	448	272	1	9	360	1 589	208	393	437	407	5	17	467	1 934
Ñeembucú	5	4	8	5	0	0	2	24	0	6	6	6	0	0	11	29
Amambay	4	6	20	4	0	0	8	42	4	11	27	0	0	0	9	51
Canindeyú	3	7	21	17	0	0	10	58	2	8	38	26	0	0	15	89
Pte Hayes	1	8	20	5	0	0	10	44	3	7	23	4	0	0	14	51
Boquerón	5	5	6	6	0	0	35	57	1	2	6	6	0	0	17	32
Alto Paraguay	0	0	3	0	0	0	2	5	0	0	2	3	0	0	2	7
Sin dato	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	320	710	1 032	698	7	19	937	3 723	336	782	1 127	974	10	24	1 186	4 439

Fuente: Ministerio Público. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación

Esto desemboca en la vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia, donde la población femenina constituye, sin dudas, la más afectada, truncando el desarrollo integral de las niñas y adolescentes. La desigualdad de género interviene, de manera violenta y determinante, desde los primeros años de la infancia, estableciendo una diferenciación crucial en el crecimiento de niñas víctimas de abuso sexual, como, así también, en las condiciones para su protección. En esesentido, el mayor número de niñas víctimas de este delito respecto al de los niños es manifiesto, lo cual deja ver la virtud heurística de una categoría como la de género para el análisis, a pesar de los reiterados intentos de su proscripción política en los espacios de discusión sobre políticas públicas referidas a niñez y adolescencia.

Cuadro 4: Cantidad de víctimas* de abuso sexual en niños según departamento por año y sexo											
Departamento	2019										
	Masculino (AS 0 a 13)	Actos Homosexuales (víctima M)	AS bajo tutela (víctima M)	Total Masculino	Femenino (AS 0 a 13)	Estupro	Actos Homosexuales (víctima F)	AS bajo tutela (víctima F)	Total Femenino	Sin dato	Total
Asunción	64	1	0	65	274	100	0	2	376	0	441
Concepción	15	0	0	15	93	18	0	0	111	1	127
San Pedro	18	1	1	20	149	76	0	2	227	1	248
Cordillera	13	0	0	13	89	22	0	0	111	1	125
Guairá	15	0	0	15	54	8	0	0	62	1	78
Caaguazú	19	0	0	19	146	55	1	0	202	0	221
Caazapá	4	0	0	4	40	41	0	1	82	1	87
Itapúa	31	1	0	32	230	50	0	1	281	0	313
Misiones	8	0	0	8	45	30	0	0	75	0	83
Paraguari	18	0	0	18	76	52	0	0	128	0	146
Alto Paraná	50	1	0	51	253	70	0	0	323	2	376
Central	267	5	1	273	1 227	407	0	16	1 650	11	1 934
Ñeembucú	2	0	0	2	21	6	0	0	27	0	29
Amambay	6	0	0	6	45	0	0	0	45	0	51
Canindeyu	3	0	0	3	60	26	0	0	86	0	89
Pte Hayes	7	0	0	7	40	4	0	0	44	0	51
Boquerón	8	0	0	8	18	6	0	0	24	0	32
Alto Paraguay	0	0	0	0	4	3	0	0	7	0	7
Sin dato	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>548</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>559</b>	<b>2 865</b>	<b>974</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>3 862</b>	<b>18</b>	<b>4 439</b>

Fuente: Ministerio Público. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación  
Fuente: Ministerio Público. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación  
Procesamiento de datos: Dirección de Planificación. Departamento de Estadísticas  
\*Obs: los datos corresponden al registro de víctimas al momento de la denuncia

Esta situación se visualiza no sólo con los datos de los años más recientes, sino también adoptando una perspectiva más extendida. Los porcentajes para las niñas víctimas de abuso sexual son claramente mayores respecto a las víctimas masculinas en todos los departamentos del país para los últimos diez años.

