



PROPUESTA PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO CON EQUIDAD, IGUALDAD Y UNIVERSALIDAD

# Paraguay para Todos y Todas

Propuesta de Política Pública  
para el Desarrollo Social 2010-2020



Este Proceso  
contó con el  
apoyo de la UE



Presidencia de la República

## Agradecimientos

El presente documento ha sido elaborado con el valioso aporte, cooperación y esfuerzo de muchas personas e instituciones que trabajan en los diversos ámbitos del área social de nuestra sociedad. En ese sentido, podemos afirmar que el proceso de preparación de la Propuesta de Políticas Públicas, ha sido un trabajo de construcción colectiva y participativa que ha alcanzado el logro de resultados que permiten plasmar anhelos y visiones compartidas de un amplio sector de la sociedad, que nos lleven al esperado desarrollo integral de nuestro país, con énfasis en un desarrollo social a fin de superar las inequidades existentes en este campo.

Por eso, expresamos nuestros agradecimientos a:

Los Técnicos y Técnicas de las Instituciones participantes en la formulación del documento.

Los y las profesionales de las Instituciones que presentaron sus Estudios e Investigaciones.

Los y las participantes de los Talleres Sectoriales desarrollados en la Quinta Ykua Sati en los meses de setiembre y octubre de 2009, autoridades y técnicos/as de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de Cooperación Internacional, por su apoyo incondicional.

Los Técnicos y Técnicas que conformaron el Equipo Técnico Revisor del documento por su profesionalismo, entrega y compromiso.

Los lectores y lectoras del documento que lo han enriquecido con sus valiosos aportes.

Los asistentes administrativos y demás personas que apoyaron y colaboraron en la tarea de producción del presente material.

# Contenido

---

MENSAJE DEL PRESIDENTE.....	7
MENSAJE DEL MINISTRO .....	9
PRESENTACIÓN .....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
CÓMO SE LEE EL DOCUMENTO.....	14

## CAPITULO I

<b>PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS.....</b>	<b>16</b>
VISIÓN DEL PARAGUAY EN EL 2020 .....	20
NUESTRO COMPROMISO .....	20
METAS PRIORITARIAS AL 2013.....	21
PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS .....	22
PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA SOCIAL DEL PAÍS .....	24
EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA.....	26
OBJETIVOS NACIONALES .....	28
ÁRBOL DE OBJETIVOS .....	30
ÁRBOL DE PROBLEMAS.....	31
PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS EN LOS EJES ESTRATÉGICOS.....	32

## CAPITULO II

<b>EJE ESTRATÉGICO N° 1 - CALIDAD DE VIDA PARA TODOS Y TODAS .....</b>	<b>35</b>
1.1. SISTEMA NACIONAL DE SALUD.....	36
1.2. EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO .....	38
1.3. SEGURIDAD SOCIAL CON COBERTURA UNIVERSAL.....	40
1.4. SISTEMA NACIONAL INTEGRAL PARA EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA SOCIAL.....	42
1.5. PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE TODA FORMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y EDAD.....	43
1.6. IDENTIFICACIÓN CIVIL.....	44
1.7. DESARROLLO CULTURAL.....	45
1.8. DEPORTE Y ESPARCIMIENTO .....	46
1.9. SEGURIDAD CIUDADANA.....	47

1.10. SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	48
1.11. ACCESO AL SISTEMA DE JUSTICIA .....	49
<b>EJE ESTRATÉGICO N° 2 - INCLUSIÓN SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD .....</b>	<b>51</b>
2.1. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL "SÄSO PYAHU" .....	53
2.2. GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN LA POBLACIÓN VULNERABLE Y EXCLUIDA.....	55
2.3. EQUIDAD TERRITORIAL EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES .....	56
2.4. PROMOCIÓN SOCIAL COMUNITARIA .....	57
<b>EJE ESTRATÉGICO N° 3 - CRECIMIENTO ECONÓMICO SIN EXCLUSIONES .....</b>	<b>59</b>
3.1. TRABAJO DECENTE .....	60
3.2. AGRICULTURA FAMILIAR.....	61
3.3. REFORMA AGRARIA INTEGRAL.....	62
3.4. PATRIMONIO NATURAL DEL PARAGUAY .....	63
3.5. OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS.....	64
3.6. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA.....	66
3.7. DESARROLLO, CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS.....	67
<b>EJE ESTRATÉGICO N° 4 – FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA EN LA INVERSIÓN SOCIAL.....</b>	<b>69</b>
4.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	70
4.2. RED DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	72
4.3. PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	73
4.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.....	74
4.5. RESPONSABILIDAD SOCIAL COMPARTIDA.....	75
4.6. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL .....	76
<b>CAPITULO III</b>	
<b>TEMAS TRANSVERSALES Y ESPECÍFICOS.....</b>	<b>79</b>
5.1. TEMAS TRANSVERSALES .....	82
5.2. TEMAS ESPECÍFICOS .....	87



**CAPITULO IV**

<b>IMPLEMENTACIÓN DE PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS .....</b>	<b>91</b>
MODELO DE GESTIÓN .....	94
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN .....	95
INSTITUCIONES E INSTANCIAS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS Y METAS .....	97
MARCO NORMATIVO .....	97
HOJA DE RUTA .....	98
COSTO Y FINANCIAMIENTO.....	99
MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	100
HIPÓTESIS Y RIESGOS .....	101
<b>ANEXOS.....</b>	<b>102</b>
<b>PUNTO DE PARTIDA .....</b>	<b>103</b>
<b>PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS.....</b>	<b>110</b>
1. TEKOPORÂ.....	110
2. ABRAZO .....	111
3. USF: UNIDAD DE SALUD DE LA FAMILIA .....	112
4. PARAGUAY Lee Y ESCRIBE: ALFABETIZACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS .....	113
5. INCLUYENDO A LAS PERSONAS EN EL EJERCICIO DE SU DERECHO A LA IDENTIDAD .....	114
6. PRONSADAF: PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR.....	115
7. ÑAMBA'APO PARAGUAY: PROGRAMA DE TRABAJO TEMPORAL .....	116
8. MEJORANDO LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD .....	117
9. ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO.....	118
10. REFORMA AGRARIA INTEGRAL .....	119
11. TERRITORIO, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO: PUEBLOS INDÍGENAS ASEGUAN SU TERRITORIO .....	120
<b>METAS DE LAS POLÍTICAS NACIONALES .....</b>	<b>122</b>



# Mensaje del Presidente

---

Nuestra historia, en casi dos siglos de vida independiente, así como recoge actos de gran heroísmo, también recoge signos y consecuencias de una inequidad sin límites, que nos produce vergüenza.

Estamos convencidos de que ha llegado la hora de cambiar este estado de cosas, promoviendo un nuevo sentido a nuestra historia, y vamos a hacerlo. Vamos a hacerlo juntos, generando procesos participativos, incluyentes, pluralistas y patrióticos, para ofrecer a nuestra Patria, en su Bicentenario, un modelo de construcción colectiva que haga posible la inclusión y la equidad, para que todos y todas podamos pasar de la vergüenza de una Patria dividida y socialmente fragmentada, al orgullo de una Patria solidaria.

El 20 de abril de 2008, la sociedad paraguaya hizo posible la instalación de un nuevo escenario de alternancia y de cambio. Esta nueva coyuntura significó para nuestro gobierno, la posibilidad de impulsar planes de política social que busquen la transformación social, a fin de que la gente viva mejor, como un objetivo político central. Son éstos los temas que nos preocupan cotidianamente y que orientan nuestras decisiones.

Sostenemos que las políticas públicas deben tener como centro a las personas, que las instituciones deben estar cerca de la gente, y que todos los paraguayos y paraguayas deben tener en sus mesas el pan de cada día, una vida saludable y la posibilidad de que sus niños y niñas y sus jóvenes puedan acceder a una educación de calidad.

Para nosotros es imprescindible que los 1.165.000 compatriotas en extrema pobreza sean incluidos en el sistema económico y social, que todos y todas, paraguayos y paraguayas, tengan acceso a salud gratuita, y solucionar el problema la distribución de la tierra en el marco de un desarrollo rural. Soñamos con escuelas para todos y todas y una computadora para cada niño y niña. Creemos necesaria la creación de fuentes de trabajo y la erradicación y prevención de toda forma de violencia hacia las mujeres, garantizando la protección del Estado para ellas. Apostamos a la juventud y a la inclusión plena de los indígenas en nuestras políticas públicas.

Por ello y con la determinación de iniciar un verdadero proceso de cambio de las políticas públicas, el Gobierno

Nacional promovió espacios de conversaciones, intercambios y decisiones en los encuentros de planificación desarrollados durante el año 2009 en Cerrito (Chaco Paraguayo) con la presentación a la sociedad del Plan Estratégico Económico y Social (PEES) y hoy, con la presentación de esta Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos (PPDS).

Reafirmamos la voluntad de nuestro gobierno de seguir comprometido con la solución de los problemas sociales, por lo que deseamos acelerar los procesos conducentes para implementar una Política Social con enfoque de derechos. Con esta mirada, y a través de esta Política y sus planes, impulsamos el sueño País, marcando y afianzando la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

Esta Política Social será el marco orientador de la gestión de la inversión social de todas las instituciones. De igual forma deberán estar presentes en la gestión de las mismas, la eficiencia, con honestidad y transparencia. El gran desafío es cubrir los déficits sociales postergados y que quede en la historia que este Gobierno dejó instalada una Política Social clara y logró resultados en este ámbito.

Esta propuesta es un hito. Es inédito en la historia del país impulsar procesos participativos, dinámicos, altamente técnicos para pensar y redefinir la política social, establecer nuevos mecanismos, pensar en las metas, los indicadores y los cronogramas de acciones para obtener resultados, con impactos previsibles.

Somos conscientes de que de esto depende el cumplimiento pleno de las promesas que hicimos a la ciudadanía, por lo que seguiremos con este tipo de procesos, implementando, evaluando, repensando, definiendo, y efectuando los ajustes necesarios. Estamos haciendo una historia diferente. Nos estamos comprometiendo con políticas y metas.

Con humildad, pero con entusiasmo y esperanza, presentamos a la sociedad esta propuesta para ser debatida, discutida, enriquecida y consensuada.

Para el Gobierno Nacional, el desafío es grande, porque el cambio no se detiene.

**Fernando Lugo Méndez**  
Presidente de la República



# Mensaje del Ministro

---

El desarrollo humano y el ejercicio y goce de los derechos para el logro de una mayor calidad de vida de todos y todas, es el objetivo de PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS, Política Pública para el Desarrollo Social, que surge de un proceso generado entre diversos actores del área social y económica, con el apoyo de la Cooperación Internacional.

PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS reconoce el derecho de cada ciudadano y ciudadana a exigir la aplicación de todos los derechos reconocidos por el Estado en la Constitución Nacional, y que nosotros como gobierno, nos obligamos a establecer los mecanismos que les garanticen el goce de estos derechos y las prestaciones de servicios correspondientes.

Esta propuesta de Política Pública de Desarrollo Social se irá enriqueciendo en los próximos meses, en los que abriremos un amplio espacio de diálogo y participación de la ciudadanía a fin de recoger sus propuestas y sugerencias, conscientes de que, construir consensos entre los diversos sectores de la sociedad, buscando la plena participación de todos sus ciudadanos y ciudadanas, es un imperativo de una sociedad democrática. Todos y todas podemos y debemos aportar algo en ese esfuerzo de construir el país que anhelamos.

Creemos que este proceso hace necesario que las paraguayas y los paraguayos construyamos nuestro presente con una visión de largo plazo, más allá de los límites de un período de gobier-

no y más allá de ideologías políticas y partidarias, a base de una propuesta de Políticas de Estado.

Necesitamos, a partir de una visión común, ordenarnos, articularnos y complementarnos mejor, para integrar nuestras acciones de gobierno. Necesitamos coordinar acciones, sin duplicar esfuerzos, generando sinergias. En síntesis, necesitamos ser más eficientes en nuestra gestión, porque esa es una exigencia cada vez mayor de nuestra sociedad.

Estamos hablando de pensar juntos, de encontrar creencias comunes, de ir cambiando paradigmas que nos dividen y confrontan, para ir definiendo criterios comunes y acordando y consensuando acciones como un modo eficiente de gobernar.

La complejidad de la realidad social, exige una atención integral e integrada, es decir, que todas las acciones necesarias confluyan y estén articuladas de manera sistémica con vistas a un propósito común.

Tenemos una realidad social que nos confronta y nos desafía, y una sociedad paraguaya que nos demanda y nos interpela por acciones que ayuden a superar situaciones de injusticia e inequidad social. No hay tiempo que perder, ni excusas que nos detengan. Es necesario ponernos en marcha. ¡Vale la pena hacerlo!

**Miguel Ángel López Perito**

*Ministro Secretario General y  
Coordinador del Gabinete Social de la  
Presidencia de la República*



No será tarea fácil, pero nuestro compromiso es firme.

# Presentación

---

**H**istóricamente, Paraguay ha atravesado por diversos problemas sociales, económicos, culturales y políticos vinculados a condicionamientos externos e internos, a los que se han dado respuestas parciales y limitadas.

La Política Pública para el Desarrollo Social, “Paraguay para Todos y Todas” promueve Políticas Universales, de tal forma que potencien una real presencia del Estado en la gestión del desarrollo de la sociedad, de modo a garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos. Al mismo tiempo, reconoce la situación de pobreza y exclusión social en la que se encuentran familias, grupos y comunidades, por ello enfatiza acciones dirigidas a dar respuestas concretas a esta situación.

Esta propuesta, en la versión presentada, es el resultado de un proceso participativo, que incluyó, principalmente, al Sector Público del área social y a actores representativos del área económica, del Sector Privado y a la Sociedad Civil. Es un documento abierto, que seguirá perfeccionándose. La propuesta constituye la hoja de ruta de las Políticas Sociales del Gobierno y busca ordenar y mejorar significativamente la eficiencia, transparencia y efectividad de las acciones gubernamentales, en el marco de una Política de Estado, con horizonte de largo plazo.

Un desarrollo social que pretenda dar respuestas a reivindicaciones históricas de la socie-

dad, precisa de consensos y acuerdos, a base de metas y objetivos concretos y bien definidos, entre el sector público, privado y sociedad civil, y entre los tres poderes del Estado. Busca viabilizar el desarrollo social y demanda una fuerte vinculación y complementación con la política económica, entendiendo que ambas hacen al desarrollo del país.

Para la construcción colectiva de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada, la implementación de esta propuesta de Política de Estado, requiere la integración y participación proactiva de todos los actores en la vida social, económica, política y cultural del país. La articulación territorial demandará una adecuada coordinación con los Gobiernos Subnacionales. En este contexto, la nueva política se instala en el marco de una Democracia, que facilita el diálogo con la población<sup>1</sup> para dar respuestas a los problemas y demandas sociales legítimas de la ciudadanía.

Tenemos clara la visión del Paraguay que queremos, por ello es tiempo de avanzar en la efectividad de nuestras acciones, reconstruyendo el sueño desde la solidaridad, la equidad social y la identidad que nos abraza, en torno a metas y objetivos concretos, posicionando el país a la altura de sus recursos y potencialidades humanas, culturales, naturales y productivas. No será tarea fácil, pero nuestro compromiso es firme.

*Para la construcción colectiva de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada, se requiere la integración y participación proactiva de todos los actores en la vida social, económica, política y cultural del país.*

<sup>1</sup> Se entiende por Población a personas, grupos u organizaciones residentes en el territorio paraguayo y a grupos connacionales que residen en el exterior.



# Introducción

---

**L**a complejidad y la multidimensionalidad de la realidad social exigen propuestas y acciones múltiples, sistémicas y sistemáticas, con un enfoque de mediano y largo plazo, que comprometa al Gobierno y a la Sociedad en su conjunto, a lograr una nación donde se viabilice el ejercicio y goce de los derechos para una mejor calidad de vida de Todos y Todas.

En atención a ello, se inició un proceso de formulación participativa, con diversos actores, liderado por el Gabinete Social, con apoyo de varias instituciones del área social y económica y de la cooperación internacional, para proponer esta Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos y Todas. Esta propuesta se constituye en un documento vivo y abierto, que seguirá ajustándose conforme a su implementación y al proceso de formulación participativa.

La discusión para construir una Agenda de Desarrollo Humano y Social participativa, en torno a la cual giraron los encuentros de Cerrito 1 y 2, confluye ahora en una propuesta más desarrollada y detallada para el área social que considera y recoge aportes de diversos documentos sectoriales y específicos.

La Política propuesta plantea un desarrollo humano y social inclusivo, que compromete, orienta y articula a todas las instituciones que integran el Gabinete Social, en la búsqueda de alcanzar mayor eficacia, eficiencia y transparencia en el accionar del Estado para el área social.

En este sentido, la coordinación que promueve esta Política busca la complementación, articulación y ordenamiento necesarios, de manera a integrar las distintas decisiones y acciones del gobierno dentro de una visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

La Política presenta la visión general sobre el Paraguay para Todos y Todas, haciendo énfasis en el enfoque de derechos y la búsqueda de la equidad, por medio de la promoción de un modelo de desarrollo que genere cohesión social e inclusión económica. Describe la visión y los principios que la rigen e indica el punto de partida con un breve diagnóstico de la realidad social del país.

A partir de este diagnóstico, se plantean los objetivos nacionales en cuatro ejes: i) Calidad de Vida para Todos y Todas, presenta la política social que permitirá la universalidad en el acceso a los servicios sociales, ii) Inclusión Económica y Social, prioriza políticas orientadas a la superación de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad y la vulnerabilidad, iii) Entorno Económico Sustentable, promueve condiciones para que el crecimiento económico sea sostenible y sustentable y garantice la participación efectiva y equitativa de la población y, iv), Fortalecimiento Institucional y eficiencia en la inversión social que permita alcanzar las metas sociales deseadas.

Asimismo, se abordan temas transversales y específicos que, aunque forman parte y están incluidos en la visión de universalidad en el acceso a los servicios, por su importancia, merecen un tratamiento igualmente específico:

## Temas Transversales

Hombres y Mujeres - Equidad de Género  
Niñez y Adolescencia  
Juventud  
Adulto Mayor  
Personas con Discapacidad  
Gestión de Riesgo de Desastres

## Temas Específicos

Indígenas  
Repatriados  
Personas Privadas de Libertad

Los temas referidos al esquema institucional para la implementación de esta Política, costo y financiamiento, sistema de monitoreo y evaluación, hipótesis y riesgos que acompañan su ejecución, la inversión pública necesaria para su financiamiento y la incorporación de las metas en un horizonte de 10 años, integran este documento.

Finalmente, se agradece a los equipos técnicos de las instituciones públicas y a las diferentes personas que participaron en los diversos Talleres, quienes han colaborado y aportado en la discusión y formulación participativa de los principales contenidos desarrollados en esta propuesta. Particular agradecimiento a la cooperación de la Unión Europea, que ha facilitado este proceso.



## Cómo se lee el documento

---

**S**e inicia reconociendo que existe acumulada una deuda social histórica a la cual se han dado respuestas parciales. Asimismo, que la complejidad y la multidimensionalidad de la realidad social exigen propuestas y acciones múltiples, sistémicas y sistemáticas que no pueden ser encaradas solo desde un sector.

También se reconoce que dar respuestas a dicha deuda social, precisa de consensos y acuerdos, entre los tres poderes del Estado y todos los sectores de la sociedad, a base de metas y objetivos claros y concretos.

Esta **Política Pública**, presenta propuestas para el área social y económica, organizadas en políticas universales, para Todos y Todas y, en políticas específicas o focalizadas para familias, grupos y comunidades en situación de pobreza y exclusión social, apoyadas para su viabilidad y concreción con propuestas de mejoramiento de la gestión pública. Estas constituyen los Ejes Estratégicos del documento.

Nuestro sueño a largo plazo se presenta en la Visión Paraguay 2020, donde se enfatiza el ejercicio y goce de los derechos y la búsqueda de la equidad, basada en un modelo de desarrollo sin exclusiones. Nuestro compromiso como gobierno se presenta en la Visión Paraguay 2013 y en las Metas, que son desafíos concretos que queremos alcanzar y sobre los cuales pretendemos afianzar el cambio social que proponemos e instalamos participativamente.

Se describen los principios, valores y estrategias de intervención, que son elementos que

deben estar presentes en las decisiones y acciones de la política social y, que deben marcar la tarea cotidiana a nivel institucional.

El diagnóstico de la realidad social del país que queremos cambiar se presenta gráficamente en un esquema, en la sección denominada Árbol de Problemas, que se describe detalladamente en el Anexo. Ante esa realidad se elaboraron las propuestas de solución, ordenadas en cuatro ejes que contienen los objetivos nacionales con sus políticas priorizadas, cuyo cumplimiento ordenado dará lugar **al ejercicio y goce de los derechos de Todos y Todas que es el fin último que se busca para el país en el 2020.**

Los Ejes Estratégicos, son los pilares sobre los que se construye esta Política Pública. Incorporan temas transversales y específicos que por responder a problemas, necesidades o reivindicaciones estructurales puntuales, requieren de una alta especialización temática y acciones de políticas afirmativas para abordarlos. Estos se vinculan a los Ejes Estratégicos con el objetivo de lograr una mayor visibilización de los mismos.

Se presenta un modelo de gestión que establece funciones de planificación, normativas, de promoción, coordinación, articulación y complementariedad de la intervención pública para el área social, e incorpora instrumentos con el objetivo de generar información suficiente y oportuna para la toma de decisiones e implementación adecuada en el marco de la eficiencia, efectividad y transparencia. Las responsabilidades de las instituciones e instancias vinculadas al cumplimiento de metas

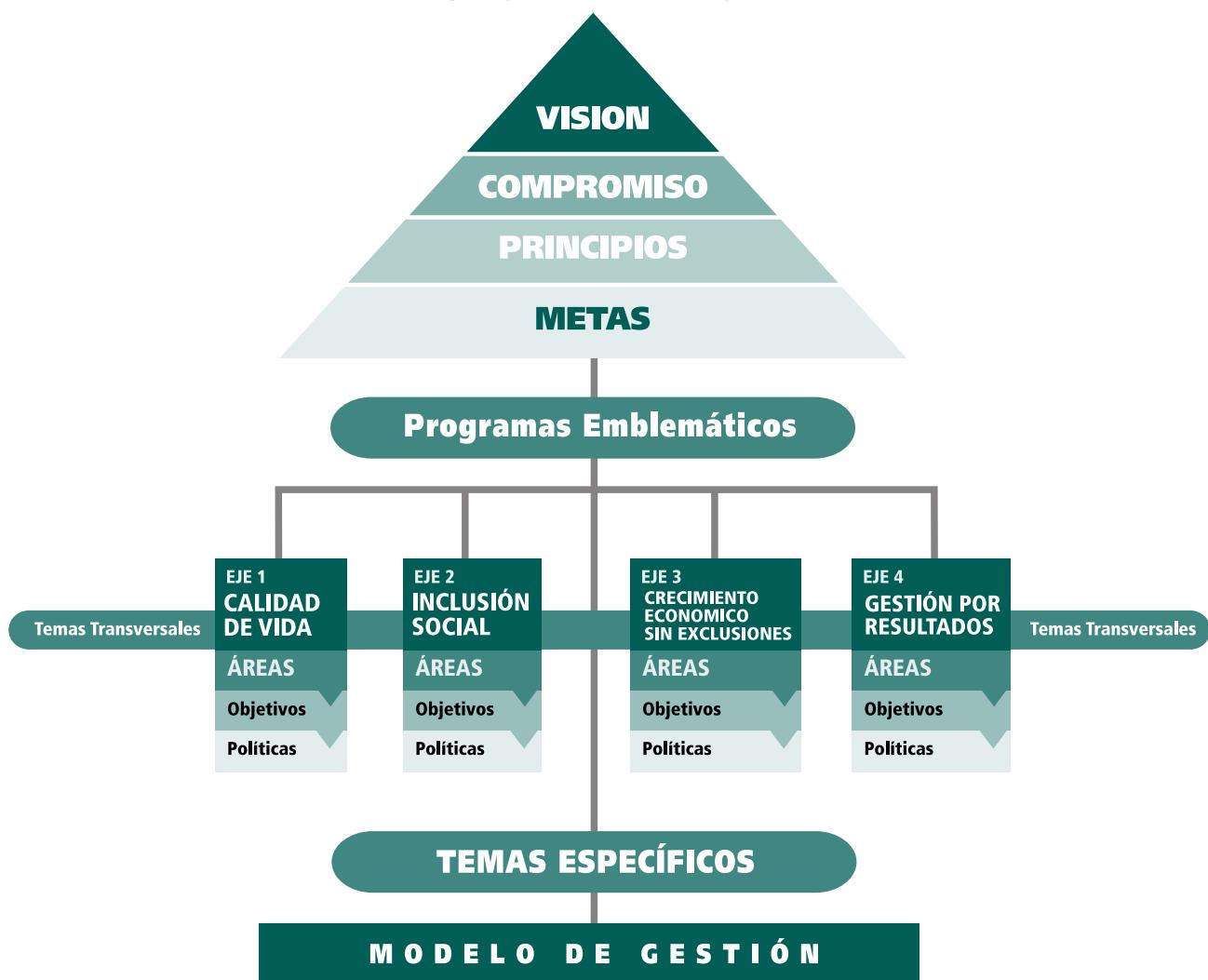
asociadas, la propuesta de Monitoreo y Evaluación, junto con los requerimientos financieros necesarios, son aspectos presentes en esta Política.