Cuadro 5: Total víctimas NNA AS entre los años 2008 y 2019. En porcentajes				
Departamento	Masculino	Femenino	Sin dato	Total
Asunción	18,06	81,71	0,23	100,00
Concepción	11,73	87,71	0,56	100,00
San Pedro	10,15	89,57	0,27	100,00
Cordillera	12,24	87,33	0,43	100,00
Guairá	13,53	86,22	0,25	100,00
Caaguazú	9,91	89,79	0,30	100,00
Caazapá	8,03	91,24	0,73	100,00
Itapúa	11,40	88,09	0,51	100,00
Misiones	8,67	90,63	0,70	100,00
Paraguarí	12,34	87,66	0,00	100,00
Alto Paraná	12,21	87,49	0,30	100,00
Central	15,66	84,04	0,29	100,00
Ñeembucú	7,14	92,86	0,00	100,00
Amambay	11,11	88,60	0,29	100,00
Canindeyu	7,48	92,21	0,31	100,00
Pte Hayes	13,64	85,23	1,14	100,00
Boquerón	20,00	79,58	0,42	100,00
Alto Paraguay	9,43	90,57	0,00	100,00
Sin dato	16,48	83,52	0,00	100,00
Total	13,86	85,81	0,33	100,00

Fuente: Ministerio Público. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación  
 Procesamiento de datos: Dirección de Planificación. Departamento de Estadísticas  
 \*Obs: los datos corresponden al registro de víctimas al momento de la denuncia

Durante el año 2020, la cantidad de denuncias por abuso sexual en niños y niñas de 0 a 13 años ha tenido un número relativamente alto durante el inicio del año, específicamente en los meses de enero y febrero. Con el advenimiento de la pandemia y el confinamiento obligatorio, dicho número ha sufrido una disminución durante los meses de marzo y, en mayor medida, de abril y mayo, para volver a elevarse en el mes de junio. Lejos de representar una merma objetiva de los casos de abuso, la información cualitativa permite constatar que el cierre temporal de los puestos públicos de atención (como las CODENI), así como la suspensión de las clases presenciales en las escuelas (que constituyen espacios de identificación de estos casos), han tenido un impacto significativo en el reporte de los casos ocurridos en encierro y de una retracción de las denuncias.



Cuadro 6: Cantidad de denuncias recibidas de Abuso sexual en niños y niñas (0 a 13 años) según departamentos por mes. Año 2020

Departamento	2020						
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Sub-totales
Asunción	28	26	11	8	5	22	100
Concepción	10	8	4	3	5	5	35
San Pedro	6	10	10	9	5	6	46
Cordillera	12	10	6	6	4	10	48
Guaira	12	3	6	3	7	6	37
Caaguazu	8	11	10	13	11	12	65
Caazapa	8	6	2	2	3	2	23
Itapua	22	25	18	8	11	21	105
Misiones	4	3	2	2	3	5	19
Paraguari	10	5	8	3	6	3	35
Alto Parana	30	21	20	16	15	19	121
Central	112	82	63	48	60	100	465
Ñeembucu	2	4	1	1	2	0	10
Amambay	4	4	5	3	4	2	22
Canindeyú	5	11	9	1	4	10	40
Pte. Hayes	0	3	5	2	4	4	18
Boquerón	0	3	2	0	1	4	10
Alto Paraguay	0	0	0	1	0	2	3
Total	273	235	182	129	150	233	1 202

Fuente: Ministerio Público.

Lo mismo sucede para los casos de maltrato. Existió un descenso en los números de denuncias, pero, por las mismas razones aducidas más arriba, difícil resulta aseverar que se produjo una disminución efectiva en los hogares, ya que el confinamiento obligatorio y las condiciones precarias de los hogares, junto con la incertidumbre propia generada por los riesgos económicos, han provocado una alteración en los modos y en los afectos de la vida cotidiana, engendrando una transferencia de la violencia desde los adultos hacia la población infantil y juvenil, vulnerable y desprotegida (Cuadro 7).

Cuadro 7: Cantidad de denuncias recibidas de maltrato de NNA bajo tutela, según departamento, por mes

Departamento	2020						Sub-totales
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	
Asunción	12	14	19	8	12	25	90
Concepción	5	0	0	5	1	3	14
San Pedro	4	6	4	1	1	3	19
Cordillera	7	7	2	1	4	4	25
Guaira	3	5	1	1	3	0	13
Caaguazu	9	5	2	2	4	0	22
Caazapa	2	1	2	0	0	1	6
Itapua	7	7	3	3	3	4	27
Misiones	3	4	5	3	2	2	19
Paraguari	2	1	4	3	0	2	12
Alto Parana	19	24	8	7	12	10	80
Central	77	67	68	41	40	53	346
Ñeembucu	1	1	0	2	1	0	5
Amambay	3	2	1	2	2	5	15
Canindeyú	1	1	0	0	1	1	4
Pte. Hayes	1	2	3	3	2	0	11
Boquerón	2	1	2	0	1	0	6
Alto Paraguay	0	0	0	0	0	0	0
Total	158	148	124	82	89	113	714

Fuente: Ministerio Público.

Las niñas se encuentran en situación de mayor desprotección a abusos y violencia, es decir, se enfrentan constantemente a un elevado riesgo de que su integridad física sea violentada. Por la distancia y la incomunicación, la arbitrariedad corre el riesgo de imponerse en la vida cotidiana de la población infantil y adolescente, situación sumamente grave de vulneración de sus derechos de integridad personal, perpetrada frecuentemente por adultos de su entorno familiar dentro de su propio hogar.

En mi opinión, la capacitación es lo que más necesitan los jóvenes. Y nosotros, bueno, vamos a intentar también trabajar con los jóvenes, ahora ya tenemos nuestro local, hacer también esos pasos. Nosotras como madres eso es lo que podemos hacer por nuestros jóvenes. Acá hay señoritas que muy tempranamente, o sea que muy jóvenes ya tienen hijos y esos casos también existen muchísimo acá. Nosotros un poco menos, pero de otras etnias, Nivaklé, por ejemplo, para que mí que ellas a los 11, 12 años [...], 13 años y eso, ellas ya tienen. Pero ellos tienen una cultura diferente, nosotras nos preocupamos mucho por nuestras hijas, cuidamos más a nuestras hijas. Pero igual algunas salen y ellas sí, pero no son muchas todavía. Pero otras etnias tienen una cultura más “libre”. Dejan que sus hijas se vayan, no hacen caso, o sea que no se preocupan, y todo eso. Hay muchas madres solteras, nosotras también tenemos muchas madres jóvenes con hijos. Y los hombres como siempre, si entramos en eso también [...] son irresponsables, no brindan la manutención. Y no cumplen. Ellos no tienen miedo del juzgado, no tienen miedo de la fiscalía, no

cumplen la prestación de alimentos, no dan. Algunos ponen porque no les alcanza, otros dicen que ganan poco, otros que no les sobra, que no pueden pasar a su hijo. Y eso es lo que tienen acá los hombres, no cumplen ellos con las mujeres la manutención. Entonces la mamá, algunos que son jóvenes que no tienen profesión, no tienen nada, entonces sus padres nomás otra vez les ayudan. (M. A., mujer, Mariscal Estigarribia, 6 de noviembre de 2020).

La vulnerabilidad, sobre todo de las niñas y adolescentes, de que su integridad física sea violentada es alta. Es común que, por la distancia y la incomunicación, la arbitrariedad se imponga en la vida cotidiana de la población infantil y adolescente, situación sumamente grave de vulneración de sus derechos de integridad personal realizado, en la mayor parte de las veces, por los adultos de su propio hogar.

En numerosos casos, los abusos y violaciones de niñas y adolescentes de las zonas rurales son perpetrados por familiares cercanos, como, por ejemplo, abuelos, tíos o padrastros. En un caso, en la ciudad de San Juan Nepomuceno, una adolescente fue abusada y embarazada por su propio padre. Al igual que en Villeta, los embarazos prematuros provocados por familiares de las adolescentes constituyen una vulneración a la integridad física y están lamentablemente naturalizados. No se moviliza una reflexión colectiva y pública sobre el flagelo, que responde a desigualdades sociales y de género asociadas con excesiva impunidad del sistema de justicia con los perpetradores de abuso y maltrato.