Este documento es presentado a inicios del año 2010 como una Propuesta de Política Pública para el área social, con el objetivo de iniciar un proceso socialización y consultas con la sociedad durante los próximos meses, tendientes a compartir la visión del marco orientador de las Políticas Sociales del Gobierno y a

establecer un diálogo con todos los actores de la sociedad, incorporando sus propuestas que devienen de sus saberes y experiencias.

En el Anexo, se incluye el análisis detallado de las metas propuestas, con los responsables de su cumplimiento y se describe la situación de partida de la realidad social del país que se propone transformar. Además, se presentan los programas priorizados en el marco de las metas al 2013, con la información vinculada a los mismos.

## Paraguay para Todos y Todas





***El capital humano se distingue como una de las mayores potencialidades del país, con el 63% de la población menor a 30 años. La mezcla de culturas, con el transcurso de los años han decantado en un pueblo orgulloso, pujante y trabajador.***

# CAPÍTULO

---

## Paraguay para Todos y Todas

VISIÓN DEL PARAGUAY EN EL 2020

NUESTRO COMPROMISO

METAS PRIORITARIAS AL 2013

PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA SOCIAL DEL PAÍS

EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA

OBJETIVOS NACIONALES

ARBOL DE OBJETIVOS

ARBOL DE PROBLEMAS

PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS EN LOS EJES ESTRATÉGICOS



# Paraguay para Todos y Todas

Paraguay es un país rico en capital natural, destaca la calidad de sus suelos aptos para el desarrollo productivo, el potencial de sus recursos hídricos, y sus bosques, que aunque cada vez más disminuidos, han contribuido al crecimiento de la economía. El capital humano se distingue como uno de los mayores potenciales del país, con 63% de la población menor a 30 años. Sin embargo, uno de los desafíos de la sociedad constituye el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes actores para facilitar la convergencia de los intereses hacia proyectos colectivos, es decir, desarrollar el Capital Social.

A pesar de ello, Paraguay ha tenido un desarrollo humano desigual, donde las desigualdades se acumulan y refuerzan entre sí, se transmiten entre generaciones y profundizan la fragmentación de tejidos sociales existentes, esto como consecuencia de que el Estado no ha sido capaz de garantizar el ejercicio y goce de los derechos.

La construcción de un Paraguay más equitativo, incorpora las medidas necesarias para que el modelo de desarrollo sea incluyente,

sustentado en los capitales natural, humano y social.

Esta Política asume el Desarrollo Humano y el Enfoque de Derecho como su marco orientador. Se entiende por Desarrollo Humano, el proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas para vivir una vida digna, productiva y creativa<sup>2</sup>; y el Enfoque de Derecho, como el reconocimiento y la obligación por parte del Estado de garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población<sup>3</sup> consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales ratificados. Así también reconoce el derecho de cada ciudadano y ciudadana<sup>4</sup> a exigir su aplicación.

El ejercicio y goce de los derechos de Todos y Todas es el fin último del 2020, siendo la igualdad de oportunidades para el acceso a bienes y servicios la estrategia que implementar. Aunque este Fin, pareciera un desafío extraordinario, las necesidades presentes en nuestro país impulsan la construcción de acuerdos y consensos, y la generación de los recursos necesarios para alcanzarlo.

<sup>2</sup>Los Ejes del Desarrollo Humano son descritos en el documento de Desarrollo Humano. IDH, PNUD 2008.

<sup>3</sup>Derechos Humanos: Paraguay para Todos y Todas consigna la Declaración Universal de Derechos Humanos como fuente de inspiración para trazar cualquier intervención propuesta, encaminando esfuerzos de toda índole para prevenir cualquier violación, al tiempo que se fomenta una cultura nacional en el tema. Se promoverá por medio de la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, asegurando medidas progresivas de carácter nacional e internacional, para alcanzar el reconocimiento pleno de los mismos.

<sup>4</sup>Entendemos que son sujetos de esta Política todos los habitantes de la República del Paraguay.

## Visión del Paraguay en el 2020

### **El Paraguay del 2020:**

*Un Paraguay democrático, incluyente, pluricultural y pluriétnico, donde la participación en la vida social, económica, cultural y política, y el acceso a bienes y servicios sociales universales garantizados, consolidan un desarrollo sustentable.*

*Un Estado, soberano y justo, una Sociedad Paraguaya solidaria y consciente de sus derechos y obligaciones, afianzan una gestión descentralizada, transparente y eficiente de sus instituciones públicas y una activa participación en la comunidad de naciones.*

*Todos y Todas, quienes habitamos el territorio nacional, disfrutamos de mayor libertad, bienestar y seguridad, un alto grado de desarrollo humano, mayor equidad en la distribución del ingreso y la riqueza con un nivel de pobreza y exclusión reducidas.*

### **El Paraguay al 2013:**

*Instalamos el "cambio en el Paraguay" que avanza hacia un país más próspero, equitativo y sostenible, con una propuesta política social integral con enfoque de cobertura territorial, implementada en el marco de una gestión pública más institucionalizada y honesta, que dé respuesta sin exclusiones a las demandas y necesidades.*

*El cambio al cual nos comprometemos es incluir a la población en situación de pobreza en el proceso de desarrollo para mejorar su calidad de vida, impulsar el desarrollo integral, promover y generar capacidades para facilitar el acceso al empleo, erradicar el analfabetismo, garantizar la seguridad alimentaria y el acceso universal a la salud, educación escolar básica, al agua segura y saneamiento básico. Asimismo, establecer mecanismos a fin de garantizar, prioritariamente, los derechos de la niñez y la adolescencia y los derechos de los pueblos indígenas.*

**E**l Paraguay que Todos y Todas queremos avanza hacia una mayor igualdad y equidad entre mujeres y hombres, entre grupos étnicos<sup>5</sup>, entre productores agropecuarios empresariales y productores minifundarios y familiares, entre empresarios y trabajadores, entre connacionales, entre zonas urbanas y rurales, entre los departamentos, entre quienes han tenido acceso a servicios de calidad y los que no fueron incluidos, entre las regiones que avanzan y las rezagadas.

En el Paraguay que todos queremos, Todos y Todas acceden a una educación de calidad, a un servicio de salud eficiente, equitativo, universal e integral, a la protección social y trabajo decente, a una vivienda adecuada y hábitat saludable, a una alimentación y nutrición adecuadas, para el buen vivir.

En el Paraguay que Todos y Todas queremos hay tolerancia cero a toda forma de corrupción, la que combatiremos con objetivos institucionales explícitos, acceso a la información pública, procedimientos claros y sencillos en las instituciones, criterios de promoción por méritos y trato humano del funcionariado público,

mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, así como con la institucionalización de mecanismos de denuncia e investigación, que garanticen su sanción.

Necesitamos realizar transformaciones profundas en la sociedad, corregir el modelo de desarrollo del país y construir un Estado moderno y eficiente, fundados en la convicción de que todos los paraguayos y paraguayas somos iguales en dignidad y derecho.

Hacer realidad la Visión requiere la participación plena, efectiva y responsable del Estado - Gobierno y Sociedad Civil - sin distinción alguna, de manera a lograr legitimarla socialmente, y convertirla en un elemento de motivación que permita a los ciudadanos y ciudadanas transformar sus ideales en acciones, agrupando y comprometiéndose con sus expectativas y esfuerzos con el Desarrollo Social y Ambiental del Paraguay, en el marco de un Estado Social de Derecho, indivisible y descentralizado, con una democracia representativa, participativa y pluralista, incorporando así, el nuevo paradigma de la integración regional sin perjuicio de la soberanía.

## Nuestro Compromiso

Nuestra gestión de Gobierno concluye en el 2013, pero nuestro compromiso como paraguayos y paraguayas tiene una perspectiva de largo plazo, afianzando el cambio social que proponemos e instalamos participativamente a través de acciones y metas concretas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> En este documento "Grupos Étnicos", está integrado por: pueblos indígenas, sean niños, niñas, mujeres, varones, jóvenes y adultos mayores, migrantes, entre otros.

<sup>6</sup> Las Metas Prioritarias al 2013 son consistentes con las Metas al 2020 que se incorporan en el Anexo.

## Metas Prioritarias al 2013

En función a la Visión general "Paraguay 2020" y en particular a la Visión 2013, se han establecido doce objetivos prioritarios con sus indicadores y metas. Estas metas devienen de compromisos asumidos por este Gobierno, asimismo, se hallan inspiradas y alineadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para el cumplimiento de estas metas el Paraguay requiere de una estrategia explícita, considerarla prioridad de Estado. Cabe advertir que el cumplimiento de estas metas no sólo es una cuestión de justicia social y de derechos humanos, sino también de seguridad y gobernabilidad democrática.

EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVO NACIONAL	INDICADORES	Línea de Base 2008	Metas al 2013
<b>Calidad de Vida Para Todos y Todas</b>	Salud	Tasa estimada de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	34,5 <sup>(7)</sup>	22,5
		Tasa estimada de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	169,6 <sup>(3)</sup>	110
		Cobertura de los servicios de salud (Número de USF)	12 <sup>(10)</sup>	1.329
	Educación	Tasa de analfabetismo, población de 15 años y más de edad	5,9 % <sup>(1)</sup>	1,9 %
		Tasa bruta Educación Básica – 3er. Ciclo	77 <sup>(4)</sup>	84
		Tasa bruta de Educación Media	55 <sup>(4)</sup>	63
	Vivienda	Número de viviendas con déficit habitacional en comunidades en extrema pobreza que han sido mejoradas.	294 <sup>(11)</sup>	165.000
	Agua	Población que accede al agua potable	68,9 % <sup>(1)</sup>	80,2 %
	Saneamiento Básico	Población que accede al saneamiento básico	66,3% <sup>(9)</sup>	84 %
	Identificación Civil	Población que se anotó en el Registro Civil	80% <sup>(3)</sup>	98 %
		Población con Cédula de Identidad	70 % <sup>(6)</sup>	98 %
<b>Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad</b>	Seguridad Alimentaria	Nº de familias atendidas en programas de Agricultura Familiar	35.000 <sup>(8)</sup>	130.000
	Pobreza	Población en extrema pobreza	19 % <sup>(1)</sup>	9,5 %
		Brecha de la pobreza (Asunción)	349.549 <sup>(5)</sup>	174.775
		Brecha de la pobreza (Central urbano)	373.264 <sup>(5)</sup>	186.632
		Brecha de la pobreza (Resto Urbano)	330.788 <sup>(5)</sup>	165.394
	Niñez	Niños y niñas en situación de calle que han sido atendidos.	1.200 <sup>(12)</sup>	6.000
	Indígenas	Superficie (ha) de tierras tituladas en comunidades indígenas	55.970 <sup>(14)</sup>	279.850
<b>Crecimiento Económico sin Exclusiones</b>	Empleo	Tasa de subocupación	26,5 <sup>(1)</sup>	21,5
		Tasa de desempleo	5,7 <sup>(1)</sup>	3,7
	Reforma Agraria	Número de familias en situación de vulnerabilidad atendidas en colonias y asentamientos	8.260 <sup>(13)</sup>	82.000

Fuentes: (1) DGEEC. EPH 2008, (2) DGEEC. EPH 2005, (3) DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, (4) MEC. Sistema de Información Estadística Continua 2006, (5) Encuestas de hogares corrientes. Notas sobre Desarrollo Humano Nº 6 en base a la EPH 2008, (6) Datos del Departamento Estadístico de la Dirección de Población (DPI) y Registro Civil, (7) DGEEC. Proyección Nacional, (8) MAG, (9) DGEEC. EPH 2007, (10) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, (11) CONAVI, (12) Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, (13) CEPRA, (14) INDI

## Programas Emblemáticos

En función a las Metas priorizadas al 2013, se presentan algunos programas que contribuirán al cumplimiento de las mismas.

El objetivo de estos programas, además de asegurar el ejercicio de derechos básicos, es la promoción de las personas hacia mejores niveles de calidad de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades,

fortaleciendo de esta forma el capital humano y social. Los programas citados no reemplazan a las políticas, programas y proyectos implementados por las instituciones sectoriales, transversales y específicas, sino pretende dar énfasis a aspectos que este Gobierno considera estratégicos para cimentar la concreción de las metas y la visión propuestas.

EJES ESTRÁTÉGICOS	OBJETIVO NACIONAL	PROGRAMA	OBJETIVO del Programa
<b>Calidad de Vida Para Todos y Todas</b>	Salud	USF-Unidades de Salud de la Familia	Acercar el sistema de salud a las familias y sus comunidades, brindando servicios para atender el 80% de los problemas de salud de la población adscripta a cada USF, y garantizar la vinculación al Sistema Nacional Público de Salud para dar respuesta al 20% restante.
	Educación	Paraguay Lee y Escribe. Alfabetización de jóvenes y adultos	Satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad.
	Vivienda	Mejorando las condiciones de habitabilidad	Contribuir a la reducción del déficit habitacional que enfrentan las familias en situación de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas, rurales y pueblos indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, promoviendo el suministro de los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la propiedad.
	Agua	Abastecimiento de Agua y Saneamiento	Lograr el acceso a los servicios de agua y saneamiento en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y sostenibilidad en las localidades urbanas menores a 10.000 habitantes, como así también en la población rural e indígena que cumplan con los criterios técnicos de elegibilidad.
	Saneamiento		
	Identificación Civil	Incluyendo a las personas en el ejercicio de su Derecho a la Identidad.	Garantizar que todos los habitantes del Paraguay accedan a su documento de identificación civil.



EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVO NACIONAL	PROGRAMA	OBJETIVO del Programa
<b>Calidad de Vida Para Todos y Todas</b>	Seguridad Alimentaria	PRONSADAF - Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar	Contribuir a la mitigación de la situación de desigualdad y exclusión social que afecta a las unidades de la Agricultura Familiar. Está dirigido a la producción de alimentos y de otros bienes, contribuyendo a mejorar la capacidad adquisitiva y el acceso potencial a los alimentos. Propósito de mediano y largo plazo del Programa es la erradicación de la inseguridad alimentaria de sectores vulnerables rurales y urbanos, y el fortalecimiento de la capacidad de producción y disponibilidad de alimentos inocuos y de calidad. Engloba componentes dirigidos a la Agricultura Familiar de diversos programas de acción e inversión ejecutados por el MAG.
<b>Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad</b>	Pobreza	TEKOPORÁ	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo a través de Transferencias Monetarias Condicionadas, promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, salud y educación, con un acompañamiento sociocomunitario, contribuyendo de esta forma a la construcción de capital humano y social.
	Niñez	ABRAZO	Disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, contribuyendo a la superación de la pobreza en el Paraguay, a partir del ejercicio de los derechos de salud, educación y protección familiar, por parte de los niños y niñas que realizan alguna actividad económica pudiendo desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.
	Indígenas	Territorio, Participación y Desarrollo: PUEBLOS INDÍGENAS ASEGUAN SU TERRITORIO.	Dar continuidad al proceso de acceso y titulación de tierras comunitarias a los pueblos indígenas que habitan el Paraguay, como eje principal para iniciar un proceso de desarrollo social y mejoramiento de la calidad de vida en las diferentes comunidades.
<b>Crecimiento Económico sin Exclusiones</b>	Empleo	ÑAMBA'APO PARAGUAY Programa de Trabajo Temporal	Brindar oportunidades a personas en situación de vulnerabilidad ocupacional, para instalar y/o fortalecer sus competencias laborales a fin de generar las condiciones para su posterior inserción en empleos en el marco de Trabajo Decente, a través de estrategias socio-educativas que permitan el desempeño laboral en diferentes ámbitos orientadas al desarrollo local.
	Reforma Agraria	Reforma Agraria Integral	Desarrollar en forma concertada, entre las instituciones y organizaciones, procesos de solución de los problemas urgentes de los asentamientos bajo criterios innovadores de gestión.

# Principios que Rigen la Política Social del País

*Todas las acciones contenidas en Paraguay para Todos y Todas, Política Pública para el Desarrollo Social, reconocen y se fundamentan en los siguientes principios, valores y estrategias de intervención.*

## 1. Gobernabilidad:

reconoce y sostiene que para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas contenidos en esta Política, es necesario el acuerdo, la coordinación y la movilización de los tres poderes del Estado.

## 2. Universalidad:

Todos y todas, residentes en el territorio nacional tienen derecho al acceso a bienes y servicios sociales que presta el Estado. La disponibilidad de los servicios será gradual, según los avances en los cambios estructurales, lo que permitirá disponer de mayores recursos financieros e institucionales. Las poblaciones más pobres tendrán atención prioritaria a través de acciones de focalización con prestaciones específicas. Dada su mayor vulnerabilidad y exclusión, serán objeto de procesos de inclusión y de acciones afirmativas.

## 3. Igualdad:

Reconoce que todas las personas son iguales en dignidad y derechos. Se reafirma lo establecido en la Constitución de la República del Paraguay, que establece la igualdad de oportunidades, que no acepta discriminaciones y que obliga a remover los obstáculos que mantengan o propicien la discriminación.

## 4. Equidad:

Se adoptarán estrategias de discriminación positiva con el objetivo de llegar a la igualdad de oportunidades a favor de aquellas personas, familias, colectivos, grupos y comunidades que se encuentren en situación de mayor rezago, que tienen necesidades diferenciadas y requieren respuestas particulares. La equidad deberá actuar como principio regulador preferente, de los accesos y distribución de servicios y beneficios de acuerdo a la priorización de los grupos sociales definidos.

## 5. Participación social, responsabilidad y subsidiariedad:

se fomentará la participación pluralista de toda

la sociedad, inculcando una cultura democrática en la población y resaltando los derechos políticos de Todos y Todas. La participación social busca garantizar que la oferta pública esté basada en las necesidades reales y prioridades establecidas por la población, definidas participativamente y contempladas en planes de desarrollo. La participación se materializa en todo el proceso de gestión de las Políticas Públicas: orientaciones, definición de prioridades, ejecución, monitoreo y evaluación. Al participar, la ciudadanía forma parte de la solución y no sólo es receptora pasiva de los bienes y servicios públicos, en la perspectiva de involucrarla en el desarrollo y hacerla corresponsable. Se reconoce el principio de subsidiariedad, el cual dispone que un asunto o una problemática deben ser resueltos por los responsables de las Políticas Públicas o las organizaciones de la sociedad civil más próximas al objeto del problema.

## 6. Diversidad:

Se promueve el respeto y promoción de la diversidad y se reconoce que la población paraguaya está constituida por diferentes comunidades, etnias, pueblos y culturas. Se reconoce el aporte de las diversas culturas en la construcción de la identidad y convivencia nacional, por lo que se garantizará el derecho al libre ejercicio y desarrollo de cada una de ellas así como al idioma propio. Este principio contempla el pluralismo cultural, valora y permite a cada persona y colectividad desarrollarse con igualdad de oportunidades y con derecho a su cultura, idioma, forma de vivir y relacionarse, en un espacio público favorable para fructíferas relaciones de interculturalidad (diálogo, intercambio y cooperación).

## 6. Transparencia, Eficiencia y Eficacia:

Los programas, proyectos y acciones, en el marco de esta Política, buscan alcanzar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública de manera que los recursos que se asignan para la implementación de los mismos tengan un retorno social altamente positivo para toda la población, para que la gestión sea íntegra, honesta y orientada al

bien común, que erradique definitivamente las relaciones de corrupción y propicie instrumentos de rendición de cuentas.

### **8. Articulación, Coordinación, Complementariedad e Integralidad:**

Se reconoce que la realidad social es compleja y de múltiples dimensiones, por tanto, exige múltiples acciones integrales e integradas, centradas en la persona humana, es decir, que todas las acciones necesarias confluyan y estén sistémicamente articuladas, coordinadas y complementadas. Esto exige una estrecha colaboración y unión de voluntades entre las instituciones y los diferentes niveles de Gobierno, que demandan reformas y ajustes a la cultura institucional.

### **9. Democracia y Descentralización:**

La efectividad de la Política Social y la centralidad de la dignidad humana precisa de una democracia representativa, participativa y pluralista. Se promoverá la descentralización en el marco de un proceso ordenado y progresivo

mediante el cual se transferirán funciones, competencias, recursos y poder de decisión desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, como municipalidades y gobernaciones departamentales.

### **10. Sustentabilidad y sostenibilidad:**

Las acciones contenidas en esta Política consideraran la satisfacción de las necesidades de la actual generación, sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus necesidades humanas en su relación con el bienestar social, el desarrollo económico y el ambiente, utilizando los recursos en forma adecuada y racionalmente.

### **11. Gradualidad y progresividad:**

Las acciones contenidas en esta Política están dirigidas inicialmente a las familias, grupos, comunidades y territorios en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza e incorporarán gradualmente a todos los habitantes del país, dadas las limitaciones en términos de capacidad institucional y presupuestaria.



## Ejes estratégicos de la Política

**E**sta Política está edificada sobre cuatro ejes principales, sustentados en la realidad del país<sup>8</sup>, e incorpora temas transversales y específicos, que le dan integralidad. Cada Eje cuenta con varios objetivos nacionales y políticas prioritarias acordes a la problemática que se espera resolver. La sumatoria de los esfuerzos que se realizarán por cada Eje, permitirá alcanzar el fin último de la Política: El ejercicio y goce de los derechos de Todos y Todas.

Los objetivos nacionales y políticas prioritarias están relacionados en cuatro Ejes Estratégicos, cuyas ideas centrales se resumen en:

- 1. Calidad de Vida para Todos y Todas**
- 2. Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad**
- 3. Crecimiento Económico sin exclusiones**
- 4. Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social**

Los ejes propuestos tienen una visión transversal y no sectorial, con el propósito esencial de hacer que la coordinación sectorial no sea solo una opción sino un compromiso institucional que asumir. Los temas transversales y específicos son abordados en el capítulo VI, donde se visibiliza la situación de éstos, de tal modo a incorporarlos en esta Política. La transversalidad utilizada en el diseño de la Política no inhibe la adopción de políticas sectoriales, especialmente en salud y educación, pilares del desarrollo humano.

### **Eje N° 1: Calidad de Vida para Todos y Todas.**

Este primer eje aborda la universalidad en el acceso al Sistema de bienes y servicios sociales proveídos por el Estado, con énfasis en la búsqueda de la eficiencia y eficacia, que per-

mitirá al país contar con mejores niveles de calidad de vida de la población. Parte del reconocimiento del derecho de la población a tener acceso universal a los servicios sociales de calidad en salud, educación y seguridad social. Refuerza el derecho de la población a la alimentación, al hábitat adecuado y saludable, a una vida sin violencia, a la seguridad ciudadana, a disfrutar de un ambiente sano y al acceso al deporte, el esparcimiento, la cultura y al sistema de justicia.

### **Eje N° 2: Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad**

El segundo eje focaliza la población pobre, excluida y vulnerable. La intención de esta especificidad es reconocer que el tipo de población en situación de pobreza, pobreza extrema, con discapacidad, los adultos mayores, los niños y jóvenes, los que habitan las zonas rurales alejadas o barrios periurbanos, los pueblos indígenas, entre otros, ven disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales. Se pretende que el diseño de políticas específicas contribuya a lograr progresivamente una mayor igualdad en el acceso a los servicios sociales. La extensión de la red de protección social, la disminución de las barreras estructurales y culturales, la inclusión por medio de las oportunidades de generación de ingresos, son entre otros, los aspectos que se abordan en este eje. El mismo incluye políticas sociales que propicien la cohesión del territorio y faciliten el desarrollo.

### **Eje N° 3: Crecimiento Económico sin exclusiones**

El abordaje de este eje, persigue hacer que el modelo de desarrollo que se impulse en el país, sea incluyente y propicie la equidad so-

<sup>8</sup> El Diagnóstico del país realizado se incorpora en el anexo del documento como Punto de Partida.

cial y económica de la población. En el mismo, se incluye el trabajo y empleo decente, como estrategia amplia para lograr la promoción e inclusión de la población, donde el apoyo a la agricultura familiar y la reforma agraria integral constituyen elementos de importancia capital. Para este último aspecto se esgrime un concepto que va más allá de la simple distribución de tierras, sugiriendo un tratamiento integral del desarrollo rural. En el eje también se aborda el desarrollo ambiental sustentable, que como bien público, compete su explotación y disfrute a toda la sociedad presente y futura.

Además, se incluyen temas que son de competencia plena de la política macroeconómica contemplados en el Plan Estratégico Económico y Social (PEES), elaborado por el Equipo Económico Nacional, que constituyen una precondición para movilizar los recursos financieros que se requieren para incrementar la inversión social.

#### **Eje N° 4: Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social**

Un Estado eficiente, eficaz y transparente, que movilice adecuadamente los recursos que se transfieren al sector social, es el objeto de incluir este eje en la Política. De responsabilidad compartida con el PEES, incluye una serie de medidas de políticas que abarcan desde la operatividad, capacidad de gestión y modernización de la administración pública, hasta la participación ciudadana y descentralización. En este eje se destaca también la necesidad de nuevos modelos y prácticas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público y se hace énfasis en la necesidad de que el sector productivo y la sociedad civil organizada comparten la responsabilidad con el Estado, para lograr un Paraguay más equitativo.