[En Villeta] recibimos denuncias de todo. Maltrato, ahora, por ejemplo, estamos recibiendo muchísimas denuncias de maltrato y abuso sexual en niños y niñas. [...] La verdad que aumentó bastante [con la pandemia], porque no estábamos teniendo esa cantidad Capaz que [...] porque todo el mundo se queda en la casa y viste que hay mucha violencia familiar. Y en eso entra el tema del maltrato hacia los niños, los padres se separan. El niño pues no tiene la culpa de lo que hacemos nosotros los adultos, pero eso podés entender vos y puedo entender yo. Pero una persona de ahí no entiende y a veces piensa que el culpable es el niño. Pero no es así. Estamos teniendo muchísimos casos ahora. No suele ser tanta cantidad: pero tanto yo [la CODENI] como la fiscalía [...] En un día, yo estoy recibiendo seis denuncias de violencia: 3 maltrato y 3 abuso; la fiscalía siete de abuso. La mayoría de las veces nosotros recibimos denuncias vía telefónica, en anonimato de algún vecino o de algún familiar cercano a esa persona, a esa víctima. Entonces lo primero que nosotros hacemos es nos vamos a verificar. Y en algunos casos directamente, cuando vamos a verificar ya encontramos el maltrato: cuatro golpes en el niño [...] Vamos donde recibimos una denuncia y si mamá o papá puede permitirnos revisarle, al niño. En algunos casos vamos con una comitiva. Siempre yo hago mi intervención con el Departamento de Violencia intrafamiliar, que tenemos acá en Villeta. Por suerte tenemos el apoyo de ellos; pero ahora también, por el tema de la pandemia, nosotros estamos un poco alejados de ellos porque todos tenemos miedo [del COVID].

Más denuncias tenemos de los asentamientos, de los “territorios sociales” en cuestiones de violencia familiar [...] Allí muchos chicos no están escolarizados, la mayoría dejan. Vos les reclamás y el papá te dice “Ndachepu’ akavéima hese” (“Ya no puedo más”). Ellos trabajan, la mayoría de los padres o madres trabajan por

las calles, de los que están en los asentamientos; son vendedores ambulantes. Y le llevan ahí al niño; ahí empieza y ya viene con eso del hogar y después ya les habla a los vecinitos y ahí empieza. [...] Hubo situaciones en que el niño, la niña, quedaba a cargo de la abuela materna, paterna y los abusos pues se dan, casi el 90%, en el entorno familiar. Ya sea el abuelo, ya sean los padres mismos, incluso padres biológicos, primos, sobrinos. Entonces esa situación nosotros estábamos viendo y no era más conveniente que la CODENI permita, con algún documento, que el niño quede ahí. No nos corresponde luego. No corresponde a la CODENI. ¿Por qué? Porque se trata de una mamá queriendo viajar a España: no es que va a venir en una semana [...], entonces directo va a la Defensoría. La Defensora viene o envía a su trabajadora social [...] Los chicos que no están escolarizados... ese problema tenemos en los asentamientos. Batallamos siempre con los padres, porque hay muchos niños que no están escolarizados y la excusa de los padres pues es que “Ndohosevéi la escuelape” (“Ya no quiere ir a la escuela”). (F. V., mujer, Villeta, 5 de noviembre de 2020).

La vulnerabilidad de las niñas y de las mujeres jóvenes está asociada a la situación de pobreza y precariedad en que se desenvuelven los ambientes familiares, atravesados por condiciones de hacinamiento, fracasos económicos, tensiones de pareja, todo lo cual, con arbitrariedad, desemboca en una desacertada transferencia de las frustraciones a los integrantes más débiles e indefensos del hogar: los niños. Se suma a este complejo sistema de riesgo en el territorio la ausencia de redes de salud mental, de contención emocional disponibles, sea a cargo del poder público o de la sociedad civil, la que, endeble organizativamente debido a la pobreza y la fragmentación, carece de capacidad de control social comunitario.

Los adultos que abusan de los niños es porque no pueden canalizar sus frustraciones adecuadamente; están presionados por tantas situaciones y se descargan con los niños, que son inocentes y no tienen la culpa de los problemas de los mayores. Encima, ellos se culpabilizan de los conflictos en sus casas [...] por eso cuando las niñas quedan embarazadas, por ejemplo, arrastran una culpa, como que ellas fueron las causantes de los problemas familiares y pasan por un sufrimiento grande, además de cargar con el embarazo, con el trauma y la obligación de concebir [...] Por eso nuestra lucha [con una organización de mujeres] es recibir las denuncias, canalizarlas y también formar conciencia para que la sociedad conozca el problema. (L. S., mujer, San Juan Nepomuceno).

En Santa Rosa del Aguaray tuvieron lugar también casos de acoso sexual, tanto en el hogar como en el ambiente de la escuela, es decir, entre estudiantes que, por lo general, involucran varones mayores que acometen contra niñas jóvenes. Estas situaciones dan cuenta del extendido esquema según el cual se objetualiza a las mujeres, en particular las menores, sobre quienes recae el desprecio y la actuación desenfundada de adultos varones que crecieron en la anomia, en la desregulación normativa propia de familias desmembradas y desprovistos, por su prematura deserción escolar, de un sentido de convivencia, de disciplina y de resguardo mutuo que la institución educativa ofrece.

El corolario de estos procesos sociales que involucran las arbitrariedades en situaciones de embarazo adolescente es la no asunción de responsabilidades por el varón

involucrado; menos aun si se trata de un familiar cercano, para ocultar el hecho. Detrás de esto, cuando se trata de embarazos con presuntos padres fuera del hogar, no se asumen las responsabilidades de paternidad, no tienen lugar el reconocimiento del niño y, en consecuencia, no hay obligación de prestación alimentaria, obligando a las niñas y sus hogares a hacerse cargo de todas las implicaciones de su gravidez. Una mirada al respecto ofrece una docente de Santa Rosa del Aguaray:

Hay también el tema éste que la ministra estaba diciendo que es el embarazo joven. Hay muchas niñas que tienen hijos y ellos [los hijos] llegan en una etapa en que se tienen que ir a la escuela; que su mamá es señorita todavía, que no sabe su función [...] y [entonces] ellos son los niños problemáticos. Ese es un problema, ese es un problema realmente [...] Yo encuentro ahí el problema. Anteriormente las mamás, si se casaban a los 15 años, se iban con su marido y [...] ahí criaban a sus hijos. Las mamás no salían, luego, o sea que trabajaban como burras, pero ahí en sucasa. Pero ahora pues la mamá tiene que salir también, porque... quién le va a dar de comer a sus hijos. [...] Las niñas [que] se han embarazado temprano hay, realmente hay. Muchas se embarazan en la escuela, luego. [...] Hay niñas que muy chicas tienen hijos, los padres también, los varones, que muy jóvenes se convierten en papás [...]

Pero hay casos de violencia, de niñas que se embarazaron entre los estudiantes. Ya vi [...] en el tercer ciclo, cómo decir, en el octavo grado y eso, sí se embarazaron. Tuvimos dos casos en estos seis últimos años; dos casos que se embarazaron y salieron [de la escuela]. Una continuó en el turno noche –porque nosotros tenemos el turno noche acá– y la otra no, ella salió. Después están los casos de abuso sexual en la familia [...], tuvimos también, que fue denunciado por la escuela, inclusive. En ese caso era por su abuelastro, el papá de su padrastro.

Teníamos muy pocos casos así, últimamente. Pero nosotros [algunos docentes] les amenazábamos que íbamos a denunciarles [...] cualquier cosa le decíamos, y entonces volvían a la escuela. [...] O si no, ya se van con su novio [...] Ayer me fui acá, en lo de una vecina y me contó que una alumna que teníamos nosotros en la escuela, se casó. Tenía 16 años y se casó ya. Ahora ya está embarazada; tan joven, en vez de estudiar [...] y erainteligente, ella.