***La sumatoria de los  
esfuerzos que se  
realizarán por cada Eje,  
permitirá alcanzar el fin  
último de la Política:  
El ejercicio y goce de los  
derechos de  
Todos y Todas.***



**Impulsar el desarrollo económico y social de toda la población rural, con especial énfasis en la agricultura familiar.**



**1. Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos.**

- 1.1. Implementar un Sistema Nacional de Salud único, universal, integral, incluyente y solidario con equidad y participación social.
- 1.2. Garantizar el acceso, la calidad y la equidad de la educación paraguaya como bien público y derecho fundamental de las personas a lo largo de la vida.
- 1.3. Modernizar el Sistema de Seguridad Social con cobertura integrada.
- 1.4. Establecer y desarrollar un Sistema Nacional integral para el hábitat saludable, con accesibilidad universal, con particular atención a la vivienda social.
- 1.5. Establecer mecanismos eficaces y accesibles para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia de género y edad.
- 1.6. Garantizar el Derecho a la identificación civil, consagrado en la Constitución Nacional.

## Objetivos Nacionales

- 1.7. Cautelar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso a bienes y servicios culturales.
- 1.8. Garantizar y promover la actividad física, el deporte y la recreación para toda la población, respetando la diversidad y multiculturalidad.
- 1.9. Mejorar las condiciones de seguridad ciudadana para todos y todas quienes habitan el territorio nacional, circunscriptos con plena vigencia de los Derechos Humanos.
- 1.10. Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria a toda la población.
- 1.11. Mejorar el acceso a un Sistema de Justicia sin obstáculos y en condiciones de igualdad.

**2. Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida.**

- 2.1. Instalar y fortalecer el Sistema de Protección Social de amplia cobertura temática y territorial, de calidad, focalizada y pertinente.
- 2.2. Implementar un Sistema articulado de servicios especializados para incrementar las capacidades y competencias básicas de la población vulnerable y excluida.
- 2.3. Promover la equidad territorial en el acceso a la prestación de servicios sociales, con participación de la sociedad civil organizada y de los gobiernos locales.
- 2.4. Establecer un Sistema de Promoción Social Participativo orientado a impulsar el empoderamiento de personas y grupos empobrecidos y vulnerables en sus comunidades.

*3. Promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones.*

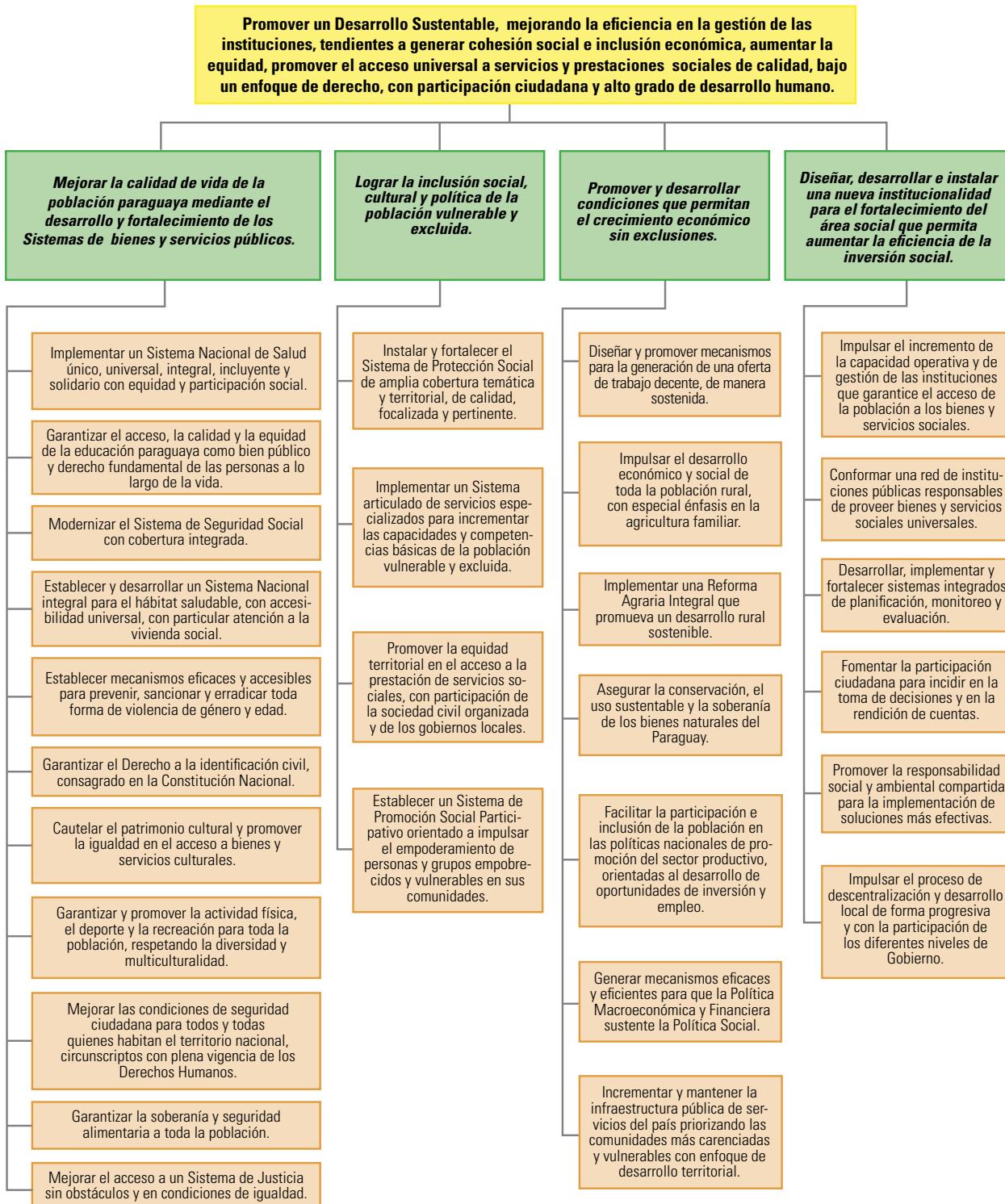
- 3.1. Diseñar y promover mecanismos para la generación de una oferta de trabajo decente, de manera sostenida.
- 3.2. Impulsar el desarrollo económico y social de toda la población rural, con especial énfasis en la agricultura familiar.
- 3.3. Implementar una Reforma Agraria Integral que promueva un desarrollo rural sostenible.
- 3.4. Asegurar la conservación, el uso sustentable y la soberanía de los bienes naturales del Paraguay.
- 3.5. Facilitar la participación e inclusión de la población en las políticas nacionales de promoción del sector productivo, orientadas al desarrollo de oportunidades de inversión y empleo.
- 3.6. Generar mecanismos eficaces y eficientes para que la Política Macroeconómica y Financiera sustente la Política Social.
- 3.7. Incrementar y mantener la infraestructura pública de servicios del país priorizando las comunidades más carenciadas y vulnerables con enfoque de desarrollo territorial.

*4. Diseñar, desarrollar e instalar una nueva institucionalidad para el fortalecimiento del área social que permita aumentar la eficiencia de la inversión social.*

- 4.1. Impulsar el incremento de la capacidad operativa y de gestión de las instituciones que garantice el acceso de la población a los bienes y servicios sociales.
- 4.2. Conformar una red de instituciones públicas responsables de proveer bienes y servicios sociales universales.
- 4.3. Desarrollar, implementar y fortalecer sistemas integrados de planificación, monitoreo y evaluación.
- 4.4. Fomentar la participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.
- 4.5. Promover la responsabilidad social y ambiental compartida para la implementación de soluciones más efectivas.
- 4.6. Impulsar el proceso de descentralización y desarrollo local de forma progresiva y con la participación de los diferentes niveles de Gobierno.

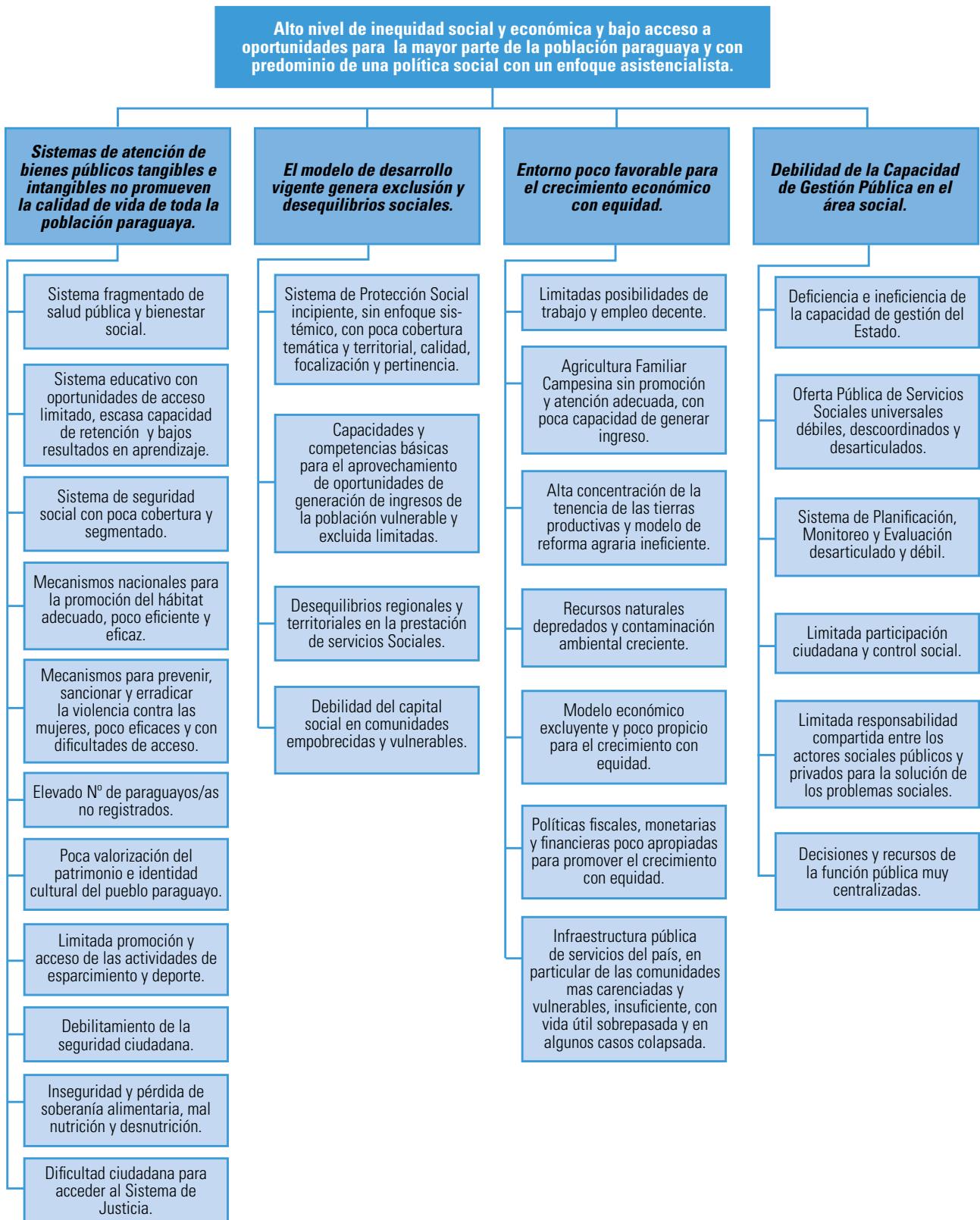


## ÁRBOL DE OBJETIVOS

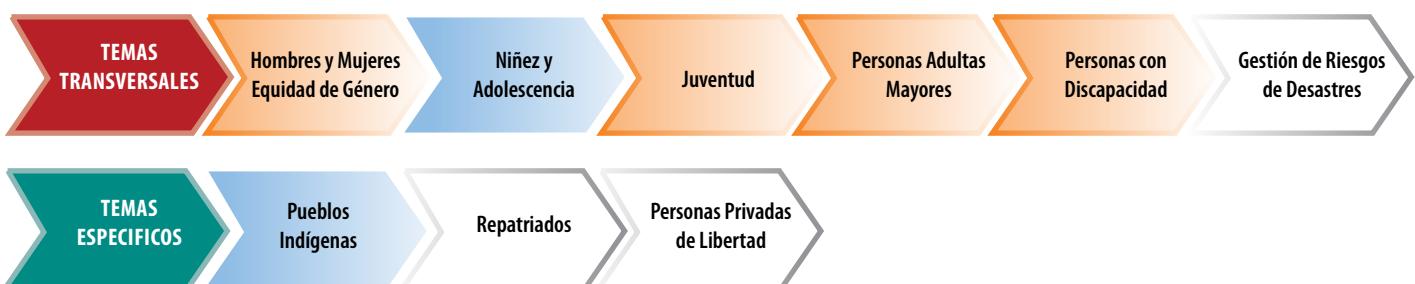
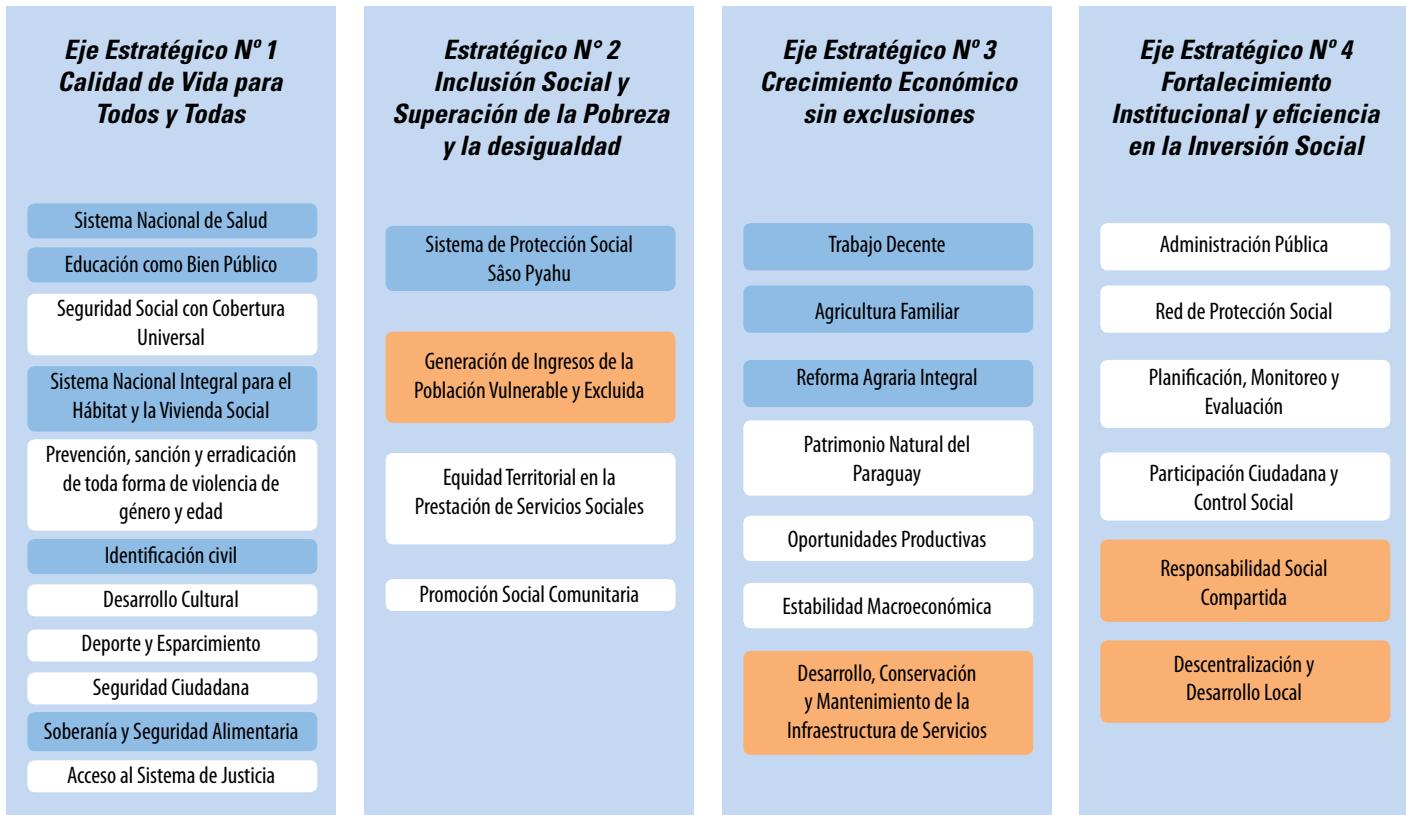


**Objetivos Transversales:** Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, Niñez y Adolescencia, Juventud, Adultos Mayores, Personas con Discapacidad, Indígenas, medio ambiente y gestión de riesgo de desastres

## ÁRBOL DE PROBLEMAS



## PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS EN LOS EJES ESTRATÉGICOS



# CAPÍTULO

---

## Ejes Estratégicos

### EJE ESTRATÉGICO N° 1

Calidad de Vida para Todos y Todas

### EJE ESTRATÉGICO N° 2

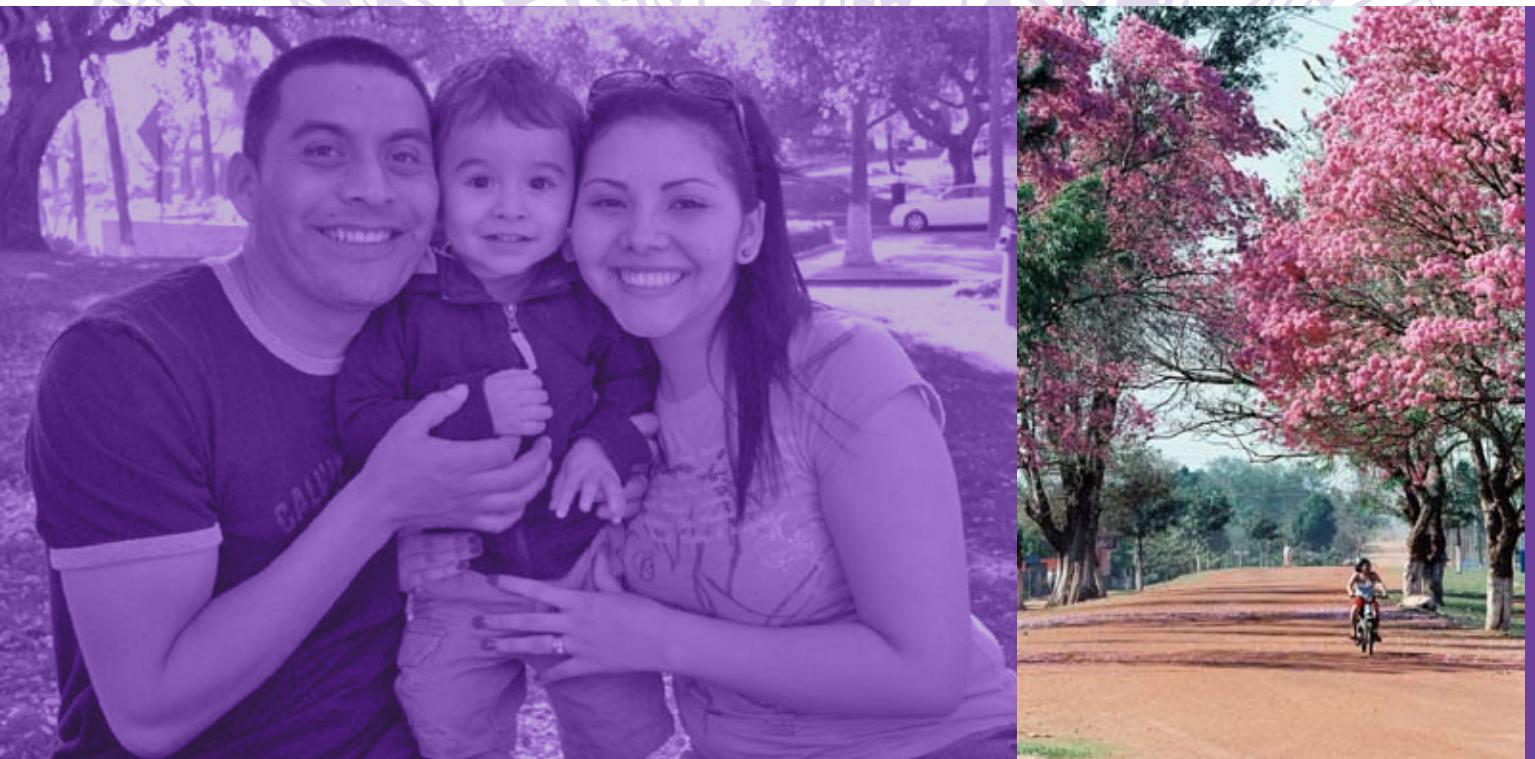
Inclusión Social y Superación de la pobreza  
y la desigualdad

### EJE ESTRATÉGICO N° 3

Crecimiento Económico sin exclusiones

### EJE ESTRATÉGICO N° 4

Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la  
Inversión Social



## Eje N° 1: Calidad de Vida para Todos y Todas

La Política asocia calidad de vida con el bienestar general de la población, y da una atención particular a aquellas variables que inciden directamente sobre ella. Busca un equilibrio entre la población, los recursos disponibles y la protección del ambiente. Toma en consideración los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– agrupados en el marco de los Derechos Humanos y a la sociedad.

Esta Política está orientada a generar estadios sociales donde las condiciones de vida sean compatibles con la dignidad humana, a fortalecer la capacidad de la nación de movilizar, organizar y utilizar sus recursos para transformar sus acciones y servicios para ponerlos al alcance de la población que tenga como fin fundamental el bienestar y la calidad de vida con libertad, equidad y felicidad. Busca garantizar el goce de una vida plena, teniendo las oportunidades necesarias para lograrlo: vivienda adecuada, acceso a la educación, salud, alimentación, oportunidades de ocio, diversión y acceso a la cultura. Supone asegurar la calidad de vida garantizando los derechos sociales fundamentales, coordinando acciones con todas las instituciones públicas responsables de su ejecución e implementación.

*Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos.*

## 1.1. Sistema Nacional de Salud

El derecho a la salud consagra el disfrute de una vida plena, un derecho humano fundamental que incluye la asistencia sanitaria, universal, integral, equitativa y con acceso a los servicios de salud en igualdad de oportunidades y trato para todos y todas, independientemente de las condiciones sociales, económicas, políticas, religiosas, étnicas, etarias y de género. El derecho a la salud como derecho fundamental de la persona es un mandato constitucional que garantiza la protección y promoción de la salud para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, una proporción importante de la población paraguaya se encuentra excluida, por diferentes causas. Los modelos de atención o de abordaje a la salud pública adoptados han sido insuficientes e incapaces de dar respuesta a los problemas más acuciantes de la salud de la población. La inefficiencia del Sistema público se expresa como una deuda social acumulada, expresada en número de muertes evitables y

sufrimientos innecesarios, que desde el punto de vista ético son inaceptables.

El Sistema de prestación de los servicios de Protección Social de la salud está segmentado y presenta una alta fragmentación a nivel de proveedores, lo que ha llevado a la desarticulación de los diferentes subsectores, agravada por la falta de coordinación o integración entre los mismos. La cobertura del Seguro de Salud a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS)<sup>9</sup> y privados es baja y se concentra en Asunción y en el Departamento Central. La población asegurada pertenece principalmente a los estratos de los quintiles 2, 3 y 4.

Con la implementación del Sistema Nacional de Salud Único e integrado, se aspira a un modelo de asistencia sanitaria, universal, integral, equitativa y con acceso en igualdad de oportunidades y trato para todos y todas, con amplia participación social, incluyente y solidaria, que evite los gastos de bolsillo en salud. El sistema dará énfasis a la eliminación de las barreras económicas para usufructuar los servicios de salud en el momento que lo requiera la población actuando de esta manera como un factor en la lucha contra la pobreza.

El Sistema Único prioriza el desarrollo de las Redes de Atención Primaria de Salud y Complementarias de atención especializada, así como los Sistemas de comunicación y regulación médica, como estrategia que permite asumir responsabilidad sanitaria y social sobre la población adscripta al territorio, atendiendo a lo largo de la vida y acercando la atención a las familias y comunidades.

Fomenta la participación ciudadana desde los territorios sociales conformados alrededor de las Unidades de Salud de la Familia, donde se articularán los diferentes sectores de la sociedad, haciendo posible la incidencia de la población mejorando el cuidado de la salud y las condiciones sanitarias.



<sup>9</sup> La cobertura del IPS corresponde al 17% población total del país.

Busca superar toda política o programa excluyente, cuyas respuestas sólo se dirijan a determinados sectores y/o a determinadas necesidades dejando sin atención a otros, contraviniendo el ideal de universalidad. Romper con el Sistema perpetuador de la pobreza basado en la inequidad en el acceso a la atención de la salud y con el gasto obligado de bolsillo, fundamenta la conformación de este Sistema.

### **Objetivo N° 1.1.**

*Implementar un Sistema Nacional de Salud único, universal, integral, incluyente y solidario con equidad y participación social.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.1.1 Mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión social en salud e incrementarlo progresivamente hasta lograr la universalidad de la atención de la salud.
- 1.1.2 Desarrollar e implementar un mode-

lo de gestión descentrado, flexible y participativo, tendiente a una descentralización gradual.

- 1.1.3 Fomentar un Sistema de promoción y prevención de las enfermedades, complementario al modelo de atención actual.
- 1.1.4 Mejorar la infraestructura, equipamiento de la red asistencial y las competencias de los recursos humanos en salud.
- 1.1.5 Desarrollar e implementar un modelo de salud adecuado, integral y diferenciado, con los servicios médicos necesarios para cada territorio.
- 1.1.6 Impulsar un modelo de formación en salud para medicina social general que asegure una atención pertinente.
- 1.1.7 Establecer un Sistema de Salud que integre y articule los Programas de Atención especializada, técnica y demográficamente.