Ese tema va mucho por la religión también. Los creyentes, por ejemplo, los que son protestantes, se casan muy temprano. En la escuela por ejemplo ellos no hacen, luego, educación física, porque “no tienen que usar pantalón”. Y después [cuando] son señoritas, ya se casan nomás, luego, para que “no salga mal”, según dicen ellos. Se van... imemby ojo’aripa (“tienen hijos encimados”) y ese es el producto. Y esas criaturas otra vez siguen de la misma forma, se van otra vez por la “carrera” de su mamá.

Yo creo que –es una opinión– se tiene que trabajar con las niñas, que no se embaracen tan jóvenes. Que tienen que saber su función, que tiene que saber (de) planificación familiar, porque hay muchas personas que tienen muchísimos hijos [...] Qué piko van a hacer en este lugar tan pequeño [la ciudad de Santa Rosa] con tantos hijos. Y ese pues es el tema de la pobreza extrema; de por ahí yo creo que viene la [reproducción] de la pobreza: que las niñas se embarazan muy jóvenes, después ya no pueden estudiar, tienen que alimentar a sus hijos. (L. D., mujer, Santa Rosadel Aguaray, 16 de diciembre de 2020).

Las extensas distancias constituyen, en sí mismas, un factor de vulnerabilidad, ya que las residencias infantiles, que golpan a niños y adolescentes de padres confinados en establecimientos agropecuarios remotos o en obras de otro tipo, albergan en su seno las situaciones de riesgo más insospechadas, con poca posibilidad de una intervención inmediata en caso de violaciones a sus derechos de integridad personal.

Hay un dato muy importante [...] que es la falta de sentido de pertenencia. Como no viven con su familia por mucho tiempo y años durante todo su periodo escolar, muchos de ellos son muy independientes, no tienen apego familiar y tienen una forma de percibir y relacionarse con la sociedad que no es evaluada, obviamente, porque nunca nadie se sentía a evaluar cómo salen los chicos después. Entonces, por un lado, te digo porque tengo amigos y amigas que son de internados, te dicen “Fue lo mejor que me pasó, gracias a eso yo me veo sola, soy independiente [...]”, y otros que dicen “Fue lo peor que me pasó, me enfermé, tuve problemas de estómago, nadie me socorrió”. Hubo hasta un caso de una niña que, como le encierran a la noche para dormir, tenía diarrea y golpeaba y golpeaba la puerta para que los encargados le abran y no le abrieron y, entonces, se hizo en la pieza. Fue una de las experiencias que yo escuché, que más me impactó. Pero hay de todo. Entonces ahí lo que se pone uno a sopesar: tanto queremos cumplir el derecho a la educación y como el MEC no puede dar una oferta educativa factible para este departamento –porque tampoco la idea es poner escuelas en cada comunidad, que tampoco funciona; ya se hizo y no hay niños en las escuelas por [causa de] las distancias– entonces se instalan los internados. La cuestión no estener escuelas en cada comunidad, es ofrecer otra herramienta para que el niño pueda seguir sus estudios de alguna forma que se pueda, ya sea a través de las tecnologías o de preparar manuales según el grado y entregar [...] y que se haga una evaluación cada mes, qué sé yo, una cuestión así. Yo sé que es difícil, pero tendríamos que pensar en eso y ver la forma de reducir la cantidad de internados en nuestro departamento, porque no solamente no es una posibilidad, sino también genera en el niño y su desarrollo hasta adulto varias cuestiones, como [la falta del] sentido de pertenencia, [problemas en su] historia de vida, cómo enfrentan la vida adulta después [...] Y hay historias e historias de chicos, [así como también] de adultos que vivieron en internados, que sorprenden, sorprende todo lo que tuvieron que vivir. (Y. F., mujer, Filadelfia, 6 de noviembre de 2020).

En suma, la afrenta a la integridad personal, en particular de personas vulnerables e indefensas en la etapa de la infancia y adolescencia es un problema de anomia social. Instituciones endebles y complacientes con la arbitrariedad, más la inercia del patriarcado que, en su intersección con la estructura de desigualdad social, legitima modelos de relación social según los cuales se acepta y justifica toda forma de violencia, que adquiere el carácter de institucional cuando su rasgo es la regularidad, la extensión, la “normalidad”. En suma, cuando el poder público es aquiescente y la sociedad no lo interpela, se cierra el círculo vicioso en el que la protección de la población infantil y adolescente es un asunto meramente retórico. Las condiciones para la protección de esa población implican, por lo tanto, la construcción social de un sentido de resguardo que moviliza tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad, en un sistema de

control mutuo y de vigilia, anteponiendo la garantía del ejercicio integral de los derechos de la infancia y adolescencia.

## 6. Conclusiones

Las vulnerabilidades estructurales se intensificaron durante la pandemia afectando especialmente a las comunidades indígenas. El aislamiento físico impuesto por las autoridades gubernamentales a causa de la pandemia llevó a las poblaciones de esas comunidades a la restricción de visitas y asistencia por parte de las entidades de apoyo regular. Igualmente, en Mariscal Estigarribia y San Juan Nepomuceno, el cierre de los establecimientos al interior de sus tierras o en sus adyacencias comportó también más dificultades de provisión de los kits alimentarios, los que llegaron, pero con frecuencia irregular. En ambos distritos, así como también en Villeta, la población indígena reside fuera de los centros urbanos —cuando están más cerca, en barrios o asentamientos precarios de la periferia—, lo que les conminó a visitar las cabeceras de distrito asiduamente, viéndose en condiciones limitadas de acceder a los servicios públicos y las oportunidades económicas. Por su parte, la población general de los distritos de Mariscal Estigarribia y San Juan Nepomuceno se encontró especialmente vulnerable al riesgo del hambre, razón por la que las actividades complementarias de generación de ingresos (servicios personales, comercio de producción agrícola y artesanal, entre otros) irrumpieron para permitir la adquisición de productos manufacturados de necesidad básica de alimentación.

En Santa Rosa del Aguaray y en Asunción, donde hay población indígena residente en la ciudad con más larga data —en Asunción incluye asentamientos en sus periferias y en su área metropolitana colindante—, estas afrontaron el riesgo de la indigencia con changas (labores precarias) para las cuales hubo una mínima demanda. Asimismo, en ambos distritos la población campesina empobrecida de las zonas rurales pasó por una angustiante incertidumbre de alimentación, en especial de los niños y adolescentes, siendo la mendicidad una salida ineludible (los espacios urbanos de Villeta, Santa Rosa y Asunción se caracterizan por la deambulación de niños en las calles).

La solidaridad social en su doble carácter, de *dádivas lastimeras*, contingentes (de las clases medias respecto a los pobres), y de *altruismo impuesto* (organizacionespontánea de las clases desfavorecidas para enfrentar la inanición), desnudó, en todos los distritos, la urgencia y/o la necesidad de institucionalizar un sistema de protección social permanente. A pesar de que el gobierno amplió las transferencias a la población, de forma inédita en un escenario de crisis, se visualizó una desigualdad social crítica durante la pandemia, en especial en los distritos donde, por el volumen y la densidad de población, produjo la sensación generalizada de descontento y estupor: Asunción, Santa Rosa y Villeta. En esos lugares, las clases medias y privilegiadas de la sociedad urbana normalizan la pobreza, la precariedad y la mendicidad, asumiendo que sus víctimas resuelven la satisfacción de sus necesidades por la misma razón de que son imputados como responsables de su situación. En cambio, durante la pandemia, la organización de las ollas populares despertó la conciencia de un límite posible de sobrevivencia sin la solidaridad de todos los sectores sociales, lo que empujó a las dádivas contingentes.