*Se aspira a un modelo de asistencia sanitaria, universal, integral, equitativa y con acceso en igualdad de oportunidades y trato para todos y todas, con amplia participación social, incluyente y solidaria, que evite los gastos de bolsillo en salud.*



## 1.2. Educación como Bien Público

La educación es un bien público y el derecho fundamental de toda persona; como tal, debe beneficiar a todos los habitantes de la República sin distinción alguna, de ahí que, es responsabilidad fundamental del Estado y del conjunto de la Sociedad. El Estado es la entidad que garantiza el Derecho de aprender y la igualdad de oportunidades en el acceso a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico<sup>10</sup>. La educación es la fuente básica de las competencias y capacidades y de difusión de valores que requieren las personas para desarrollar proyectos de vida satisfactorios en diferentes etapas de su vida. El Sistema educativo nacional abarca un conjunto de niveles y modalidades interrelacionados, desarrollado por la comunidad educativa y regulada por el Estado.

La educación paraguaya tiene avances significativos especialmente en materia de acceso, sin embargo, los mismos no han sido suficientes, considerando que siguen persistiendo problemas en materia de permanencia, eficiencia, equidad y calidad, siendo los sectores

más afectados las poblaciones rurales, las del quintil más pobre e indígenas.

Se garantizarán las condiciones de una real igualdad de oportunidades y de asegurar a toda la población el acceso a la educación. El principal desafío es garantizar el derecho a una educación de calidad de todas las personas a lo largo de su vida, sin discriminación alguna.

### **Objetivo Nº 1.2.**

*Garantizar el acceso, la calidad y la equidad de la educación paraguaya como bien público y derecho fundamental de las personas a lo largo de la vida.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.2.1. Asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativos.
- 1.2.2. Asegurar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativo, atendiendo la diversidad y la multiculturalidad.
- 1.2.3. Afianzar la gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

*La educación es la fuente básica de las competencias y capacidades y de difusión de valores que requieren las personas para desarrollar proyectos de vida satisfactorios en diferentes etapas de su vida.*

---

<sup>10</sup> Ley 1264



### 1.3. Seguridad Social con Cobertura Universal

La Seguridad Social es parte del Derecho Humano fundamental y en calidad de tal, tiene rango Constitucional. Se funda en los principios de universalidad, solidaridad, equidad, justicia, unidad, igualdad, sostenibilidad, integralidad, y subsidiariedad. Es así que la Seguridad Social, debe alcanzar a todos y todas con diferentes mecanismos de financiamiento, por trabajadores, empleadores y el Estado en caso de los trabajadores dependientes, y por trabajadores y la colectividad en caso de los trabajadores independientes y de baja capacidad contributiva. La incorporación al sistema debe hacerse de forma progresiva, acorde a la capacidad contributiva, con prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen.

La Seguridad Social según los postulados internacionales y el Convenio 102 de la OIT,

protegerá a toda la población trabajadora en condición de dependencia e independiente en forma obligatoria contra los riesgos de invalidez, vejez, muerte; riesgos de enfermedad y maternidad y riesgos por accidentes y enfermedades del trabajo. Los beneficios de salud y las prestaciones económicas de largo plazo se extienden a los derechohabientes en caso de defunción del titular.

En Paraguay, la cobertura de la Seguridad Social alcanza sólo al 17% de la Población Económicamente Activa (incluye todas las cajas del sistema). Esta situación se constituye en una de las mayores expresiones de desigualdad que persisten en la Nación y pueden contribuir a perpetuar los niveles de pobreza. Otras inequidades existentes entre los grupos que aportan al Sistema Previsional del IPS, de la Caja Fiscal y de las demás seis cajas reguladas, tiene que ver con notables diferencias en materia de aportes para el financiamiento como así también los requisitos de edad, antigüedad, tasa de sustitución y sistema de cálculo del haber jubilatorio.



Los esfuerzos están orientados a reformar el Sistema Previsional y de Seguridad Social vigente, con miras a lograr la obligatoriedad y la universalidad de la Seguridad Social en el Paraguay, para colocarlo al nivel de los demás países de América. La reforma enfatiza el ordenamiento de aportes y beneficios de todas las cajas previsionales existentes por un lado y por el otro modificará la Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social (IPS) para extender los beneficios previsionales a la población actualmente excluida de este derecho: trabajadores independientes del área urbana y rural, trabajadores del sector doméstico, empleadores, microempresas y trabajadores familiares no remunerados.

### **Objetivo N° 1.3.**

*Modernizar el Sistema de Seguridad Social con cobertura integrada*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.3.1. Asegurar el Derecho de la población al acceso a un Sistema de Seguridad Social universal y obligatorio, basado en el modelo de reparto solidario, que contemple la cobertura de todos los riesgos que debe cubrir.
- 1.3.2. Implementar medidas para disminuir la elevada evasión patronal, ampliando los beneficios del sistema a todos los sectores cotizantes.
- 1.3.3. Aumentar progresivamente las clases de prestaciones cubiertas por la seguridad social.
- 1.3.4. Mejorar las estrategias de cobertura para incorporar a los trabajadores asalariados, independientes y en condición de economía de subsistencia.
- 1.3.5. Promover la integración, la portabilidad de derechos y movilidad entre los Sistemas de Previsión Social existentes en el país.



## 1.4. Sistema Nacional Integral para el Hábitat y la Vivienda Social<sup>11</sup>

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1992, suscriptos por el Paraguay, reconocen el derecho a la vivienda adecuada y digna como fundamental y afirma la responsabilidad del Estado para asegurar este derecho.

Complementario a lo anterior, la habitabilidad se refiere a las condiciones en las que la familia habita una vivienda y está determinada por las características físicas de localización y socioculturales. Aquí se incorpora el concepto de buena calidad con acceso a todos los servicios (agua, saneamiento, energía, salud, educación, movilidad y transporte, comunicación, deportes y esparcimiento), redes de infraestructura y equipamientos colectivos accesibles, fuentes de trabajo en la cercanía y un buen contexto social.

En Paraguay, el déficit de vivienda afecta a una importante franja de la población (desde los grupos más vulnerables, como grupos “sin techo” en asentamientos, pueblos indígenas, población rural, hasta la clase media), siendo la oferta de vivienda social insuficiente. Asimismo, la empresa privada y el sector financiero nacional demuestran poco interés en construir y prestar financiamiento, por lo que gran parte de la población, asalariada, empleada o microempresarial, con ingresos a nivel del salario mínimo y hasta 5 salarios mínimos por mes no accede fácilmente a una vivienda. Actualmente no existe una política de Estado de largo plazo en el sector habitacional, presentándose además superposición de roles y funciones entre las entidades que deben dar respuesta a la problemática, todas con presupuestos insuficientes para paliar el déficit habitacional.

Como consecuencia de la debilidad de la rectoría del sector de agua y saneamiento, existen varias instituciones, públicas y privadas, que confluyen en la construcción y prestación de estos servicios sin coordinación entre ellas y con debilidad en cuanto a cobertura y calidad.

Es evidente la necesidad de aumentar la coordinación y articulación entre estas instituciones para mejorar la efectividad de los servicios.

En electricidad, los niveles de penetración en el país son altos, aunque la calidad del servicio es variable, muchas de las comunidades fueron conectadas con infraestructura precaria y cuentan con servicios mínimos o discontinuos. Existen aún comunidades sin el acceso al servicio, sea por las distancias respecto a las líneas de conexión o porque la limitada cantidad de población.

### **Objetivo Nº 1.4.**

*Establecer y desarrollar un Sistema nacional integral para el hábitat saludable, con accesibilidad universal, con particular atención a la vivienda social.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.4.1. Establecer condiciones de acceso a la vivienda, que considere las diversas necesidades de las familias y comunidades.
- 1.4.2. Implementar programas de subsidios adecuados, eficientes y focalizados a poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza.
- 1.4.3. Implementar progresivamente un Sistema de financiamiento para la vivienda social con componentes de subsidio total y ahorro programado.
- 1.4.4. Promover la oferta público/privada de la vivienda social para satisfacer las necesidades de la población.
- 1.4.5. Desarrollar lineamientos para la planificación urbana territorial, atendiendo la dimensión ambiental y la gestión de riesgo para apoyar los procesos de los Gobiernos locales.
- 1.4.6. Desarrollar e instalar mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo integral de servicios, que aseguren la calidad del hábitat.

<sup>11</sup> El presente documento refiere el término Vivienda Social en el entendido de Vivienda de interés social, como se indica en el Artículo 3 de la Ley 3637/08 “Que crea el Fondo Nacional de la vivienda Social - FONAVIS” Vivienda de interés social: Dirigida a los sectores de pobreza y extrema pobreza, que no tienen ninguna posibilidad de acceder a los créditos de mercado para vivienda.

## 1.5. Prevención, sanción y erradicación de toda forma de violencia de género y edad

La situación de desigualdad y subordinación en que viven las mujeres se refleja en el hecho de que 1 de cada 5 paraguayas ha sido víctima de violencia alguna vez y que alrededor de 60 mil mujeres por año la sufren de parte de su pareja, en el ámbito familiar<sup>12</sup>. La violencia y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, junto con la trata de personas, particularmente presente en las zonas fronterizas, así como la niñez trabajadora doméstica, adolescentes en conflicto con la ley, niñez institucionalizada, entre otras, constituyen los conflictos más frecuentemente invisibilizados.

La Constitución de la República del Paraguay establece en el Artículo 60 la obligación del Estado de promover políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar.

Este gobierno, en consonancia con la legislación nacional y los compromisos internacionales ratificados por Paraguay se compromete a profundizar esta Política Pública e impulsar instrumentos y acciones con servicios eficaces y accesibles, recursos humanos calificados y presupuesto suficiente, para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia.

### **Objetivo N° 1.5.**

*Establecer mecanismos eficaces y accesibles para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia de género y edad.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.5.1. Desarrollar e implementar un modelo de servicios públicos coordinados para la atención integral de los casos de violencia.
- 1.5.2. Fomentar la educación y capacitación del personal que brinda servicios públicos en la policía nacional, el sistema de salud, la administración de justicia, y demás instituciones encargadas de la prevención, sanción y erradicación de la violencia.
- 1.5.3. Suministrar servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujeres, niños, niñas y adolescentes objeto de violencia, por medio de instituciones de los sectores público y privado, incluyendo centros de atención, casas de refugio, servicios de orientación jurídica, de rehabilitación, de formación laboral, y cuidado y custodia de los hijos e hijas afectados cuando corresponda.
- 1.5.4. Desarrollar e implementar un sistema de información periódico sobre la oferta pública de servicios, el acceso a los mismos y el registro de casos de violencia atendidos.



<sup>12</sup> CEPEP, 2008

## 1.6. Identificación civil

La identidad es un Derecho fundamental e irrenunciable, reconocido por el Estado con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña y el Código de la Niñez y la Adolescencia, normas que garantizan y protegen este derecho: el nombre, la nacionalidad y la relación de familia. La no efectivización de este derecho, crea dificultades para el desarrollo de la persona y su inserción en el desarrollo social y económico del país, a la vez que le inhibe a ejercer sus derechos fundamentales y a disfrutar de los bienes y servicios sociales que como ciudadano o ciudadana le corresponden. La hace más vulnerable a la trata de personas y explotación, dada su invisibilidad como ciudadano o ciudadana.

La población indígena carece de documento de identidad en un 50% según el censo 2002 y la vuelve en una población en situación de vulnerabilidad, víctima de todo tipo de abusos y delitos (trata de personas, tráfico de niños/as, explotación laboral) y las excluye de los beneficios y obligaciones.

En el país y fuera de él, un relevante número de personas no están registradas por la baja respuesta de las instituciones competentes, por la descoordinación existente, por la minimización del valor de la documentación y las limitaciones de oferta de servicios y acceso a los locales de registro. Respecto a esto,

un problema particular son los ciudadanos y ciudadanas expatriados, en especial sus hijos nacidos fuera del territorio paraguayo.

En el Paraguay existen inmigrantes sin documentos de identidad, estos en su mayoría tienen hijos, paraguayos o no, que tampoco lo tienen.

### *Objetivo N° 1.6.*

*Fortalecer el Sistema de Registro y Documentación, a fin de dar cumplimiento al Derecho constitucional a la identidad*

### **Políticas Priorizadas**

- 1.6.1. Mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación entre instituciones con competencias en el registro de personas.
- 1.6.2. Establecer una estrategia de concienciación respecto a la importancia del registro e identificación de las personas.
- 1.6.3. Aumentar la oferta de servicios y facilitar el acceso a los mismos.
- 1.6.4. Asegurar la identificación de ciudadanos expatriados y sus descendientes.
- 1.6.5. Asegurar la protección adecuada de los documentos relacionados a los registros del estado civil de las personas.



## 1.7. Desarrollo Cultural

La dimensión cultural es central en el proceso de desarrollo, pues es la que, junto con la dimensión ambiental, proporciona las condiciones de sustentabilidad y sentido. El sentido de pertenencia, los lazos de solidaridad, la cohesión social, la creación y la participación son esencialmente procesos culturales.

Cultura es el sistema simbólico, articulado con el sistema tecnológico y el relativo a las formas de organización social, que incluye redes de sentido que construyen las sociedades para autocomprenderse y legitimarse; formas por las cuales las comunidades se reconocen y se diferencian, como los acervos patrimoniales, las figuras y los discursos colectivos a través de los cuales el cuerpo social se imagina, recuerda y se proyecta. Las políticas culturales aluden al conjunto de criterios y proyectos sistemáticamente adoptados por el Estado para promover, regular y proteger procesos, bienes y servicios culturales. Desde esta perspectiva, la inversión en la cultura es una inversión por la construcción de una nación plural, fortalecida en su memoria y con proyecto de futuro.

Las condiciones para el ejercicio de los derechos culturales – el acceso a los bienes y servicios culturales, la expresión y la creación, la tutela del patrimonio, entre otros, - o están limitadas o restringidas a ciertos sectores de la población. La diversidad cultural del Paraguay es desconocida y subvalorizada, mientras que las nuevas generaciones o las poblaciones migrantes se ven excluidas de participar en la recreación de la memoria y la innovación cultural.

Son importantes factores de la “problemática cultural paraguaya” la pervivencia de conceptos limitados de cultura (reducción a bellas artes y al folclore) y conceptos excluyentes de nación (homogénea, homogeneizante); la continuidad del modelo cultural autoritario, los olvidos u omisiones que organizan la memoria oficial y minan las memorias populares. El patrimonio cultural no sólo sufre un deterioro que ronda la emergencia, agravado por el descono-

cimiento institucional existente: la situación de los museos nacionales y de los centros históricos es un ejemplo paradigmático. La pobreza y la desigualdad social que aquejan al Paraguay debilitan los lazos de cohesión social, minando los sentidos de pertenencia y las expectativas de futuro, reducen el espacio público, espacio constructor de ciudadanía.

### *Objetivo N° 1.7.*

*Cautelar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso a bienes y servicios culturales*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.7.1. Promover el acceso a los bienes y servicios culturales, así como a las condiciones de creación y expresión, priorizando a las poblaciones en situación de pobreza, las nuevas generaciones y las poblaciones migrantes, dando una atención particular a la problemática de las poblaciones de frontera.
- 1.7.2. Reconocer y valorizar la diversidad cultural del Paraguay (étnica, lingüística, territorial, social) y la tutela y apropiación del patrimonio cultural de la nación.
- 1.7.3. Promover el acceso a la cultura paraguaya para los emigrantes y sus descendientes.



## 1.8. Deporte y Esparcimiento

La actividad deportiva, la recreación y la actividad física son elementos propios para garantizar la salud física y mental de la población, mejorar la productividad del recurso humano y los lazos de convivencia de la ciudadanía. El estímulo al deporte debe ser una actividad que se ejecute desde el Estado, y por las instituciones subnacionales las que deberán contribuir a este propósito, incorporando programas y proyectos en coordinación y dentro del marco de la Política Nacional del Deporte.

Una de las principales dificultades por las que atraviesa el país, radica en la marcada ausencia de los agentes sociales (público – privado) de promoción de los deportes, así como la no disponibilidad de los elementos, y las infraestructuras básicas para las prácticas: espacios públicos alternativos, plazas, parques, espacios comunitarios, instituciones educativas, clubes sociales y deportivos de diferentes disciplinas.

La limitada promoción y el acceso a las actividades de esparcimiento y deporte, están dados porque el país cuenta con infraestructura inadecuada, no hay una promoción de estas actividades, cuenta con recursos financieros limitados que denotan la poca incidencia de las instituciones responsables de su promoción.

### *Objetivo N° 1.8.*

*Garantizar y promover la actividad física, el deporte y la recreación para toda la población, respetando la diversidad y multiculturalidad*

### **Políticas Priorizadas**

- 1.8.1. Aumentar y mejorar la infraestructura para la práctica de deportes.
- 1.8.2. Promover las actividades y competencias deportivas en diferentes sectores, nacional e internacional a través de diversos medios.
- 1.8.3. Aumentar la inversión pública en las actividades de deporte e identificar fuentes alternativas para el financiamiento y promoción.



## 1.9. Seguridad Ciudadana

Se refiere a la garantía de seguridad de la población en general, se inscribe en el marco de las políticas generales del Estado y tiene en cuenta un total respeto de las garantías fundamentales y de los Derechos Humanos de los ciudadanos.

El aumento de la violencia y la inseguridad entre los habitantes de los pueblos y especialmente de las grandes ciudades, debe comprenderse como un fenómeno multicausal en el que confluyen factores económicos, sociales y políticos. En el Paraguay, los delitos contra la propiedad y en general los delitos violentos y aquellos ligados a la desigual distribución de riquezas en las zonas rurales, señalan la necesidad de encarar políticas públicas que apunten a la construcción de una sociedad políticamente democrática, socialmente solidaria y económicamente equitativa. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la violencia, la criminalidad, la disponibilidad de armas de fuego, el consumo de alcohol y drogas así como el tráfico de estas últimas, son factores que podrían incidir en su crecimiento y que tienden a aumentar la inseguridad.

Las medidas de control represivo y preventivo son insuficientes dadas las condiciones sociales adversas, por lo que hay que estimar la necesidad de adecuar el rol del Estado no solo a la disminución de la violencia y conflictividad en el mediano y largo plazo, sino también a la administración de su crecimiento en el corto plazo. Esto implica el desarrollo de políticas sociales eficientes y eficaces y de políticas que se materialicen a nivel de gestión pública y asignación presupuestaria así como al nivel de reformas institucionales y administrativas. Al déficit de fuerza policial, la baja calidad de su grado de profesionalización y los bajos salarios que perciben los mismos, se suman

la falta de equipamiento, los altos niveles de corrupción y la ausencia de políticas de seguridad ciudadana que tengan en cuenta el carácter multicausal del delito y la violencia.

Todo ello, en el marco de una sociedad civil frágil, con baja institucionalidad, deficiente capacidad de gestión y escasos recursos, lo cual supone un alto riesgo para las democracias y la integración social ya que se generan disfuncionalidades sociales.

### *Objetivo 1.9.*

*Mejorar las condiciones de seguridad ciudadana para todos y todas quienes habitan el territorio nacional, circumscripciones con plena vigencia de los Derechos Humanos.*

### **Políticas Priorizadas**

- 1.9.1 Implementar la Política y Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, a nivel Central, Departamental, Municipal y Barrial.
- 1.9.2 Implementar estrategias de prevención del delito (Prevención Social, Situacional y Policial) desde la perspectiva interagencial y multiagencial con participación ciudadana.
- 1.9.3 Desarrollar e implementar Sistemas de Información sobre Criminalidad, a través de la aplicación sistemática de Encuestas Nacionales de Seguridad Ciudadana, Centro de Información Estadística y Observatorio de Criminalidad y Seguridad Ciudadana.
- 1.9.4 Fortalecer el Sistema Policial, privilegiando la función de prevención del delito.
- 1.9.5 Reformar el Sistema de Ejecución Penal y promover la reforma del sistema Judicial.
- 1.9.6 Instalar la credibilidad en el Sistema Policial como servicio a la comunidad.

*Encarar políticas públicas que apunten a la construcción de una sociedad políticamente democrática, socialmente solidaria y económicamente equitativa.*

## 1.10. Seguridad y Soberanía Alimentaria

Se entiende por soberanía alimentaria a la facultad de cada Estado para definir sus propias pautas alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana...."<sup>13</sup>

Las principales causas de esta problemática están relacionadas con el acceso y la disponibilidad de alimentos para el consumo nacional, coincidente con precios de mercados internacionales crecientes que favorecen la exportación, ingresos familiares monetarios limitados, hábitos alimenticios inadecuados e inapropiados, limitados controles de calidad de inocuidad de los alimentos. La producción de alimentos es insuficiente en las unidades de agricultura familiar, mientras que el país no cuenta con un sistema de protección al productor y consumidor nacional.

El desarrollo de la agricultura familiar<sup>14</sup> requiere de parte del Estado una asistencia integral, sistemática, no basada en proyectos simplemente. De forma paralela se incluirá a los pueblos indígenas dentro del proceso de desarrollo. Asimismo se fomentarán los sistemas alternativos de producción con perspectivas favorables de mercado, que como estrategia de intervención se propone el acercamiento de las pequeñas unidades productoras a los recursos tecnológicos y financieros necesarios para el desarrollo de la actividad productiva orgánica y agroecológica, el desarrollo de sistemas de mercadeo apropiado, mediante

la vinculación multisectorial constituida por alianzas estratégicas Público-Privada-ONG.

La estrategia para ello consiste en articular los diferentes proyectos y programas que se están realizando a nivel de sectores, a fin de lograr mejor impacto a nivel de las familias pobres; promover la participación de gobiernos municipales, departamentales, organizaciones indígenas y campesinas.

### *Objetivo N° 1.10.*

*Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria a toda la población*

### **Políticas Priorizadas**

- 1.10.1. Desarrollar mecanismos que aseguren la disponibilidad de alimentos de origen nacional para satisfacer las necesidades de la población.
- 1.10.2 Establecer y promover mecanismos diferenciados que faciliten el acceso a una alimentación adecuada y sostenible.
- 1.10.3 Establecer un sistema de promoción de hábitos alimenticios saludables a través de redes locales y regionales (escuelas, centros de salud y otros medios).
- 1.10.4. Fortalecer la eficiencia de las instancias responsables del control de calidad e inocuidad de los alimentos.
- 1.10.5 Incentivar la producción de alimentos para el autoconsumo en Unidades de Agricultura Familiar.
- 1.10.6. Desarrollar e instalar un sistema eficiente y eficaz de promoción al pequeño productor y protección al consumidor nacional.

<sup>13</sup> Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, 13 de noviembre de 1996.

<sup>14</sup> Conforme al Art. 6º, de la Ley 2419/04, Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) se entiende como agricultura familiar aquella en la cual el recurso básico de la mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal y extrapredial. 1866/02. Según el Censo Agropecuario 2008, MAG, existen 241.182 fincas familiares censadas.

## 1.11 Acceso al Sistema de Justicia

La debilidad del Estado para satisfacer las demandas más básicas de la comunidad, junto con la imposibilidad del ciudadano de lograr la efectiva tutela judicial de sus derechos más elementales, generan conflictividad social, más aún ante la carencia de mecanismos que permitan gestionar esa conflictividad por vías democráticas y pacíficas.

En este contexto, es necesario convertir al Sistema de Justicia en un servicio básico al que puedan acceder sin obstáculos y en condiciones de igualdad todos y todas los habitantes del territorio y, además que los derechos de las personas trasciendan de su proclamación normativa hacia una realidad tangible.

El acceso a la justicia no debe abordarse únicamente como una cuestión ligada a su administración, sino además ser vinculada al ejercicio pleno de la ciudadanía. En esta perspectiva, el acceso a la justicia se entiende como la posibilidad de contar con todos los instrumentos que posibiliten al ciudadano la atención efectiva a sus reclamos.

### *Objetivo N° 1.11.*

*Mejorar el acceso a un Sistema de Justicia sin obstáculos y en condiciones de igualdad.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 1.11.1. Mejorar los actuales mecanismos de acceso a la justicia.
- 1.11.2. Promover las reformas legislativas tendientes a garantizar la igualdad en la accesibilidad de los servicios de justicia.
- 1.11.3. Impulsar la conformación de sistemas democráticos de resolución de conflictos.





## Eje N° 2: Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad

Las desigualdades, que excluyen a grandes poblaciones de las condiciones básicas para una vida digna y saludable, son ante todo, un problema ético. La pobreza extrema es por sí sola indignante, pero lo es más cuando convive con la riqueza opulenta, siendo estas desproporciones eventuales fuentes de conflictos internos que alimentan la inestabilidad e inseguridad social.

La situación de desigualdad, así como la pobreza, se transmite de generación en generación; para romper dicho ciclo es necesario incorporar medidas diferenciadas y contundentes, que puedan incidir en la realidad social, transformando la situación de exclusión en igualdad de oportunidades para todos y todas.

Esta Política desarrolla y profundiza la conceptualización de la pobreza, reconociendo la alta complejidad de esta situación así como sus múltiples dimensiones, señalada en el Documento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza<sup>15</sup>.

**i) La carencia:** entendida como la privación de satisfactores de necesidades básicas: alimentación, salud, educación, vivienda, ropa, agua, energía.

**ii) La vulnerabilidad:** plantea la exposición de personas y grupos sociales pobres, indefensos ante los fenómenos naturales (desastres climáticos), sociales (epidemias, otros) y económicos (exclusión de la producción y el empleo, mayormente afectados por las crisis financieras).

**iii) La exclusión social:** es la marginación de los pobres de las estructuras económicas, sociales y políticas, en su condición de sujetos sociales. Las principales consecuencias son: la migración, el vivir del día a día, lo que hace percibir a la pobreza como un problema de los pobres y no de la sociedad, y la escasa participación de los pobres en las organizaciones sociales y políticas.

Cuando la carencia, la vulnerabilidad y la exclusión social van de la mano, surge la pobreza extrema o crítica. Cuando la carencia y la vulnerabilidad son menos impactantes, pero se evidencia una fuerte exclusión social, se habla de pobreza moderada (no extrema). Ambas condiciones se retroalimentan permanentemente, limitando las posibilidades de romper el círculo de la pobreza, principalmente si el Estado no interviene oportuna y adecuadamente.

*Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida.*

<sup>15</sup> Asunción – Paraguay, Año 2006.

La falta de respuesta del Estado y la sociedad en general, ante las crecientes demandas sociales, sumada al deterioro económico hasta los primeros años de esta década, han generado condiciones extremas en los grupos más desprotegidos y postergados de la sociedad traducidos en déficits de empleo u ocupación laboral y sus consecuencias inmediatas han sido la pobreza y el acuciante deterioro de las posibilidades de tener una vida digna y ampliada para familias y comunidades enteras.

La pobreza como proceso histórico y social es generada por múltiples causas entre las que destacan el modelo económico excluyente, de baja productividad y poco generador de empleo, el escaso desarrollo del capital humano y social, la ineficiencia e inefficacia institucional, políticas sociales asistencialistas, centralistas y clientelistas y la corrupción e impunidad. Además, la ausencia de medidas apropiadas para

instaurar una red de protección social sólida con un enfoque sistémico, con cobertura temática y territorial de calidad, focalizada y pertinente, refuerzan la situación de pobreza. En forma paralela, han contribuido con la profundización de la pobreza, barreras culturales que impiden el acceso a los servicios sociales de la población vulnerable y excluida, las limitaciones de los instrumentos y acciones para la promoción de grupos específicos con cobertura y calidad, así como los marcadas asimetrías regionales y territoriales especialmente en la prestación de servicios sociales básicos, ligados al ejercicio de derechos inalienables.

El Plan contempla iniciativas socioproyectivas complementarias para grupos y comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema, desocupación y/o vulnerabilidad social, e involucra diversas instituciones para una intervención integral. Estas iniciativas contribuyen a su inclusión económica.



## 2.1. Sistema de Protección Social “Säso Pyahu”

La solución de los problemas de pobreza, exclusión social y económica, trasciende el marco de las acciones sectoriales y debe afrontarse con un enfoque sistémico y transversal, dado que la responsabilidad compete a distintos actores. La suma de las intervenciones sectoriales encaminadas a un mismo fin son las que contribuyen en su conjunto a subsanar las causas que producen la pobreza y la exclusión.

Varias instituciones<sup>16</sup> abordan total o parcialmente el tema de la pobreza y la exclusión, aunque los esfuerzos de coordinación aún no han decantado en mayor eficiencia y eficacia en su accionar.

Para alcanzar un país más equitativo, se debe generar igualdad de oportunidades que posibiliten el acceso a los bienes y servicios sociales al conjunto de la población. Estas igualdades se concretan generando políticas públicas y mecanismos institucionales eficientes y eficaces (redes), capaces de proveer protección social a personas, familias, grupos y comunidades en los territorios. Un modelo de gestión en red distribuye la responsabilidad en todos sus actores a partir de la sincronía en el accionar de aquellos lograda a través de acuerdos de cooperación en el marco de un **Sistema de Protección Social**<sup>17</sup>.

Las transferencias monetarias con responsabilidad se constituyen en las puertas de entrada al Sistema de Protección Social “Säso Pyahu” – Paraguay Solidario, cuyo objetivo es garantizar el acceso preferente de la población en situación de extrema pobreza a bienes y servicios públicos básicos o mínimos sociales que contribuya al mejoramiento de su calidad de vida en las siguientes dimensiones: seguridad alimentaria, salud, educación, iden-

tificación civil, generación de ingreso, habitabilidad, agua y saneamiento.

Por otro lado cabe mencionar que la condición social y la vulnerabilidad terminan convirtiéndose en un obstáculo cuando el ciudadano o ciudadana requieren acceder a un servicio público. Las limitantes frecuentes que dificultan el acceso a los servicios sociales son, la poca integración al tejido social, el idioma, la baja disponibilidad de recursos para cubrir los costos de bolsillo (transporte, alimentación, vestido), la distancia a los centros de prestación de servicios (en casos de población dispersa y con discapacidad), el desconocimiento de sus derechos, asociado al clientelismo y temor al maltrato en las instituciones públicas a las que acuden para el servicio, entre otras.

Asimismo, el estado de pobreza, exclusión y vulnerabilidad profundiza la inseguridad y baja autoestima de las personas (desde el jefe/a de hogar, hasta los miembros de la familia), lo cual genera las condiciones para una autoexclusión. Este problema psicosocial continuará reproduciéndose en el núcleo familiar permanentemente, si el Estado no detecta esta situación y la atiende integralmente.

Para llevar a cabo medidas efectivas de superación de la pobreza, es necesario asumir una perspectiva de derechos que obligue al Estado a su reconocimiento para adoptar mecanismos tendientes a su satisfacción.

Dada la situación de exclusión de ciertas familias, grupos y comunidades, se deben generar las condiciones para que las mismas tengan posibilidades de acceso a los bienes y servicios sociales, ya que con el solo hecho de incrementar la oferta pública, no se garantiza el acceso a los mismos.

<sup>16</sup> Se destacan, SAS-MAG-SNNA-SDRRC-SEN-DIBEN-INDI-ANDE-CAH-MEC-MDN-MSPBS, SM- CONAVI-SNC- DIPLANP.

<sup>17</sup> “Säso Pyahu” Paraguay Solidario.

**Objetivo N° 2.1.****Instalar y fortalecer el Sistema de Protección Social de amplia cobertura temática y territorial, de calidad, focalizada y pertinente.**

- 2.1.1. Garantizar la oferta de bienes y servicios sociales que brinde acceso preferente a poblaciones en situación de pobreza extrema y al cumplimiento de los mínimos sociales por dimensiones de calidad de vida en los territorios más pobres.
- 2.1.2. Instalar e implementar un Sistema de Protección Social dirigido a la población en situación de pobreza extrema para garantizar el acceso preferente a servicios sociales básicos.
- 2.1.3. Implementar medidas apropiadas que faciliten el acceso de la población pobre, vulnerable y excluida a bienes y servicios sociales.
- 2.1.4. Establecer y consolidar un sistema único y transparente de registro de beneficiarios con su correspondiente mecanismo de monitoreo y control.
- 2.1.5. Fortalecer, ordenar y articular las instituciones rectoras y ejecutoras del área social.
- 2.1.6. Garantizar los recursos financieros necesarios a las instituciones, en función a los mínimos sociales de calidad de vida.
- 2.1.7. Desarrollar e implementar programas integrales socioproyectivos con enfoque de economía social.

## 2.2. Generación de Capacidades en la Población Vulnerable y Excluida

La economía informal o agricultura de subsistencia es una característica de la población pobre y excluida. Los ingresos monetarios que genera, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, techo, vestido y educación. La población urbana en esta condición, en ausencia de habilidades y destrezas que le posibiliten acceder a un empleo, opta por emprender una serie de actividades que le permita obtener algún ingreso monetario diario con el cual cubrir sus necesidades de alimentación. En el campo, el poblador rural si bien podría producir su propia alimentación no siempre le resulta posible, al mismo tiempo no genera el ingreso monetario necesario para cubrir otras necesidades mínimas para la vida. Contribuye a ello, la mala calidad de los suelos donde habita, el desconocimiento sobre nuevas tecnologías y cultivos, la ausencia de una capitalización mínima en herramientas e insumos y, su invisibilidad ante los operadores de servicios financieros y no financieros.

En ambos casos, la pobreza tiene rasgos estructurales y están relacionados al capital humano o las capacidades de las personas, por lo que las transferencias monetarias con corresponsabilidad, si bien son importantes, son insuficientes para sacarlos de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. En este contexto, se hace necesario complementarlas, con iniciativas de generación de ingresos individuales o asociativos, que permitan mejorar su calidad de vida, y con programas inclusivos de salud y educación para que sus hijos e hijas tengan la oportunidad de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El diseño de las estrategias tendientes a mejorar la empleabilidad, el autoempleo o las condiciones para el desarrollo de microemprendimientos, asociados al sistema de protección dirigidas a éstas poblaciones, son los primeros pasos que se deben considerar para generar la autonomía e inclusión de las mismas.

### **Objetivo N° 2.2.**

*Implementar un Sistema articulado de servicios especializados para incrementar las capacidades y competencias básicas de la población vulnerable y excluida.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 2.2.1. Implementar una educación técnica formal y no formal, pertinente y acorde a su realidad, que favorezca la empleabilidad de la población vulnerable y excluida.
- 2.2.2. Facilitar el acceso a sistemas de producción asociados al acceso a crédito, tierra, tecnología e información.
- 2.2.3. Implementar medidas adecuadas que reduzcan las asimetrías generadas por diferencias psicosociales, de género y otras.



## 2.3. Equidad Territorial en la Prestación de Servicios Sociales

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) permite comprender la desigualdad en la distribución de capacidades y oportunidades dentro del territorio paraguayo. Sirve para comparar diferentes niveles de desarrollo de las personas y detectar desigualdades entre los países, e igualmente para cotejar el desarrollo de distintas áreas y regiones dentro de un mismo país. Asunción presenta el índice de desarrollo humano más alto asociado a las mayores facilidades de la población de acceder a los servicios (sobre todo educación, salud y servicios básicos como agua y saneamiento)<sup>18</sup>, mayores oportunidades laborales y a la concentración de recursos. Por otro lado, los departamentos de la Región Occidental o Chaco, alcanzan los menores IDH.



Ajenas a esta realidad, las atribuciones presupuestarias se realizan considerando la variable poblacional, sin ponderar la extensión del territorio y su accesibilidad. Como resultado, la prestación de servicios sociales suficientes de calidad y fácilmente accesibles es una tarea de alta complejidad y onerosa. Dado lo anterior, el país requiere contar con un sistema diferenciado de asignación de recursos para que el desarrollo de los territorios de baja densidad poblacional converja hacia los objetivos nacionales.

### **Objetivo Nº 2.3.**

**Promover la equidad territorial en el acceso a la prestación de servicios sociales, con participación de la sociedad civil organizada y de los gobiernos locales.**

- 2.3.1. Desarrollar e implementar una estrategia de abordaje territorial con enfoque participativo y sistémico.
- 2.3.2. Promover la instalación de un sistema compensatorio para el desarrollo de territorios de baja densidad poblacional o regiones de bajo desarrollo socioeconómico.
- 2.3.3. Promover la desconcentración en la prestación de servicios sociales en función a las capacidades y posibilidades locales.
- 2.3.4. Mejorar la capacidad de gestión y coordinación, horizontal y vertical, en los diferentes niveles de Gobierno.
- 2.4.5. Propiciar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, con oferta de bienes, servicios y accesibilidad adecuada.

<sup>18</sup> Informe Nacional sobre Desarrollo Humano "Equidad para el desarrollo". Paraguay 2008. PNUD.

## 2.4. Promoción Social Comunitaria

El debilitamiento de los lazos o vínculos existentes entre las familias en situación de pobreza y sus comunidades, es uno de los factores que deteriora el tejido social existente en esos ámbitos, lo que hace más crítica y penosa la subsistencia de los grupos sociales. La exclusión social se refuerza cuando la persona o grupos no pueden acceder a las instancias institucionales de inclusión social (educación, salud, etc.), consecuencia de los obstáculos sociales, económicos, políticos y culturales existentes. La exclusión social actúa como una de las causas más recurrentes de propagación y profundización de la pobreza.

La promoción social participativa está orientada a rearticular los nexos sociales debilitados o rotos por la pobreza y la vulnerabilidad entre personas o grupos y sus comunidades, potenciando las capacidades colectivas de cooperación, cohesión y participación social, para incidir efectiva y positivamente en la toma de decisiones que afectan a su familia y su entorno.

Este proceso se orienta al fortalecimiento y desarrollo de capacidades colectivas referidas a: la capacidad propositiva para identificar objetivos e intereses comunes y formular planes

de desarrollo compartidos; la capacidad de negociación para obtener los recursos necesarios; la capacidad de gestión para administrar y controlar que la implementación de los mismos, provengan tanto de iniciativas públicas como privadas.

Este objetivo busca impulsar el empoderamiento de personas y grupos empobrecidos y vulnerables para el desarrollo de lazos de cohesión y cooperación entre los mismos y sus comunidades, potenciando sus capacidades para determinar sus propias condiciones de vida y el ejercicio de sus derechos.

### **Objetivo N° 2.4.**

***Establecer un Sistema de Promoción Social Participativo orientado a impulsar el empoderamiento de personas y grupos empobrecidos y vulnerables en sus comunidades.***

### **Políticas Priorizadas**

- 2.4.1. Promover la participación comunitaria y la creación de nuevas organizaciones.
- 2.4.2. Mejorar las capacidades de gestión y financiera de las organizaciones sociales existentes.
- 2.4.3. Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para promover la participación comunitaria en la provisión de bienes y servicios.





## Eje N° 3: Crecimiento Económico sin exclusiones

Esta Política reconoce la necesidad de que el país logre altos niveles de crecimiento sobre un renovado modelo productivo que se consolide como motor del desarrollo sustentable. Así mismo, se sostiene que la riqueza generada debe ser redistribuida. La función redistributiva de la inversión social requiere que los ingresos del Estado se reflejen en un mayor presupuesto social, de modo que posibilite la universalización del acceso a los bienes y servicios sociales básicos.

La Política también reconoce, que hay otras vías para mejorar la distribución de la riqueza, y apuesta por avanzar de forma paulatina, hacia un modelo que incremente la generación de empleo, sea en la ciudad por medio del desarrollo de una economía social urbana o bien en el sector rural potencializando la agricultura familiar. Esta última arista introduce la Política en la temática de la tenencia de la tierra y refuerza el compromiso social de impulsar y conducir un proceso de reforma agraria integral. Esto implica, la redistribución de aquel territorio apto para uso agrícola o pecuario, actualmente subutilizado, en unidades producti-

vas rentables que den acogida a familias que hasta ahora no han logrado su capitalización, por debilidad del sistema financiero y del apoyo integral y coordinado del Estado.

En el sector primario, la coexistencia del modelo productivo empresarial y de la economía familiar es técnica y ambientalmente viable, y políticamente aceptable en la medida que las mismas se integren en un sistema donde se beneficien mutuamente.

Los objetivos y políticas prioritarias contenidas en este Eje, como Trabajo Decente, Agricultura Familiar, Reforma Agraria Integral, Oportunidades Productivas, Estabilidad Macroeconómica y Desarrollo, Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura, han sido enunciados en el PEES y establecidos en el marco de las competencias de las instituciones del área económica, y se impulsan y reafirman en esta Política. Asimismo, el objetivo Patrimonio Natural del Paraguay, enunciado en esta Política, deberá entenderse como complementario y transversal al PEES.

*Promover y desarrollar condiciones  
que permitan el crecimiento  
económico sin exclusiones.*

## 3.1. Trabajo Decente

El compromiso del país con sus habitantes, es brindar oportunidades de acceso a trabajos productivos, adecuadamente remunerados; socialmente protegidos, con resguardo a los derechos fundamentales; sin discriminación alguna, es decir, encuadrados dentro del Trabajo Decente.

El trabajo ocupa una parte fundamental en la vida de las personas. Debemos abordar como tarea de muy alta prioridad la creación de más y mejores oportunidades laborales para Todos y Todas. En este contexto además, esta Política promueve la generación de empleo protegido en forma temporal, orientado al sector más vulnerable de la población para generar las condiciones mínimas hacia la inclusión social y laboral de las mismas en el marco de trabajo decente.

Se avanza hacia un proceso de consolidación a nivel de la institucionalidad en el ámbito del empleo, con el Fortalecimiento Institucional a nivel Central y Regional, el Plan Nacional de Trabajo Decente<sup>19</sup>, la instalación de la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil, la propuesta de Ley de inserción laboral al empleo juvenil, entre otros.

### **Objetivo 3.1.**

*Diseñar y promover mecanismos para la generación de una oferta de trabajo decente, de manera sostenida.*

### **Políticas Priorizadas**

- 3.1.1. Diseñar e implementar sistemas de servicios públicos e instrumentos que promuevan la igualdad de oportunidades en el marco de una Política Nacional de Empleo.
- 3.1.2. Impulsar la generación de empleo bajo la modalidad de Empleo Protegido.
- 3.1.3. Promover la coordinación público-privada para la capacitación y formación laboral en función a la oferta y demanda.
- 3.1.4. Desarrollar e implementar medidas políticas apropiadas para la promoción y fortalecimiento de MyPyMES.
- 3.1.5. Promover programas de incentivos para facilitar la progresiva formalización laboral.
- 3.1.6. Adecuar e implementar el Marco Regulador para el Empleo.
- 3.1.7. Adoptar y aplicar un sistema progresivo de protección al desempleo.



19) Convenio OIT.

## 3.2. Agricultura Familiar

La agricultura paraguaya está integrada por un grupo de medianas y grandes empresas comerciales y cooperativas incorporadas a la corriente formal de la economía, que representan cerca del 16% de las explotaciones, y por explotaciones tradicionales -agricultura familiar campesina- débilmente insertas en el mercado, que representan cerca del 84% de las explotaciones. El escaso desarrollo alcanzado por estas últimas, contribuyen a incrementar la incidencia de pobreza y pobreza extrema en el ámbito rural, con la consecuente migración rural-urbana y las derivaciones en el aumento del desempleo y subempleo urbano.

La agricultura familiar campesina<sup>20</sup>, se caracteriza por la ineficiencia de las unidades productivas, sea por el tamaño de las mismas, por la debilidad de los sistemas financieros y de extensión y promoción, los que conllevan a la poca capacidad de generar ingresos. Los bajos niveles de productividad, acompañados de la subvaloración y subutilización de la mano de obra familiar y la ocurrencia de eventos climáticos, inciden en la baja inserción de los productos derivados de este tipo de economía en mercados y cadenas productivas, con calidad, cantidad y continuidad.

A este escenario se suma la desarticulación e inconsistencia de estrategias y acciones de la oferta pública de servicios, así como la necesidad de modernización de la entidad rectora del sector.

### **Objetivo N° 3.2.**

*Impulsar el desarrollo económico y social de toda la población rural, con especial énfasis en la agricultura familiar.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 3.2.1. Implementar un modelo integral de desarrollo para la unidad productiva.
- 3.2.2. Adecuar los sistemas financieros, de extensión y promoción a las necesidades de las unidades productivas.
- 3.2.3. Desarrollar estrategias de inserción y permanencia en los mercados y cadenas productivas.
- 3.2.4. Desarrollar alternativas de empleo rural no agrícola.
- 3.2.5. Promover el desarrollo progresivo de mecanismos de cobertura contra riesgos climáticos, como por ejemplo seguros agrícolas.
- 3.2.6. Desarrollar y articular estrategias y acciones de la oferta pública orientadas a la agricultura familiar.



<sup>20)</sup> Agricultura Familiar Campesina, se caracteriza por poseer extensiones de tierra no mayores a 50 hectáreas y mano de obra mayormente familiar y no contrata en el año un número mayor a 10 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo. IICA, noviembre 2004.

### 3.3. Reforma Agraria Integral

Reforma Agraria se entiende, en el marco de esta Política, como el conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas, que en forma integral tiene como fin modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra. La reforma agraria busca solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños –latifundismo- y la baja productividad agrícola debida al no empleo de tecnologías o a la especulación con los precios de la tierra, que impide o desestima su uso productivo. Las formas de cambiar la tenencia de la tierra pueden ser por medio de la expropiación o por medio de políticas fiscales adecuadas.

La concentración de la tenencia de tierra productiva, la ineeficiencia de medidas correctivas para evitarla y la debilidad en la prestación de servicios financieros y no financieros, son elementos que agudizan la desigualdad existente en el país. Es evidente que no podrá existir un verdadero desarrollo social con equidad sin una reforma agraria integral y de envergadura.

#### Objetivo N° 3.3.

*Implementar una Reforma Agraria Integral que promueva un desarrollo rural sostenible.*

#### Políticas Priorizadas

- 3.3.1. Definir un modelo de desarrollo rural integral que respete los intereses económicos y fundiarios de la agricultura empresarial con la necesidad de una reforma agraria.
- 3.3.2. Implementar políticas y acciones orientadas a mejorar la distribución y tenencia de la tierra y rehabilitación de lotes abandonados de asentamientos, en base a un catastro único.
- 3.3.3. Fortalecer y mejorar los esquemas de coordinación institucional para el desarrollo rural integral que facilite el arraigo en asentamientos.
- 3.3.4. Establecer e implementar mecanismos para aumentar los recursos financieros para compra de tierras en zonas aptas para la producción agrícola sostenible.



## 3.4. Patrimonio Natural del Paraguay

El ambiente es un patrimonio común de la sociedad. La sustentabilidad del desarrollo está fuertemente ligada a la utilización y manejo adecuado de sus recursos naturales, a la producción sustentable y al mejoramiento del bienestar social de la población. Para que el país sea sustentable, las actuales generaciones deben ser responsables de la protección ambiental y velar por el uso apropiado del patrimonio natural que será legado a las generaciones futuras.

Está claro que el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental son complementarios. Se constata, sin embargo, que Paraguay aún no ha afianzado un modelo de desarrollo económico con enfoque sustentable, preexistiendo todavía como una variable creciente la depredación de los recursos naturales y la contaminación ambiental.

Dentro de los principales elementos que contribuyen a esta situación se destacan la expansión de la frontera agrícola<sup>21</sup>, la debilidad institucional para la aplicación adecuada y suficiente de la legislación ambiental, la ausencia de planes ordenadores de uso, manejo y protección de recursos naturales, la poca cultura sobre el abordaje de la gestión de riesgo de desastres en los planes y programas territoriales y sectoriales, y la subordinación del tema ambiental a intereses económicos. Otro elemento que contribuye al deterioro del ambiente es la ausencia de un sistema de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, así como la poca promoción de prácticas productivas conservacionistas y agroecológicas.

### Objetivo N° 3.4.

*Asegurar la conservación, el uso sustentable y la soberanía de los bienes naturales del Paraguay.*

#### Políticas Priorizadas

- 3.4.1. Aumentar la eficiencia en el control de la aplicación de las normativas e intensificar la aplicación de las medidas correctivas para restituir los recursos naturales.
- 3.4.2. Promover la implementación obligatoria de Planes Ordenadores de Uso, Manejo y Protección de Recursos Naturales para los gobiernos departamentales y municipales.
- 3.4.3. Promover la creación de un observatorio de vigilancia ambiental.
- 3.4.4. Desarrollar e implementar sistemas de tratamiento de residuos sólidos y líquidos a nivel de todos los gobiernos locales.
- 3.4.5. Promocionar y aplicar obligatoriamente, en zonas de riesgo, prácticas productivas conservacionistas y agroecológicas.
- 3.4.6. Fortalecer a las instituciones competentes, para uso, manejo y protección de los recursos naturales y ambientales.



<sup>21)</sup> Entendida como la contaminación del ambiente y no como la destrucción del bosque.

### 3.5. Oportunidades Productivas

Paraguay, con un modelo económico de exportación de productos derivados del sector primario y de intermediación comercial, poco contribuye a la mejora de la competitividad y a la generación de empleo. Los principales obstáculos para la mejora de la competitividad del país son: la baja institucionalidad pública, el escaso desarrollo de la infraestructura física, la limitada capacidad de los recursos humanos y la casi inexistente innovación tecnológica.

Los principales obstáculos para el desarrollo de los negocios en el Paraguay son: el alto

grado de corrupción, la inestabilidad de las políticas públicas y una burocracia estatal inefficiente.

Fortalecer la competitividad y la capacidad de producción del país implica que las empresas pequeñas, medianas y grandes, accedan a los recursos productivos en cantidad y calidad adecuadas. Para ello es fundamental que las diferentes cadenas productivas dispongan de infraestructura, transporte y logística, mano de obra capacitada y acceso a fuentes de financiamiento.



La generación y el aprovechamiento de oportunidades productivas es una responsabilidad compartida de las instituciones públicas, del área económica y social, con la participación del sector privado.

### **Objetivo N° 3.5**

*Facilitar la participación e inclusión de la población en las políticas nacionales de promoción del sector productivo, orientadas al desarrollo de oportunidades de inversión y empleo.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 3.5.1. Desarrollar, crear y promocionar incentivos para la agroindustria y diversificación productiva en territorios sociales definidos <sup>22</sup>.
- 3.5.2. Promover la reconversión del modelo de desarrollo agroexportador vigente hacia un modelo agroindustrial y exportador sustentable e inclusivo, capaz de generar empleo.
- 3.5.3. Promover la captación de inversiones del sector privado –concesiones, participación de capital de cooperativas en consorcios, entre otros– para el desarrollo de la infraestructura física y la generación de empleo así como el mejoramiento de las condiciones para la competitividad y conectividad con enfoque territorial.