Por esta razón, las formas de solidaridad se desplegaron de modo inconexo: quienes donaban no conocían a los destinatarios de la donación, y viceversa.

En San Juan Nepomuceno y en Mariscal Estigarribia, las iniciativas de solidaridad tuvieron, sin embargo, un matiz diferente: el conocimiento mutuo —debido a la dimensión de ambas localidades— llevó a que las acciones sociales movilizaran directamente a los vecinos sensibles con cierta capacidad adquisitiva en la asistencia a los de familias económicamente desfavorecidas, tomando la solidaridad social una forma de reconocimiento mutuo. Las entidades del poder público y otras de asistencia (grupos eclesiales, ONG's), que asistieron a las iniciativas de organización para enfrentar la indigencia —y que estuvieron también en los distritos antes referidos— se involucraron en acciones sociales articulando una y otra forma de solidaridad. Es importante este hecho porque demuestra que existen ciertas bases de articulación de la solidaridad social en el territorio que, con inversión externa, puede apuntalar una red social de solidaridad y, por lo tanto, un microsistema de protección social.

En lo referente a la afrenta contra la integridad personal, en especial de las niñas y las adolescentes, se desdibuja una tendencia comparada entre las regiones y localidades. En unos y otros lugares, la población infantil y adolescente está expuesta a los maltratos, al abuso sexual e incluso la violación; el embarazo precoz es una constante de las cinco localidades de estudio. En todas estas formas de afrenta a la integridad, los factores asociados predominantes son la pobreza, la precariedad y la exclusión, que generan una fragilidad de las condiciones e instituciones de resguardo.

Ahora bien, si la intensidad es la misma en todas las regiones del país, la frecuencia podría constituir una variable, dado que la regularidad de relatos sobre la cuestión da cuenta de que, en las zonas marginales de los centros urbanos -marcadas por la precariedad y el hacinamiento como condiciones de posibilidad de violaciones-, las frustraciones enconadas y la impotencia por la irreversibilidad de su situación empujan a los agentes adultos a transferir sus enojos y arrebatos contra los niños. En efecto, en los asentamientos precarios de las cinco localidades de estudio es elevada la frecuencia de toda forma de afrenta y violencia contra la integridad de los niños y las niñas.



## Bibliografía

- Báez, J.; González del Cerro, C. 2015. “Políticas de Educación Sexual: tendencias y desafíos en el contexto latinoamericano”, *Revista del IICE*, (38), 7-24.
- Casalí, P.; Sanabria, E.; Recalde, M. 2018. Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Informes técnicos OIT Cono Sur / 6, Santiago, OIT.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2020. Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un imperativo frente a los impactos del COVID-19, CEPAL/UNICEF.
- Derechos de la Infancia, Coordinadora por los. 2020. Estudio 1.000 voces. Amplificando las voces de las personas referentes de las comunidades, Asunción, CDIA Observa.
- García, C.; García, S. 2020. “COVID-19, lo viejo, lo emergente y lo constante en la protección social paraguaya”. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 5(Número especial), 120-126.
- Montt, G.; Schmidlin, C.; Recalde, M. 2021. La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19. OIT Cono Sur – Informes Técnicos/18, Santiago, OIT.
- Ortiz, L.; Alvarenga, J.; Quiñonez, G.; Peralta, V.; Pereira, V.; Vera, M.; Rojas, S. 2021. “La informalidad urbana frente al coronavirus. La gestión comunitaria de la pandemia en territorios confinados de Asunción y su área metropolitana”, *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, (12), 106-135, <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay>
- Rojas, A. 2018. “Crecimiento, pobreza y protección social en Paraguay”, *Población y Desarrollo*, 24(47), 87-102. doi: 10.18004/pdfce/2076-054x/2018.024(47)087-102.
- Serafini, V., Imas, V., Riera, F., Montalto, B. 2019. La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, Asunción, CADEP.
- Serafini, V.; Zavattiero, C. 2018. “La protección social en el Paraguay; avances y desafíos para la garantía de derechos”, *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 173-191. doi: 10.28917/ism.2018-v2-173