<sup>22) El término agroindustria incluye a pequeñas, medianas y grandes.</sup>

## 3.6. Estabilidad Macroeconómica

Mantener el equilibrio macroeconómico es una precondition para el desarrollo y forma parte de la calidad del crecimiento económico. Los desequilibrios, como en el caso de la alta variación de precios de los alimentos, afectan la capacidad de consumo o demanda de una parte importante de la población.

La población en situación de pobreza y pobreza extrema, es la más afectada por la inflación. El aumento en el costo de vida es un fenómeno que puede arrastrar a más familias a la pobreza o a la indigencia, aunque se ubique en contextos de crecimiento económico.

El nivel de ingresos del Estado está estrechamente relacionado con su capacidad de inversión social. La presión fiscal no alcanza el 12% y, es considerablemente más baja que en países similares de la región. Una política fiscal equitativa, es una precondition para reducir las desigualdades e incluye medidas que benefician más a las personas pobres que a las ricas. La actual política fiscal es regresiva por tanto tiene efectos directos adversos sobre la población pobre y excluida. La desigualdad es también evidente si se observan los datos del sector agropecuario, el cual genera cerca de la quinta parte del PIB, pero contribuye marginalmente sobre su renta.

Otro factor que impide directamente el mayor involucramiento de los sectores más pobres de la población en el desarrollo económico con calidad es su limitado acceso a fuentes de financiación apropiadas para sus necesidades. El PEES prevé promover la creación de un Sistema financiero sólido y seguro capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los sectores económicos sin excepciones.

Considerando que la política macroeconómica afecta la posibilidad de incrementar la inversión social, el crecimiento con equidad y la mayor inserción de la población pobre y vulnerable en la economía, existe el compromiso de mantener un estrecho diálogo entre el Gabinete Social y el Equipo Económico Nacional. En este contexto es necesario que el Gabinete Social no se limite a monitorear la aplicación adecuada de las Políticas Sociales, sino que, en estrecha coordinación con el Equipo Económico Nacional, asegure que las políticas macroeconómicas promuevan, de manera directa e indirecta, la disminución de las desigualdades económicas y sociales.

### **Objetivo Nº 3.6.**

*Generar mecanismos eficaces y eficientes para que la Política Macroeconómica y Financiera sustente la Política Social.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 3.6.1. Impulsar el aumento la presión tributaria orientada a incrementar la inversión social.
- 3.6.2. Apoyar el desarrollo de incentivos para aumentar la recaudación.
- 3.6.3. Propiciar el desarrollo de un contexto político favorable para la implementación de una reforma fiscal progresiva e incluyente.
- 3.6.4. Promover el desarrollo del sistema financiero, que expanda la cantidad y mejore la calidad de los servicios prestados.
- 3.6.5. Impulsar el desarrollo de políticas financieras que promuevan el acceso al crédito adecuado a la mayoría de la población.

## 3.7. Desarrollo, Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura de Servicios

Esta Política prioriza los servicios de infraestructura adecuados y el acceso a los mismos por parte de las comunidades históricamente marginadas a partir de la creación de condiciones para la comunicación y articulación entre territorios. Carencia, descuido y abandono son hoy las características principales de la infraestructura y una fuerte limitante del desarrollo.

A lo largo del ciclo de proyectos de la infraestructura pública, se debe fomentar y facilitar la participación de Organizaciones Comunitarias, generando apropiación y avanzando hacia el concepto de propiedad pública de la infraestructura. Esta Política considera la necesidad de priorizar a las poblaciones y territorios con déficit en infraestructura, poblaciones en condiciones de marginalidad, carencia y vulnerabilidad.

Se apunta a que el desarrollo, conservación y mantenimiento de la infraestructura, sirva de

articulador y empalme en un proceso de transición entre una Política de Estado que pasa a priorizar las necesidades de comunidades históricamente marginadas, carenciadas y vulnerables y como impulsora de su desarrollo.

### Objetivo N° 3.7

*Incrementar y mantener la infraestructura pública de servicios del país priorizando las comunidades más carenciadas y vulnerables con enfoque de desarrollo territorial.*

#### Políticas Priorizadas

- 3.7.1. Impulsar la construcción, rehabilitación y mejora de la infraestructura pública de servicios con enfoque de equidad y desarrollo sustentable entre los territorios ambientales, sociales y productivos.
- 3.7.2. Gestionar la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura pública con participación de empresas privadas, gobiernos locales y organizaciones comunitarias.
- 3.7.3. Fortalecer la articulación interinstitucional para la gestión socioambiental de la infraestructura pública.





## Eje N° 4:

# Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la Inversión Social

Un Estado eficiente, eficaz y transparente, que movilice adecuadamente los recursos que se transfieren al sector social y dignifique y humanice la función pública, es uno de los objetivos de esta Política.

Para el Gobierno, este desafío estratégico es fundamental y constituye una responsabilidad que debe ser compartida y desarrollada de forma colaborativa entre el PEES y este Documento. Incluye una serie de medidas que abarcan cambios institucionales y de modelos de gestión, tanto de las personas como de los procesos. Entre estos últimos, la planificación, el monitoreo y la evaluación así como la gestión por resultados constituyen ejes de trabajo claves. Así también se enfatiza la necesidad de que el sector productivo y la sociedad civil organizada compartan la responsabilidad con el Estado, para lograr un Paraguay más equitativo.

Estas transformaciones resultan necesarias, pues la actual institucionalidad es compleja, fragmentada y desarticulada, consecuencia de un crecimiento del sector público paraguayo con duplicaciones y superposiciones en las competencias y en las acciones concretas, dificultando el acceso de las personas a los servicios públicos. Por otra parte, la concentración de la administración pública se encuentra de manera muy marcada en Asunción y el Departamento Central, dejando vastos sectores del país en una situación de ausencia del Estado.

Es necesario reestructurar el sector público paraguayo, propiciando el cambio con una mirada sis-

témica, humanista y orientada hacia el ciudadano y la ciudadana. Es casi imperativo el ordenamiento y adecuación de las competencias institucionales en función a una lógica colectiva articulada y con lineamientos gubernamentales claros y sencillos. Es decir, se tiene que asegurar la comprensión de que las instituciones públicas forman parte de un todo y comparten el mismo propósito, por lo que la colaboración interinstitucional debe ser una práctica cotidiana que se debe instalar para que el cambio se haga visible.

Enfrentar este desafío implica centrar los esfuerzos en acciones, modificar la forma y las características del gerenciamiento de las instituciones públicas. Esto lleva a plantear los cambios de gestión necesarios para incorporar instrumentos que faciliten la orientación y el logro de las metas propuestas. Planificar participativamente, ordenar las acciones, implementarlas con ayuda de todos los actores, medir los resultados y evaluar el impacto, son algunas de las acciones que deben ser introducidas como prácticas habituales en los Ministerios, Secretarías e Instituciones del Gobierno.

Esta Política tiene como objetivo modificar y mejorar la realidad que enfrenta, por ello, además de las instituciones responsables de su implementación, es necesario involucrar a la comunidad para alcanzar la nueva realidad deseada. Esto lleva a tomar conciencia de que la implementación de las acciones públicas tendrá un mayor impacto si se realiza de forma participativa, descentralizada y con corresponsabilidad de la sociedad civil.

*Diseñar, desarrollar e instalar una nueva institucionalidad para el fortalecimiento del área social que permita aumentar la eficiencia de la inversión social.*

## 4.1. Administración Pública

Un contexto institucional apropiado basado sobre normas bien definidas y prácticas innovadoras que transformen la cultura institucional, son condiciones para la implementación eficiente de las políticas públicas.

En este marco, son necesarias estructuras institucionales que respondan a los nuevos desafíos del sector público, con las condiciones de organización y recursos para un funcionamiento óptimo. Ello será posible con cambios legales y/o normativos.

Es necesario comprender que las personas que trabajan en el sector público son las que mueven las instituciones, las que diseñan e implementan las políticas. Por tanto, un funcionariado público comprometido y competente es fundamental para que la sociedad tenga las respuestas que busca del Estado y que éste está obligado a brindar. Es por ello, que se debe apostar a nuevos modelos y prácticas de gestión y desarrollo de las personas.

La incorporación de personal sin concursos de méritos, en ausencia de una carrera administrativa y de un débil servicio civil, así como las grandes falencias en las condiciones laborales proveídas por las propias instituciones, han permitido que en cada gobierno se vayan sumando funcionarios y funcionarias con escasos criterios de eficiencia, profesionalismo y vocación de servicio a la ciudadanía. La propia concepción de la administración pública estaba basada predominantemente en la lógica patrimonialista y con manejos extremadamente autoritarios, discriminativos y poco respetuosos de los derechos de los/as trabajadores/as del sector público y la ciudadanía. Esta situación conllevaba a un Estado no solamente ineficiente, sino conformado por funcionarios y funcionarias con escasa autoestima, creatividad y posibilidades de desarrollarse dignamente.

A esto debe agregarse que el sistema de remuneración, en general poco competitivo, y

sin base en la productividad y el desempeño, dificulta la incorporación y retención de funcionarios y funcionarias calificados y comprometidos con sus deberes institucionales, por los escasos incentivos adecuados para el logro de los resultados establecidos en las políticas. La distribución geográfica es también inequitativa, dada la concentración del personal a nivel central y las evidentes carencias en el interior, así como el poco apego de las instituciones para promover la movilidad laboral de trabajadores en función a las necesidades institucionales específicas y a las potencialidades laborales de las personas.

El cumplimiento del marco legal de la función pública, especialmente en lo referente a la implementación de la Carrera del Servicio Civil (por ejemplo, en el sistema de ingreso por Concurso Público de Oposición, el establecimiento de un escalafón institucional, etc.), ha sido muy limitado, desordenado y dependiente de coyunturas institucionales particulares (voluntad política de la autoridad, fuerza sindical, asignación presupuestaria, etc.). Por tanto, un aspecto importante será respaldar los esfuerzos de clarificación de este complejo entramado jurídico y de cumplimiento de la normativa específica para el sector.

En el ámbito de la Gestión Pública moderna, la adopción de la gestión por resultados implicará una verdadera transformación en la administración. Esto supone coordinar los esfuerzos de instituciones que ya cuentan con facultades, información e incluso instrumentos para implementar ese modelo de gestión. Asimismo, a nivel de la función pública, un sistema de evaluación de desempeño, que ya está contemplado en la normativa, podrá ser un aspecto de motivación para el funcionariado y las autoridades, siempre que no se encare desde una mirada predominantemente punitiva.

En este contexto, se pretende desarrollar sobre la base de un diagnóstico institucional,

un Plan de reingeniería del sistema institucional del sector social, redefiniendo las funciones normativas y ejecutivas de las diferentes instituciones, eliminando superposiciones y duplicaciones de funciones, estableciendo mecanismos ágiles y formas de coordinación y cooperación interinstitucional. Se pretende elaborar para las diferentes instituciones públicas del área social un plan progresivo de desconcentración y descentralización de las responsabilidades, presupuestos y medios, dejando a las instituciones rectoras principalmente el papel normativo y de supervisión/monitoreo.

La política nacional de modernizar la administración pública incluye también nuevas formas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en las áreas sociales. En el ámbito de la profesionalización progresiva del servicio civil, se buscará la promoción de servidores/as con perfiles adecuados para brindar un efectivo servicio a sus conciudadanos y se propiciará el acceso a los cargos por concursos de méritos. Así mismo se revisará el sistema salarial, introduciendo criterios objetivos para la definición del nivel de salario y ofreciendo niveles competitivos. Se desarrollará además un sistema de incentivos que promueva la desconcentración de los funcionarios hacia el interior del país y se impulsarán políticas de bienestar del funcionariado que humanicen la función pública.

Así mismo, en el ámbito de esta Política se impulsará en forma gradual el establecimiento del Gobierno Electrónico en el marco del Programa de la Modernización de la Administración Pública.

#### **Objetivo N° 4. 1.**

*Impulsar el incremento de la capacidad operativa y de gestión de las instituciones que garantice el acceso de la población a los bienes y servicios sociales.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 4.1.1. Reordenar el marco institucional para el área social.
- 4.1.2. Instalar las capacidades y herramientas para la gestión por resultados.
- 4.1.3. Desarrollar e implementar una política de gestión y desarrollo de las personas en la función pública, considerando el sistema salarial.
- 4.1.4. Impulsar planes de capacitación específica del funcionariado público para el mejoramiento de sus competencias de diseño y ejecución de políticas sociales.
- 4.1.5. Establecer un sistema de incentivos para la desconcentración de servicios y funcionarios hacia el interior del país.
- 4.1.6. Impulsar la instalación del Gobierno Electrónico como la gestión pública por medios digitales.



## 4.2. Red de Protección Social<sup>23</sup>

Con la conformación del Gabinete Social de la Presidencia de la República en el año 2003 y su reestructuración en el 2009, se pretende aumentar la coordinación, articulación y complementariedad de las políticas sociales en general y a nivel territorial en particular.

La ejecución de políticas, programas y proyectos sociales se da en escenarios complejos y queda claro que la acción limitada de instituciones y actores puntuales no basta para generar soluciones suficientes ni sustentables, se requiere del concurso de una diversidad amplia de instituciones públicas y privadas, es decir constituir redes que permitan el establecimiento de asociaciones y vínculos e intercambio de apoyos para brindar y obtener mutuos beneficios.

Aunque han existido esfuerzos por crear y hacer funcionar redes en el país, hay que aceptar que los comportamientos sectoriales continúan existiendo, induciendo a la fragmentación, a la superposición de funciones y competencias, al solapamiento de emprendimientos dando inconsistencia al accionar gubernamental.

Es un imperativo avanzar hacia una mayor coordinación, entendida como una cadena de diálogos y acuerdos para una acción sincronizada y complementaria que permita al Gobierno llegar a objetivos y metas compartidas.

Por otro lado cabe mencionar que la tendencia del crecimiento de la inversión social en el gasto público es favorable. Durante la transición disminuyó la participación de gastos de defensa en el Presupuesto General de la Nación (PGN), se mantuvieron relativamente sin variaciones los de otros sectores y aumentaron los porcentajes de educación, salud, vivienda y servicios básicos. Este incremento de la inversión social no fue orientado a la expan-

sión de los servicios sociales. La eficiencia de la inversión social es baja, como consecuencia de los altos costos de funcionamiento y el elevado número de funcionarios subutilizados o no adecuados a las funciones, debilitando así la funcionalidad del sector público.

La propuesta es –paralelamente a las políticas de reingeniería institucional y promoción de las personas– introducir medidas para mejorar la gestión de la inversión social, la transparencia y los sistemas de monitoreo y evaluación, así como el fortalecimiento de instituciones del ámbito administrativo con roles fundamentales, para apoyar y potenciar la gestión de las instituciones del ámbito de los servicios sociales.

### **Objetivo Nº 4.2.**

*Conformar una red de instituciones públicas responsables de proveer bienes y servicios sociales universales.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 4.2.1. Ordenar y poner en funcionamiento una red de servicios sociales universales, coordinados, articulados e integrados.
- 4.2.2. Desarrollar e implementar un sistema eficiente de imputación de la inversión social por centro de costos, tipo de actividad y grupo meta.
- 4.2.3. Implementar un sistema integral de monitoreo y evaluación de la eficiencia de la inversión social.
- 4.2.4. Diseñar los programas y sus respectivos presupuestos por resultados.
- 4.2.5. Fortalecer instituciones del ámbito administrativo que son claves para la gestión de las instituciones que proveen servicios sociales.

<sup>23</sup> Es la oferta de servicios públicos que el estado paraguayo pone a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas a través de las instituciones estatales, para la cobertura de sus necesidades a fin de prevenir, mitigar o superar riesgos o vulnerabilidades a las que están expuestos a lo largo de su ciclo de vida. La RED tiene oferta de servicios en los ámbitos de protección, promoción e inclusión económica.

## 4.3. Planificación, Monitoreo y Evaluación

Los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de las intervenciones son fragmentados por institución y a veces, por dirección o programa de intervención.

Con pocas excepciones, no hay una planificación que tenga una visión integral, prevaleciendo la planificación operativa por institución, desvinculada de las acciones de los otros operadores del Estado. Esta planificación operativa se realiza sobre la base de las probables disponibilidades presupuestarias y no reflejan criterios técnicos o las necesidades reales de la población meta.

El monitoreo se refiere principalmente a las acciones realizadas con respecto a los recursos financieros utilizados. Existe poca cultura institucional respecto a las evaluaciones de impacto.

### Políticas Priorizadas

- 4.3.1. Fortalecer la planificación a nivel central y subnacional que se realice de forma articulada e incida en la mejora de la asignación de los recursos.
- 4.3.2. Implementar un sistema de planificación integrada que vincule y articule la planificación de los gobiernos subnacionales con el nivel central.
- 4.3.3. Promover la preparación y utilización de la programación y presupuesto plurianual.
- 4.3.4. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación integral e integrado que incluya indicadores de resultado y de impacto, accesibles a la sociedad en general.

#### **Objetivo N° 4.3.**

*Desarrollar, implementar y fortalecer sistemas integrados de planificación, monitoreo y evaluación.*



## 4.4. Participación Ciudadana y Control Social

La participación ciudadana es el espacio de interacción que construyen los ciudadanos y las ciudadanas al interactuar con sus autoridades para incidir en la toma de decisiones de la agenda pública, diseño e implementación; ejercer un control en la ejecución de las medidas consensuadas y dar seguimiento a las acciones gubernamentales; contribuyendo a mejorar la gestión pública, el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población.<sup>24</sup>

“Las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil deben promover la

horizontales de relación entre la ciudadanía y los gobiernos.

### **Objetivo N° 4.4.**

*Fomentar la participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 4.4.1. Desarrollar e implementar un marco legal que regule y propicie la participación ciudadana.



participación ciudadana en los ámbitos civil y político, mediante el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas y la provisión del marco normativo adecuado que favorezca el aprovechamiento de las oportunidades”.<sup>25</sup>

Para que el proceso de participación sea efectivo es necesario, entre otros aspectos, que se respeten las diferencias, que exista tolerancia, que se utilicen tecnologías apropiadas de información y comunicación, así como prácticas

- 4.4.2. Desarrollar criterios y lineamientos para promover la participación ciudadana en diferentes niveles del gobierno.

- 4.4.3. Impulsar la sistematización, capacitación y sensibilización de la Sociedad Civil en temas relacionados a participación ciudadana.

- 4.4.4. Desarrollar e implementar un marco legal que establezca la rendición de cuentas de la gestión de las autoridades a la ciudadanía.

<sup>24</sup> Gestión Local, 2008, “Mecanismos de inclusión social en la gestión municipal”, Pág. 9.

<sup>25</sup> Orientaciones de Políticas para la reducción de desigualdades en el Paraguay. Desarrollo Humano Paraguayo. Cuaderno de Desarrollo Humano. 2007.

## 4.5. Responsabilidad Social Compartida

Los actores sociales, económicos, políticos y culturales asumen proactivamente el papel que les corresponde para contribuir al desarrollo social y económico del país. Con este entendimiento, el Gobierno promueve la integración de todos los actores en la construcción de una mayor equidad y desarrollo social.

Una de las precondiciones para lograr un desarrollo social, autosostenible y participativo, es que todos los actores a nivel de los municipios y territorios reconozcan su propia capacidad de autodesarrollo, sin limitarse a reclamar soluciones para los problemas existentes al Gobierno Central. Basándose en la identificación participativa de sus potencialidades y limitaciones, la sociedad civil deberá organizarse a fin de alcanzar soluciones, a través de cooperativas sociales, convenios de colaboración entre la sociedad civil y el empresariado local o nacional u otras figuras asociativas.

Las instituciones del Gobierno Central podrán promover acciones a través de una colaboración directa<sup>26</sup> o a través de subvenciones.

### **Objetivo N° 4.5.**

*Promover la responsabilidad social y ambiental compartida para la implementación de soluciones más efectivas.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 4.5.1. Incentivar la cooperación entre la Sociedad Civil organizada y los diferentes niveles de Gobierno.
- 4.5.2. Impulsar el establecimiento de redes público-privadas para instalar la participación empresarial con responsabilidad social.
- 4.5.3. Promover la responsabilidad social y ambiental en el sector empresarial.
- 4.5.4. Promover la asociatividad entre diferentes actores para resolver problemas comunes.



<sup>26</sup> Donación de equipos, construcción de la infraestructura, asistencia técnica, etc.

## 6.6. Descentralización y Desarrollo Local

La Constitución Nacional de 1992 en su Artículo 1.- DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO, define que "La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes..." La Carta Magna otorga amplias competencias y atribuciones a los Gobiernos Departamentales<sup>27</sup> y Municipales<sup>28</sup>, sin embargo, el Gobierno Nacional, particularmente el Poder Ejecutivo mantiene aún una estructura funcional centralizada.

En el marco de esta Política se entiende, la descentralización, como un proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, competencias, recursos y poder de decisión desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, como municipalidades y gobernaciones, a fin de mejorar la producción de bienes y servicios para la población con la participación ciudadana.

El país no cuenta aún con un proceso de descentralización ordenado, sistemático y progresivo, sin embargo, existen varios ejemplos que a la luz del marco legal existente se han venido realizando. Los principales procesos están concentrados en Salud, Educación y Obras Públicas.

La descentralización implica un proceso de modernización del Estado, que debe ser debatido y consensuado por toda la sociedad paraguaya, sin ningún tipo de exclusión, ya que afecta las funciones, roles y competencias de los tres niveles de gobierno, los ingresos y los gastos plasmados en el Presupuesto General de la Nación, así como la capacidad

de gestión administrativa de 17 gobernaciones departamentales y 237 gobiernos municipales y al funcionamiento de los Ministerios, Secretarías de Estado, entidades descentralizadas y autárquicas.

Para que el proceso sea irreversible, requiere considerar la sustentabilidad institucional, gradualidad en su implementación, responsabilidad fiscal y equidad social, mejora en la cobertura y calidad de servicios públicos, fortalecimiento de la democracia y apropiación del desarrollo local.

### **Objetivo Nº 4.6.**

*Impulsar el proceso de descentralización y desarrollo local de forma progresiva y con la participación de los diferentes niveles de Gobierno.*

#### **Políticas Priorizadas**

- 4.6.1. Impulsar y promover un proceso de descentralización gradual y desarrollo territorial con actores locales.
- 4.6.2. Estimular la planificación, los presupuestos participativos y la profesionalización del funcionariado, a nivel municipal, departamental y nacional, que permita la vinculación del conjunto de los planes de desarrollo.
- 4.6.3. Impulsar la coordinación interinstitucional y las alianzas público-privadas a nivel local.
- 4.6.4. Mejorar las capacidades del Gobierno Nacional que permitan el seguimiento a los planes y presupuestos de los gobiernos subnacionales.

<sup>27</sup> Art.163.

<sup>28</sup> Art.167.





**Para alcanzar un país  
más equitativo se debe  
generar igualdad de  
oportunidades que  
posibiliten el acceso  
a bienes y servicios  
sociales, económicos y  
culturales al conjunto  
de la población.**

# CAPÍTULO



## Temas Transversales y Específicos

### TEMAS TRANSVERSALES:

HOMBRES Y MUJERES EQUIDAD DE GÉNERO  
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA  
JUVENTUD  
PERSONAS ADULTAS MAYORES  
PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

### TEMAS ESPECÍFICOS:

PUEBLOS INDÍGENAS  
REPATRIADOS  
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD



## Temas Transversales y Específicos

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre personas pertenecientes a cualquier grupo etario y personas con necesidades específicas y especiales, ha tenido baja priorización y visibilidad en la mayor parte de las políticas sectoriales. Sus necesidades, que hacen referencia a derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, son atendidas por instituciones especiales, con atribuciones presupuestarias limitadas, generalmente con poca incidencia política. Estos grupos presentan un bajo perfil político, mientras que las instituciones competentes tienen rango de Secretarías Ejecutivas o instituciones descentralizadas con baja incidencia sobre las políticas y programas de las instituciones sectoriales.

*Atender a las necesidades mediatas e inmediatas de Hombres y Mujeres, Niñez y Adolescencia, Juventud, personas Adultas Mayores y con Discapacidad. Pueblos Indígenas, Repatriados y personas privadas de su libertad.*



Se incluyen como temas transversales aquellos que requieren de una alta especialización temática y responden a problemas, necesidades o reivindicaciones estructurales considerados como Derechos Humanos, y que por atender problemas de origen estructural requieren de la participación de todos los sectores para resolverlos. La especialización temática obliga a instalar mecanismos institucionales especializados, a través de instituciones que deben articular acciones y esfuerzos con las instituciones sectoriales.

### **Hombres y Mujeres Equidad de Género**

La igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres es una condición ineludible para el desarrollo social del país. Desde el Estado, se requieren acciones que igualen las oportunidades entre mujeres y hombres, que compensen las discriminaciones históricas de las mujeres y corrijan las desigualdades. Las políticas públicas de género, los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública tendrán esta responsabilidad.

Esta Política será explícita en indicar medidas de acciones afirmativas en cada esfuerzo que el Estado realice, orientado a mejorar la situación de los hombres y las mujeres, para disminuir las brechas de género en el acceso a la educación, la salud, el empleo, la asignación de salarios, la vivienda, la distribución de tierras, la participación política, y en el acceso a cargos de decisión.

Las políticas de género dan respuesta a situaciones complejas. La mujer, como sujeto de las mismas, está presente en diferentes sectores y con diferentes dimensiones. Por una parte, las políticas de género interesan a las políticas sectoriales, y también a las políticas específicas o focalizadas. Si bien en la administración

## **5.1. Temas Transversales**

pública se conoce el concepto de género, aún hay insuficiente apropiación, lo que impide su aplicación. El enfoque de género está segregado técnica y presupuestariamente; en diferentes sectores las actividades con las mujeres se desplazan hacia direcciones con baja capacidad de incidencia en la política sectorial.

La equidad de género en las políticas públicas implica profundizar en conceptos de: políticas transversales y políticas de género, difundir los derechos de las mujeres reconocidos por la legislación; fortalecer las unidades especializadas en ministerios sectoriales, y desarrollar herramientas que garanticen recursos para la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas sectoriales, que se incorporen a la cultura de planificación de las instituciones. La transversalidad de género requiere de mejores sistemas de información estadística con esta perspectiva, por lo que es necesario fortalecer la institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional.

### **Políticas Priorizadas**

1. Fortalecer la función rectora de la Secretaría de la Mujer y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y el mejoramiento de la gestión institucional en los niveles Central, Departamental y Municipal, y la coordinación interinstitucional.
2. Promover la igualdad de oportunidades y trato para el acceso de las mujeres a actividades económicas, al control de los recursos y al disfrute de sus beneficios.
3. Promover medidas y programas específicos que contribuyan a la seguridad de las mujeres en el acceso a la vivienda y la seguridad.
4. Promover la cultura de igualdad entre mujeres y hombres.

29 Código de la Niñez y la Adolescencia.

30 Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia.

## Niñez y Adolescencia

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Niña fue ratificada por Paraguay en el año 1990, dando inicio al proceso de adecuación legislativa nacional a los principios y normativas del Tratado. A partir de la ratificación de la Convención, el país se comprometió a poner en marcha una serie de medidas tendientes a garantizar el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes. En el año 2001, con la aprobación la Ley 1680<sup>29</sup>, empieza a emerger en el país una nueva institucionalidad que pretende dar vida al nuevo paradigma sobre la infancia. Se establece un nuevo Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia, con importantes desafíos en la implementación de medidas efectivas para protección de los niños, niñas y adolescentes a través de las distintas instancias administrativas y judiciales creadas<sup>30</sup>.

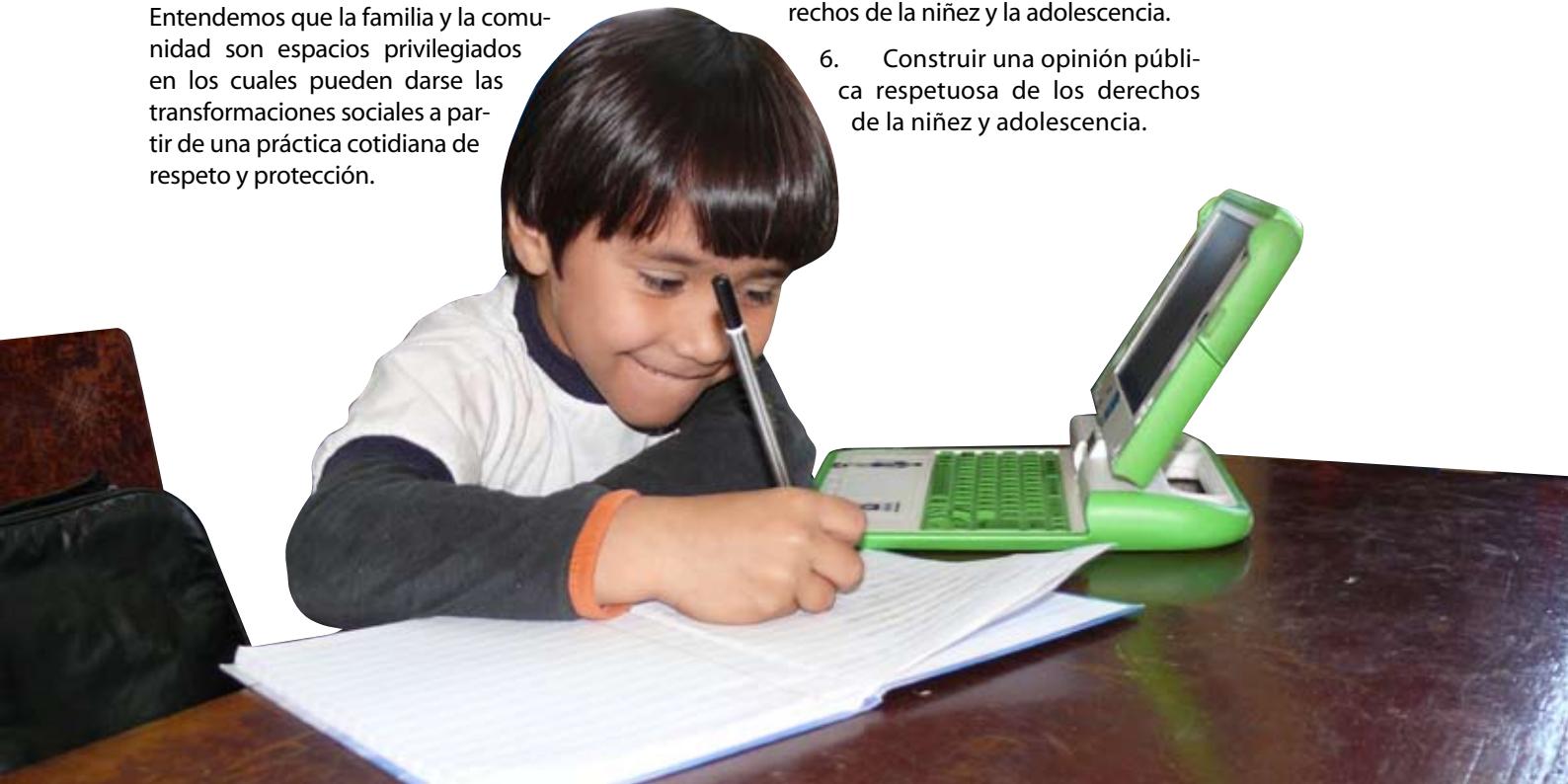
La promoción y reivindicación de derechos, desde la perspectiva de la protección integral y la participación protagónica del niño y la niña es una obligación del Estado paraguayo, como tales deben ser considerados sujetos sociales con capacidades y potencialidades propias en el contexto de su familia y su comunidad.

Entendemos que la familia y la comunidad son espacios privilegiados en los cuales pueden darse las transformaciones sociales a partir de una práctica cotidiana de respeto y protección.

Disminuir progresivamente el número de niños, niñas y adolescentes viviendo en situación de calle y que viven en la calle, será una tarea inaplazable.

### Políticas Priorizadas

1. Fortalecer el sistema de promoción y protección de la niñez y la adolescencia.
2. Coordinar y articular acciones entre las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral.
3. Articular con actores claves la implementación de políticas públicas, dirigidas a la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y vinculadas a su protección integral.
4. Fortalecer y ampliar los programas que atienden a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.
5. Promocionar procesos de participación protagónica de niñas, niños, adolescentes y adultos en los territorios y en el proceso de formación de los derechos de la niñez y la adolescencia.
6. Construir una opinión pública respetuosa de los derechos de la niñez y adolescencia.



## Juventud

Las problemáticas más sentidas de la juventud se relacionan de manera directa con las posibilidades de acceder a un trabajo decente, una educación y capacitación integral, un sistema de salud integral, espacios culturales y espacios de participación adecuados, las que impulsaron el diseño del Plan Nacional de Juventud.

La Política reconoce la existencia de diversas juventudes, urbana, rural, campesina, indígena, trabajadora, estudiante, de zonas más vulnerables y con mejores condiciones. Su abordaje implica el establecimiento de un sistema de articulaciones a nivel gubernamental, del sector privado y de la sociedad civil organizada, en políticas y programas acordes a cada uno de estos rostros de la juventud. El Sistema Nacional de Juventud establece estrategias y estructuras desde el ámbito nacional hasta los gobiernos locales que permiten generar nexos y lazos de descentralización de los programas a ser implementados.



Por ello, se torna imprescindible generar condiciones para un abordaje articulado de las acciones emprendidas por las diferentes instituciones del gobierno hacia la juventud, e iniciar un proceso de transversalización de las acciones y los presupuestos destinados para este sector, que constituye cerca del 30% de la población nacional.

Como soporte para la implementación del Plan Nacional de Juventud y el sistema de articulaciones a nivel nacional, se prevé la elaboración de un Proyecto de Ley de la Juventud, que incorpore un marco de derechos, un marco regulatorio y un sistema que garantice la implementación de la Ley y el cumplimiento de las metas trazadas.

### Políticas Priorizadas

1. Instalar el Sistema Nacional de Juventud, en coordinación con diferentes entidades del Estado y organizaciones sociales, civiles y privadas.
2. Promover programas de Salud en el ámbito de salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones y estilos de vida saludable.
3. Promover la inclusión en programas de Trabajo decente, primer empleo y emprendedurismo.
4. Promover la Educación con un sistema de difusión sobre oportunidades de becas a nivel nacional e internacional.
5. Promover espacios de expresión cultural juvenil gratuitos y a nivel comunitario.
6. Promocionar la participación de la Juventud en el devenir de la realidad nacional y su incidencia en los espacios ciudadanos <sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Los espacios ciudadanos incluyen: un Sistema Nacional del Voluntariado Social, Consejos Locales, departamentales y Nacionales de Juventud, las organizaciones estudiantiles y de cogobierno a nivel de educación media y superior.

## Personas Adultas Mayores

El envejecimiento progresivo de la población paraguaya obliga a prestar particular atención a la condición de salud de los adultos mayores.<sup>32</sup> Muchos de ellos viven en condiciones económicas precarias y/o son sujetos de abandono.

La atención al adulto mayor como tema transversal obliga a prestar particular atención a la condición de salud y a otros aspectos relacionados a la calidad de vida de los mismos en general.

### Políticas Priorizadas

1. Garantizar los derechos humanos de las personas mayores y crear las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de sus necesidades básicas y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo.
2. Garantizar el acceso de las personas mayores a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía.
3. Promover entornos físicos, sociales y culturales adecuados para potenciar su desarrollo y favorecer su bienestar.

## Personas con Discapacidad

La Constitución Nacional garantiza a las personas con discapacidad la atención de su salud, educación, recreación y formación profesional para una plena integración social, y reconoce el disfrute de los derechos en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas. Para ello, el Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran.<sup>33</sup>

En el marco de la transversalización se hace imprescindible que las Políticas Públicas generen espacios inclusivos y servicios especializados que faciliten su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones.

### Políticas Priorizadas

1. Asegurar el acceso preferencial a la educación y a los servicios de salud y rehabilitación a personas con discapacidad.
2. Disminuir las barreras físicas y culturales que faciliten el acceso a los servicios públicos.
3. Incrementar la inversión en centros de rehabilitación y atención.
4. Promocionar la formación de profesionales para el área de rehabilitación.
5. Promover el acceso preferente de personas de personas con discapacidad a programas de generación de ingresos.
6. Sensibilizar a la opinión pública, sobre las necesidades de las personas con discapacidad.

<sup>32</sup> Para el 2020 se estima un crecimiento del 10% respecto al 2008, unas 730 mil personas.

<sup>33</sup> Artículo 58 - DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EXCEPCIONALES.

## Gestión de Riesgos de Desastres

Debido a factores de orden natural y antrópico, el país enfrenta frecuentes amenazas como inundaciones, sequías, temporales, entre otros, que sumados a las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones, generan situaciones de riesgo que pueden convertirse en desastre. Anualmente, los desastres conllevan un sinnúmero de víctimas y daños económicos, ambientales, sociales y culturales, con efectos importantes sobre la población y las finanzas públicas del país.

El desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, el buen gobierno y la reducción de los riesgos de desastre son objetivos que se refuerzan mutuamente. Para poder hacer frente a los desafíos, es preciso redoblar los esfuerzos por dotar a las comunidades y los países, de la capacidad necesaria para controlar el riesgo y reducirlo.

Los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, por tanto, se hace necesario implementar medidas de resiliencia y fortalecer las acciones de prevención y mitigación, en el marco de esta Política.

Estos esfuerzos deberán incluir el desarrollo de un Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres, que consolide el conocimiento y la información actualizada y disponible sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el país. Este instrumento brindará una plataforma común que permitirá compartir información entre las instituciones, en un formato estándar, y facilitará la formulación de planes para la prevención y atención de desastres. Será accesible a las entidades de planificación y gestión del riesgo y al público en general.

### Políticas Priorizadas

1. Aumentar el conocimiento, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, y el monitoreo de las mismas.
2. Establecer un observatorio nacional de gestión de riesgos.
3. Incrementar las medidas para la prevención y mitigación del riesgo.
4. Fortalecer al Sistema Nacional de Protección Civil.
5. Crear unidades e instrumentos de gestión de riesgo de desastres a nivel de todos los gobiernos departamentales, municipales y a nivel central.



## 5.2. Temas Específicos

### Pueblos Indígenas

Paraguay, como país multiétnico y pluricultural, cuenta con una población indígena que representa cerca del 2% de la población total del país, organizada en 20 Pueblos Indígenas provenientes de 5 familias lingüísticas, asentados en ambas regiones del territorio.

El Estado paraguayo reconoce en las leyes los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, pero en la práctica son frecuentes los conflictos que agravan aún más la situación de la territorialidad, aparejada con la demanda por tierras y territorios y el derecho de la autodeterminación de estos pueblos. La historia está marcada principalmente por la discriminación y la debilidad de programas de Estado dirigidos hacia el sector.

A pesar de las enormes dificultades nos encontramos frente a un creciente proceso de organización, donde las comunidades y Pueblos, en base a la solidaridad van tejiendo redes y fortaleciendo procesos de revitalización cultural cuyo principal objetivo es la participación con identidad en la vida nacional.

En este marco los desafíos son múltiples, desde la legalización y traspaso de la tenencia de tierras a manos de las comunidades, el resguardo del patrimonio natural y cultural de los pueblos, la seguridad alimentaria, la creación de mecanismos de consultas y participación, la promoción de la salud comunitaria intercultural, educación diferenciadas, entre otros, comprometen la búsqueda conjunta de soluciones con vista al mejoramiento de la calidad de vida y dignificación de los Pueblos Indígenas.

#### Políticas Priorizadas

1. Establecer una política participativa de atención integral a los pueblos indígenas.

2. Impulsar espacios de participación, respetando las organizaciones indígenas y la representación comunitaria, fortaleciendo una política que defienda la soberanía.
3. Implementar mecanismos y acciones para restituir los derechos ancestrales a la tierra de pueblos indígenas.
4. Promover y reconocer la soberanía de los pueblos indígenas, el derecho a la educación en su idioma, a la salud según sus costumbres y el acceso a todos los bienes y servicios sociales enmarcados en esta Política.



## Repatriados

La insuficiente creación de fuentes de trabajo y oportunidades de desarrollo en nuestro país, coincidente con el fenómeno de movilidad mundial, propicia que en los últimos tiempos se haya acentuado la tendencia migratoria.

La actual crisis económica mundial, así como la aplicación de normas restrictivas de algunos países que prevén mecanismos de expulsión de los migrantes indocumentados y sanciones a los empresarios que contraten a los mismos, inciden en el decaimiento de las condiciones de vida de los migrantes y en un eventual retorno significativo compulsivo de los mismos, planteando una coyuntura que requiere de la intervención articulada del Estado, Sociedad Civil y Organismos de Cooperación Intergubernamentales. En este contexto, Paraguay aún no accedió a un Programa de Repatriación Organizada, elemento reparador que el Estado adeuda a su población migrante residente en el exterior.

## Políticas Priorizadas

1. Velar por la defensa de los Derechos Humanos de los migrantes paraguayos residentes en el exterior.
2. Establecer mecanismos de contingencia adecuados ante el eventual retorno significativo de connacionales residentes en el exterior.
3. Apoyar integralmente el proceso del retorno voluntario y de reinserción positiva al desarrollo nacional de los connacionales repatriados en situación de vulnerabilidad, propiciando su inserción al campo laboral.
4. Promover el retorno de connacionales calificados, con experiencia y posibilidades de aportar conocimientos al desarrollo nacional.
5. Acompañar las iniciativas de microempresarios o asociaciones de compatriotas retornados con capacidades adquiridas.



## Personas Privadas de Libertad

El Sistema Penitenciario Paraguayo soporta graves deficiencias y carencias en infraestructura adecuada, higiene, salubridad, entre otras. Ha habido un lento avance en el cumplimiento de las exigencias del ordenamiento constitucional, como el tratamiento diferenciado de las personas procesadas, las personas con condena y la atención integral para adolescentes privados de libertad.

La escasa asignación presupuestaria e insuficientes recursos materiales y humanos no permite hacer frente a las necesidades de una alimentación adecuada, prevención y protección de la salud, atención jurídica, acceso a espacios recreativos, atención sicológica, formación ocupacional, cultural y religiosa. Las personas liberadas están libres de los barrotes pero presas del abandono, huérfanos de la más mínima asistencia y ayuda que les posibilite emprender una nueva vida digna y productiva. En este sentido, es necesario fortalecer el acompañamiento del Estado en el campo post penitenciario.

### Políticas Priorizadas

1. Implementar medidas apropiadas para ampliar la oferta educativa integral y facilitar el acceso y permanencia de personas privadas de libertad y en proceso de reinserción al sistema educativo formal.
2. Ampliar la cobertura de acceso a programas de formación y capacitación técnica formal y no formal en los centros penitenciarios y centros educativos.
3. Aumentar y mejorar la infraestructura para la práctica de deportes en los establecimientos penitenciarios y centros educativos.
4. Asegurar el acceso a una nutrición

adecuada y hábitos saludables de alimentación en establecimientos penitenciarios y centros educativos.

5. Implementar políticas de prevención y asistencia en salud con cobertura integral para personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios y centros educativos.
6. Desarrollar e implementar programas de asistencia post penitenciaria.





***La existencia de un Estado eficiente, eficaz y transparente en la producción y entrega de bienes y servicios sociales, basado en la Gestión por Resultados, hoy, es un imperativo.***

# CAPÍTULO IV

## Implementación de Paraguay para Todos y Todas

MODELO DE GESTIÓN

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

INSTITUCIONES E INSTANCIAS RESPONSABLES DE LAS  
POLÍTICAS Y METAS

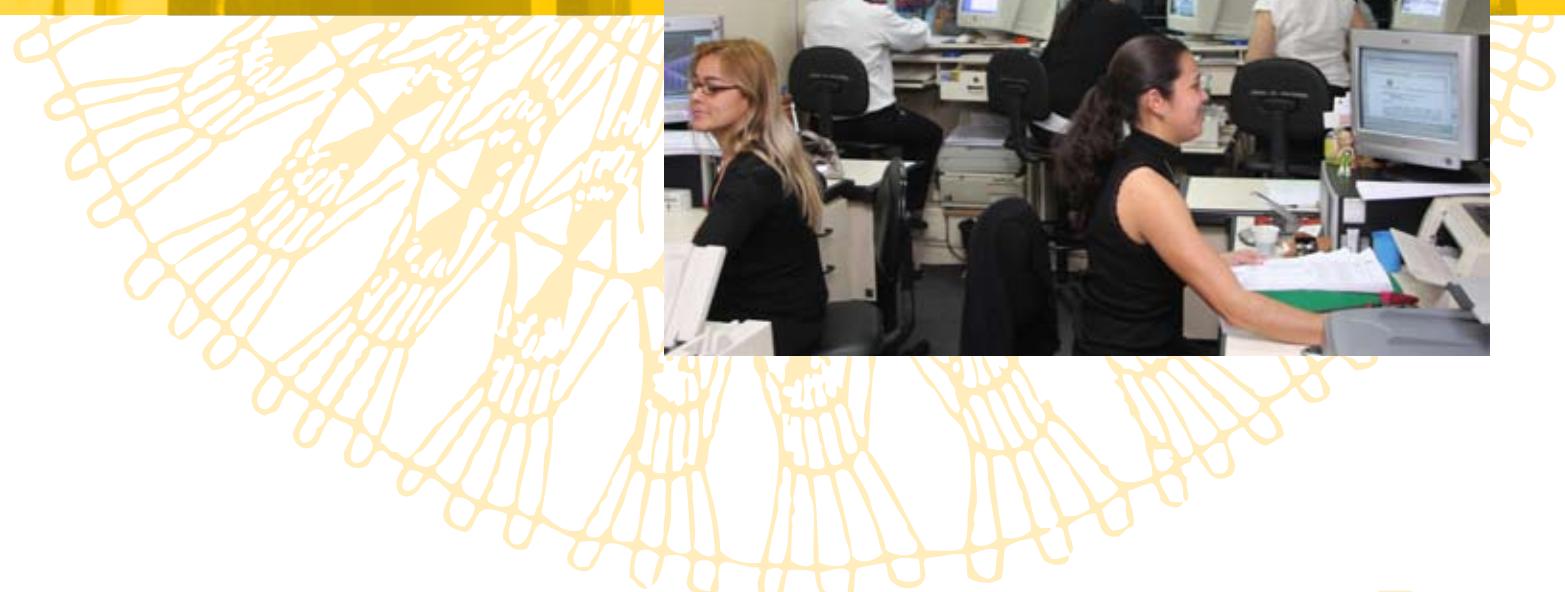
MARCO NORMATIVO

HOJA DE RUTA

COSTO Y FINANCIAMIENTO

MONITOREO Y EVALUACIÓN

HIPÓTESIS Y RIESGOS



# Implementación de Paraguay para Todos y Todas

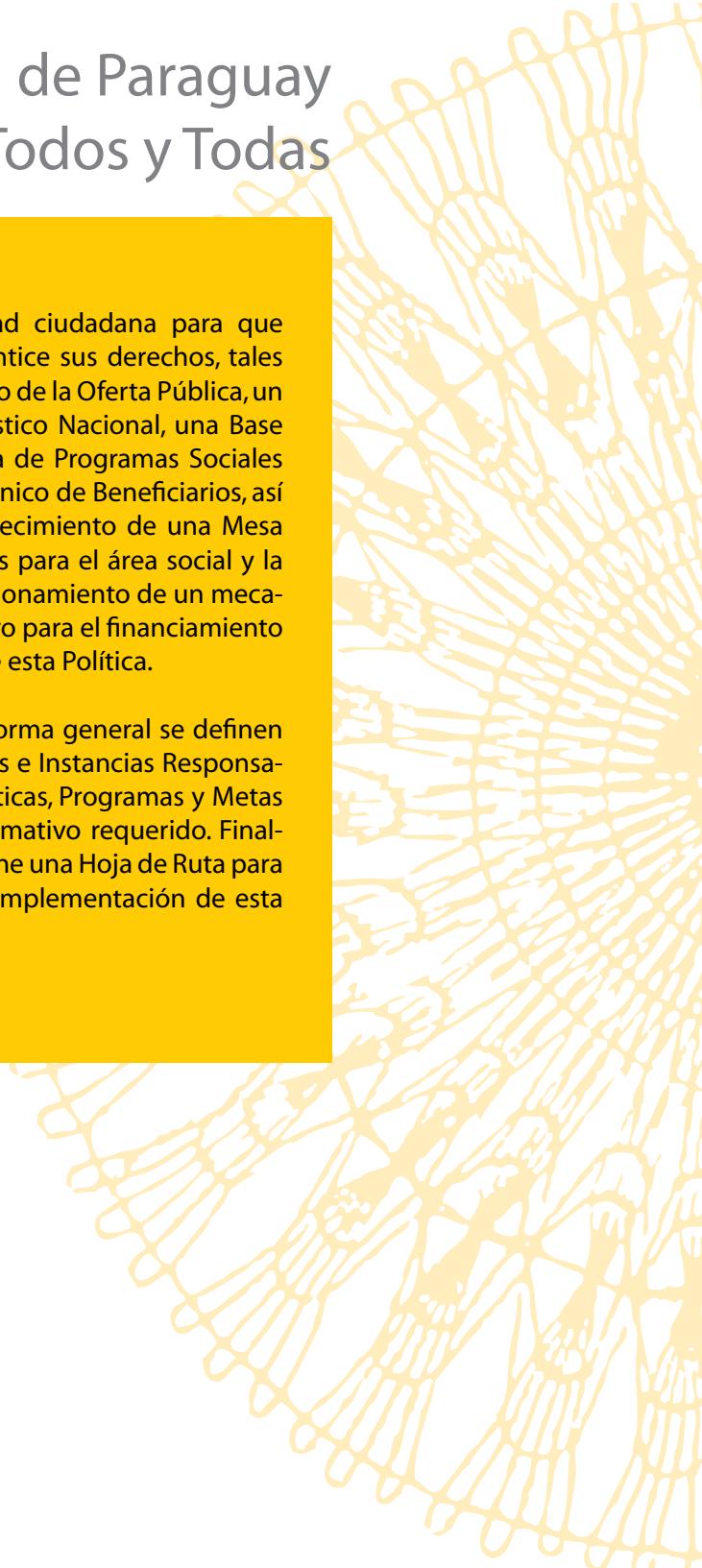
La existencia de un Estado eficiente, eficaz y transparente en la producción y entrega de bienes y servicios sociales, basado en la Gestión por Resultados, hoy, es un imperativo. En este capítulo se abordan aspectos de la gestión pública que tienen el objetivo de aclarar y ordenar la gestión institucional, y de orientar y articular el accionar de todas ellas en la implementación de esta Política. Se explicita el Modelo de Gestión definiendo funciones y competencias para los aspectos normativos, de planeación, de promoción y de coordinación.

Se desarrollarán y establecerán instrumentos gerenciales innovadores que faciliten la generación de información oportuna para la toma de decisiones

y la exigibilidad ciudadana para que el estado garantice sus derechos, tales como un Mapeo de la Oferta Pública, un Sistema Estadístico Nacional, una Base de Datos Única de Programas Sociales y un Registro Único de Beneficiarios, así como el establecimiento de una Mesa de Cooperantes para el área social y la puesta en funcionamiento de un mecanismo financiero para el financiamiento de las metas de esta Política.

Asimismo, en forma general se definen las Instituciones e Instancias Responsables de las Políticas, Programas y Metas y el Marco Normativo requerido. Finalmente, se expone una Hoja de Ruta para el inicio de la implementación de esta Política.

*En este capítulo se abordan aspectos de la gestión pública que tienen el objetivo de aclarar y ordenar la gestión institucional, y de orientar y articular el accionar de todas ellas en la implementación de esta Política.*



Constitucionalmente, el Gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un Sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control<sup>34</sup>. De forma conjunta les corresponde velar principalmente por ofrecer las garantías necesarias para que la población acceda a los derechos conferidos por la misma Constitución, en especial, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista. Promover los cambios estructurales que el país requiere, demanda el concurso de los tres poderes, por lo que esta Política, precisa, para su viabilidad y aplicación efectiva, de una Concertación y Acuerdo Nacional.

El Poder Ejecutivo en general y el área social en particular, está obligado a la definición de políticas generales y específicas que den respuesta a las necesidades sociales. Los gobiernos subnacionales orientarán sus competencias a la ejecución de las políticas públicas y a su coordinación en los territorios, adaptándolas a las realidades y necesidades específicas de cada departamento y municipio. En este contexto, el Gobierno podrá impulsar la ejecución de recursos destinados al desarrollo de proyectos que trasciendan el ámbito de competencia de los gobiernos subnacionales o que requieran de importantes esfuerzos financieros.

En este marco, se propone adoptar un modelo de gestión sistémico y orientado al logro de resultados, donde cada institución involucrada promueva procesos progresivos de desconcentración y descentralización de competencias, recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales, encaminando la competencia del Ejecutivo a su papel normativo, de planeación, promoción e implementación, coordinación, monitoreo y evaluación.

La función **normativa** la asumirán las instituciones rectoras de cada sector, tema transversal o específico, con el objetivo de ordenar y orientar las acciones y funciones del sector público paraguayo, y así concentrarse en la atención de temas estratégicos y fundamentales.

## Modelo de Gestión

La función de **planificación** recaerá en la Secretaría Técnica de Planificación y en las dependencias de planeación de cada Ministerio y Secretaría. La Gestión por Resultados, demandará de planes bien elaborados y con indicadores de impacto, resultados y productos bien definidos.

La **promoción e implementación** para la concreción de las políticas públicas será realizada por la institución competente, en vinculación con los gobiernos subnacionales, el sector privado, la sociedad civil organizada, para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos.

La **coordinación, articulación y complementariedad**, serán funciones del Gabinete Social, que deberá impulsar acciones para hacer efectivo su mandato evitando las superposiciones y la duplicación de esfuerzos en la búsqueda de alcanzar mayor eficacia, eficiencia y transparencia en el accionar del Estado para el área social. Las funciones de **monitoreo y evaluación** también forman parte de su competencia.

Promoveremos el Enfoque Territorial Participativo como el proceso paulatino de planificación y gestión, aplicado a un territorio socialmente constituido, de amplia interrelación y acuerdos entre actores institucionales, ya sean públicos o privados, y sociales, que se identifican con un espacio geográfico, donde viven y operan, por tradición cultural, política e histórica, para resolver problemas comunes y solucionarlos de acuerdo a intereses y prioridades compartidas.

El propósito de la implementación de este proceso, es que sirva de referencia para el actuar de los diferentes actores, incorporando ajustes y mejoras en las intervenciones territoriales como en las acciones específicas a nivel comunitario y local. Los resultados de esta acción colectiva, constituirán una base para ajustar y mejorar el diseño de políticas públicas y la orientación de los programas públicos en los territorios sociales de intervención en función a las demandas reales.

<sup>34</sup> Constitución de 1992.

## Instrumentos de Gestión

La **Política** será implementada por las diferentes instituciones sectoriales, transversales y específicas bajo las modalidades descritas líneas arriba, bajo la coordinación del Gabinete Social.

### **1. Base de datos de los Programas, Proyectos y Acciones**

Se establecerá una base única de programas, proyectos y acciones del área social, interactiva, desagregada hasta el nivel municipal, accesible electrónicamente para consulta y actualización de la información por las instituciones nacionales, que se implemente de forma simultánea por las instituciones del área social.

### **2. Registro Único de Beneficiarios**

Se establecerá un instrumento gerencial que integre en una base de datos única, la información sobre los beneficiarios actuales y futuros de los programas sociales ejecutados por el Estado. Esto permitirá detectar superposiciones y duplicaciones de beneficiarios al contar con información sobre los mismos, lo

que permitirá el diseño de nuevos programas y el ajuste y seguimiento de los existentes, con una perspectiva de mejorar la efectividad de la Inversión Social.

### **3. Mapa de Oferta de Servicios Públicos**

Se establecerá un mapa de la oferta pública existente que detallará la infraestructura social y los bienes y servicios ofrecidos desagregados hasta el nivel municipal. Las instituciones tendrán acceso para la actualización sistemática de la información, y los gobiernos subnacionales para consulta. Además, se dispondrá de un sistema de elaboración de mapas permanente que permita la visualización de los niveles de pobreza, la cobertura y la situación de infraestructuras y servicios.

### **4. Plan Operativo Anual Común (POAC)**

Para la implementación de esta Política, anualmente se elaborará una planificación participativa, entre representantes de alto nivel de las diferentes instituciones, que permitirá indi-



car con precisión los programas y proyectos a implementarse, las responsabilidades institucionales y los fondos presupuestarios a proporcionar. Asimismo, se incluirán convenios de cofinanciamientos o financiamientos con la sociedad civil, empresa privada y gobiernos subnacionales. En caso de incompatibilidades entre las políticas y planes de las instituciones que conforman el sector social, prevalece la Política y su POAC.

### **5. Fondo de Equidad Social (FES)**

El instrumento financiero principal para la protección de los recursos financieros que apunten al cumplimiento de las metas de esta Política, será el FES. Este instrumento dispondrá de un método de priorización de programas y proyectos sociales, que tendrá como objetivo fortalecer el vínculo y la coordinación entre la Política Social y Económica, a través de la participación del Gabinete Social en la toma de decisiones para la asignación de recursos financieros en el Presupuesto General de la Nación.

### **6. Informes Anuales**

Se elaborarán anualmente informes relativos al progreso logrado en la implementación de

la Política, identificando las dificultades y limitaciones encontradas que permitirán efectuar los ajustes correspondientes. Este informe se construirá conforme a la información proporcionada por las instituciones vinculadas a cada Objetivo y sus respectivas Políticas Priorizadas.

### **7. Sistema Estadístico Nacional**

Se establecerá un Sistema Estadístico Nacional, compuesto por un conjunto integrado de instituciones y entidades a quienes compete el ejercicio de la actividad estadística oficial. Este Sistema orgánico contará con normas técnicas aptas para la producción unificada, consistente y oportuna que sirva de base a la formulación y el monitoreo de políticas públicas en el área social y económica.

### **8. Mesa de Cooperantes para el Área Social.**

Será la instancia a través de la cual, el Gobierno expondrá sus necesidades financieras y técnicas que no están cubiertas por el Presupuesto General de la Nación para el logro de los objetivos sociales priorizados, en el marco de esta Política y los ODM.



## Instituciones e Instancias Responsables de las Políticas y Metas

A partir de la definición del modelo de gestión, cada institución sectorial, transversal o específica tiene autonomía en la elaboración de sus políticas institucionales, la definición de sus programas y proyectos y la gestión de sus medios, orientados en la visión, los objetivos y políticas priorizadas.

El Gabinete Social convocará reuniones con el fin de coordinar, articular y complementar estrategias y acciones con los diferentes ejecutores. Asimismo, velará por que las políticas, programas, proyectos y acciones de las diferentes instituciones estén en línea con esta Política. En el Anexo de Metas se presenta la matriz donde se indican las responsabilidades para la implementación de las diferentes políticas y medidas por institución.

<b>Tipo Funciones</b>	<b>Programas sectoriales</b>	<b>Programas Intersectoriales</b>	<b>Programas transversales</b>
Diseño y planificación de Programas y Proyectos	Ministerios sectoriales y Secretarías	Gabinete Social + Ministerios y Secretarías involucrados	Secretaría transversal
Elaboración del Plan Anual Común e Implementación	Todas las instituciones que integran el Gabinete Social		
Monitoreo permanente	Ministerios sectoriales y Secretarías	Gabinete Social + Ministerios y Secretarías involucrados	Secretaría transversal
	UT Gabinete Social	UT Gabinete Social	UT Gabinete Social
Evaluación	Ministerios sectoriales y Secretarías	Gabinete Social + Ministerios y Secretarías involucrados	Secretaría transversal
	UT Gabinete Social	UT Gabinete Social	UT Gabinete Social
Evaluación del progreso de implementación de la Política	Comité de evaluación externo compuesto de representantes del Gabinete Social, cooperación internacional, Sociedad Civil		
Coordinación	Gabinete Social		

## Marco Normativo

Esta Política deberá elevarse a nivel de Política de Estado por lo que debe reflejar la visión compartida de los tres poderes, independiente de su posición política y de la sociedad en general. Por eso, posterior a un proceso de consulta y apropiación nacional, será propuesto al Parlamento para su ratificación, permitiendo así que la visión, las metas y las políticas enunciadas tengan rango de ley.

## Hoja de Ruta

Nº	Actividad	Responsable	Fecha Límite
1	Aprobación de Política Pública para el Desarrollo Social: Paraguay para Todos y Todas	Gabinete Social	12.12.2009
2	Definición de metas y calendarización	Instituciones	31.12.2009
3	Establecimiento de una instancia de diálogo con el Poder Legislativo	Gabinete Social	30.03.2010
4	Debate sobre la Política Social en Paraguay en seminarios con la participación de personalidades internacionales	Gabinete Social	31.12.2010
5	Definición del Poder Ejecutivo sobre prioridades programáticas y presupuestarias	Poder Ejecutivo	28.02.2010
6	Socialización, discusión y validación para la apropiación de la política pública	Gabinete Social	30.04.2010
7	Elaboración de POAC y el presupuesto plurianual (esfuerzo fiscal de las metas para ser incorporado en el plan)	Instituciones + Ministerio de Hacienda	30.06.2010
8	Presentación de la Política Social a los organismos multilaterales y cooperación internacional	Gabinete Social	30.07.2010
9	Concertación con los tres poderes del Gobierno	Vicepresidencia + Gabinete Social	30.08.2010
10	Implementación de la Política con presupuesto asignado	Gabinete Social	A partir de 01.01.2011

## Costo y Financiamiento

Esta Política pretende recuperar los retrasos que en desarrollo humano reporta el país comparativamente con otras naciones de la Región, en particular del MERCOSUR.

5 Índice de Desarrollo Humano y Inversión Social por cápita (1)							
País	IDH (2)	Rango Mundial (3)	Gasto público social (2006)	Educación	Salud	Seguro Social	Vivienda
Argentina	0,862	46	1814				
Uruguay (4)	0,862	45	1128	205	111	791	21
Paraguay	0,755	101	133	59	24	23	17
Brasil	0,81	63	959	196	198	522	43
Chile	0,871	41	709	187	164	344	15
Bolivia (4)	0,729	113	190	75	35	45	35
Costa Rica	0,848	54	818	250	237	250	81

(1) Dólares a precios constantes de 2000. (2) Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2009 (3) CEPALSTAT, Estadísticas de América Latina y El Caribe. (4) Datos al 2005

La estrategia para ello es el incremento de la inversión social y hacer eficiente su ejecución, hasta lograr alcanzar en el 2020 una inversión de aproximadamente U\$S 1.000 per cápita a precios constantes de 2008.

Dos aspectos favorecen para que las metas financieras sean factibles de alcanzar y son: aumentar la presión fiscal (cercana al 12% del PIB) al menos al 20% y vía el endeudamiento externo, poco utilizado por el país.

Es evidente que las disponibilidades presupuestarias para el área social, son insuficientes para lograr significativos avances en la implementación de la Política. De ahí la necesidad de acordar como sociedad el esfuerzo fiscal que estamos dispuestos a realizar como país para alcanzar la visión planteada, e identificar fuentes adicionales de financiamiento de las metas que son las siguientes:

1. Implementar un sistema integrado de planificación de la inversión so-

cial a mediano plazo y establecer mecanismos institucionales que garanticen anualmente el presupuesto social que haga viable esta Política.

2. Revisar y reorganizar los programas y proyectos existentes para aumentar su eficiencia y asegurar su contribución al logro de los objetivos de esta Política.
3. Impulsar la negociación y acuerdos necesarios para lograr el canje de deuda externa por programas sociales.
4. Fomentar la implementación y venta de servicios ambientales en los mercados internacionales.
5. Implementar un mecanismo financiero ágil de asignación de royalties y compensaciones.
6. Establecer esta Política como lineamiento estratégico para coordinar la cooperación internacional <sup>36</sup> del área social.

<sup>35</sup> De las Empresas Hidroeléctricas binacionales, Itaipú y Yacyretá.

<sup>36</sup> Paraguay es firmante de la Declaración de París.

## Monitoreo y Evaluación

El Gabinete Social dará seguimiento al progreso de la implementación de la Política, sus metas e indicadores, con el apoyo de instrumentos desarrollados en diferentes instituciones del sector público que se integrarán en un sistema único de monitoreo y evaluación.

Se organizarán misiones anuales mixtas, compuestas por representantes del sector público paraguayo, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, quienes revisarán el progreso logrado en la implementación de esta Política, identificando las brechas y desafíos encontrados y los resultados serán divulgados.



## Hipótesis y Riesgos

RIESGO	MEDIDA	NIVEL DE RIESGO
Gobernabilidad. La dificultad del actual Gobierno para lograr la aprobación de leyes, presupuestos, proyectos.	Establecimiento de instancias de diálogo y apropiación para el consenso de esta Política con la sociedad en general y los tres Poderes.	<b>Alto</b>
Possible cambio de las prioridades de los futuros Gobiernos de Paraguay.	Presentación y discusión de esta Política con la sociedad para generar apropiación durante el 2010, evidenciando que el cumplimiento de las metas comprometidas para el 2013 contribuyen al logro de la visión al 2020.	<b>Medio</b>
Possible resistencia de las Secretarías y Ministerios sectoriales que ven amenazadas sus funciones ante la reorganización institucional.	Discusión de la Política a nivel intra e interinstitucional.	<b>Medio</b>
Dificultad de contar con recursos financieros para garantizar la implementación de esta Política, vinculada a problemas macroeconómicos, masivo regreso de migrantes, imposibilidad de implementar reformas tributarias, entre otros.	Sensibilización de la ciudadanía acerca de la necesidad de una reforma tributaria.	<b>Medio</b>
Rechazo de la Política Pública de Desarrollo Social por grupos políticos y económicos poderosos del país.	Diálogo permanente, sensibilización.	<b>Medio</b>



# ANEXOS

PUNTO DE PARTIDA

PROGRAMAS EMBLEMATICOS

METAS DE LAS POLITICAS NACIONALES

## Punto de Partida

El proceso de transición a la democracia ha evidenciado limitaciones que se manifiestan con una ausencia de equilibrio y contrapeso entre los tres poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, una extendida práctica de la relación clientelar, escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos y la limitada participación ciudadana. Estos conflictos y desequilibrios han contribuido, en gran medida, a mantener un modelo de desarrollo que no ha generado crecimiento sostenido, empleo y trabajo suficiente y equidad social.

Durante la dictadura, la privación de los derechos elementales de los ciudadanos y ciudadanas fue una constante. Con el inicio del proceso democrático y hasta hoy día, se viene buscando la institucionalización de un sistema capaz de garantizar la equidad y calidad de vida de la población.

Paraguay es un país rico en capital natural, con grandes oportunidades, pero también con grandes desigualdades. El Informe de Desarrollo Humano de 2007-2008, ubica al Paraguay en el lugar 95 entre 177 países, situando al país a nivel de desarrollo medio, no replicando el promedio a nivel subnacional.

La economía del Paraguay ha tenido un crecimiento positivo, con un promedio del 4,6% en los últimos 5 años<sup>37</sup>, pero sin crear oportunidades de trabajo y empleo de calidad. En el 2008, la estructura del PIB denota un país con un bajo grado de industrialización con 13% de aporte al PIB, en cuanto al sector primario sigue siendo preponderante la producción agropecuaria, aportando el 26%. El sector terciario aporta el 48%, con un fuerte peso de la actividad comercial, 18%.

Paraguay cuenta con una población predominantemente joven<sup>38</sup>, donde una de cada cuatro personas es menor de 10 años y el promedio de edad es de 25 años, uno de los más bajos de América Latina. En términos de-

mográficos, el índice de crecimiento poblacional es de 2,2% anual, posibilitando al país un crecimiento poblacional sostenido, principalmente en el estrato joven. En términos de densidad, es también una de las más bajas de la región, con 12,7 habitantes por km<sup>2</sup>.

Según la distribución geográfica nuestro país experimenta cambios con tendencias a acentuarse en los próximos años. La población rural entre el período intercensal 1950 y 2002, pasó del 65% al 43%.

### Servicios Sociales insuficientes y de baja calidad

En estos últimos años, el Estado ha hecho grandes esfuerzos para mejorar la situación social del país a través de un significativo aumento de la inversión social. Sin embargo, éstos han sido dispersos y no se ha logrado hasta el momento prestar servicios sociales de calidad a la totalidad de la población.

El sistema de **salud** está segmentado y presenta una alta fragmentación. Existe un alto número de programas y acciones que apuntan principalmente a la atención misma, con varios organismos ejecutores, sin la adecuada coordinación interinstitucional (Ministerio de Salud, Instituto de Previsión Social, Fuerzas Armadas, Policía, Universidades, entre otros). Además, existen déficits importantes en términos de recursos humanos, sobre todo en los primeros niveles de atención (Puestos y Centros de Salud), lo cual distorsiona la red de servicios, que se centra en la atención hospitalaria.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, el sector público cubre el 58% de la población y el sector privado el 15%, de lo que se deduce que una parte importante no está cubierta. Por otra parte, el 76% de la población no tiene cobertura de seguro médico (EPH, 2008).

<sup>37</sup> Informe Económico del BCP. Evolución del PIB real en porcentajes. Período 2003-2008.

<sup>38</sup> Datos del Censo de Población y Viviendas aplicado por la DGEEC. Año 2002.

Como consecuencia de los esfuerzos dispersos y de las dificultades de acceso a la salud, las tasas de mortalidad infantil (16,9 por mil nacidos vivos) y materna (153,5 por 100 mil nacidos vivos), siguen siendo preocupantes.<sup>39</sup>

El acceso a la **educación** ha mejorado de manera sustancial en la última década, como lo demuestra el aumento de las matrículas en todos los niveles/modalidades educativos, si bien no ha alcanzado niveles óptimos (al 2008, la tasa bruta de la EEB correspondiente al preescolar es de 85%, la del 1º y 2º ciclo es de 102% y del 3er.ciclo 77%)<sup>40</sup>. La retención no se ha dado de la misma manera, especialmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. El nivel de formación de los educadores no acompaña los desafíos que implica una educación de calidad con pertinencia.

La tasa de analfabetismo ha venido disminuyendo, alcanzando en 2008 el 5,2% de la población de 15 años y más. Sigue siendo un desafío su erradicación total, sobre todo por su fuerte disparidad geográfica, pues en el área

urbana es de solo el 3,2% y en el área rural de 8,4%. El promedio de años de estudio de la población con 10 años y más a esa misma fecha, solo alcanzaba 7,6 años, siendo este indicador menor en el área rural con un promedio de solo 5,9 años.

La educación superior se caracteriza por la masificación de carreras que se habilitan tanto en el sector oficial como en el privado; en la actualidad existen 48 universidades reconocidas<sup>41</sup> y varios proyectos de creación de nuevas universidades en el Congreso Nacional, cuando muchas de ellas no ofrecen las garantías de un contenido adecuado para el perfil profesional o los títulos que prometen, y sobre todo, sin una orientación hacia las necesidades del mercado laboral. No existen mecanismos sistematizados de control de la calidad y la relevancia en la educación superior.

Los componentes de un hábitat adecuado, **vivienda, agua y saneamiento básico**, son deficitarios para amplios sectores sociales, con fuerte impacto sobre la vida de la población.



<sup>39</sup> Departamento de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Año 2004.

<sup>40</sup> Sistema de Información Educativa Continua (SIEC), del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

<sup>41</sup> El número de alumnos ha aumentado considerablemente de unos 25.000 en 1990 a cerca de 170.000 en 2007.

El déficit de vivienda es importante y afecta a diferentes sectores sociales, siendo la oferta de vivienda social insuficiente. El déficit acumulado de viviendas se estima en alrededor de 800 mil unidades, con un acumulativo anual de 12 mil viviendas<sup>42</sup>. La falta de un ordenamiento territorial y planificación urbana/rural genera una distribución poblacional anárquica, sujeta a intereses del mercado. De los 237 municipios paraguayos, menos del 10% cuenta con algún instrumento de regulación.

Persiste un desarrollo diferenciado de la expansión de los servicios básicos. Existe corriente eléctrica en casi todos los hogares paraguayos (95%), agua potable y corriente (79,3% de los hogares urbanos y 38,2% de los rurales), el servicio de conexión de inodoro a redes cloacales (servicio exclusivamente urbano con 16,0% de cobertura) no mejoró en el último cuarto de siglo.

El **derecho a la nacionalidad**, a un nombre y apellido, a conocer su origen, fecha y lugar de nacimiento son derechos inalienables de las personas. Existe un número significativo de personas en el territorio paraguayo que no tienen documentación que garantice ese derecho. Se estima que existen alrededor de 500.000 niños no inscriptos en el Registro Civil.

En términos de **recursos naturales**, el modo como se ha encarado el desarrollo económico y social en el Paraguay ha conllevado a que el ambiente esté fuertemente presionado, comprometiendo seriamente la sustentabilidad de los ecosistemas naturales, la calidad del aire, del agua y de los suelos. El 80% del abastecimiento de agua potable en el Paraguay se realiza a través de las aguas subterráneas, persistiendo el deterioro de las aguas superficiales y subterráneas, debido al uso inadecuado de la tierra, la contaminación de las áreas de recarga de los acuíferos, el monocultivo, el mal uso de agroquímicos tóxicos, los desechos domésticos, industriales y hospitalarios, tóxicos y peligrosos. En términos de los suelos, la erosión, degradación y agotamiento por el uso

inapropiado en la agricultura y en obras de infraestructura, así como la deforestación en campos privados, en áreas silvestres protegidas y la pérdida de la vegetación y la transformación de grandes superficies para uso agropecuario, se indican como otros impactos que devienen del uso inadecuado de los recursos naturales.

## Exclusión, Pobreza y Desigualdad

La población que se ve impedida de ejercer sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCs), proceden de una problemática de múltiples dimensiones, donde las condiciones materiales de existencia minan los lazos de cohesión social, debilitan los sentidos de pertenencia y las expectativas de futuro, reduciendo su espacio público de construcción de ciudadanía.

Entre las personas en extrema pobreza, existen grupos específicos cuya condición de exclusión social se acentúa debido a la pertenencia a grupos indígenas, edad, discapacidad, adultos mayores, o localización geográfica, que precisan políticas de reconocimiento e intervenciones puntuales. Seguidamente, se destacan algunas características de los mismos:

La **Población indígena** de más de 100.000 miembros, vive, generalmente, en una situación de marginación y olvido, a pesar de que la Constitución de 1992 reconoce ampliamente sus derechos. Su índice de analfabetismo alcanza el 51% y sólo el 2,5% de esta población tiene acceso al agua potable y el 9,7% a la electricidad. La pobreza de las poblaciones indígenas se debe a la combinación de varios factores, entre ellos, la ausencia de tierra propia y la fragilidad de los recursos naturales por la deforestación y contaminación medioambiental.



<sup>42</sup> Déficit Habitacional del Paraguay, CONAVI 2009.

**Niños y niñas trabajadores**, entre 5 a 17 años, ejercen actividades económicas remuneradas o no remuneradas y de los 322.000 de ellos sólo el 69% frecuenta regularmente un centro de enseñanza. Los «niños en situación de calle» son un problema que sigue afectando a las principales ciudades del país.

**Adulto mayor** (por encima de 60 años) que para el 2020 se estima en 730.000 personas, planteará un desafío serio a los programas de Seguridad Social. Este grupo etario vive mayoritariamente en las zonas urbanas (57%) y tiene bajos niveles educativos; 26,4% son analfabetos, pero la cifra llega al 32,8% en el caso de las mujeres, y esta tasa aumenta conforme a la edad (más de 40% para personas de 80 años y más). En esta categoría se encuentra la población cuyo acceso a la jubilación y pensión al final de la vida es un privilegio (17,7% a nivel urbano y 3,7% a nivel rural). El 81% de las personas de este rango de edad no cuentan con un ingreso propio.

**Personas con discapacidad** son vulnerables ante las barreras físicas, legales, ambientales y culturales a las que tienen que enfrentar cada día. Estas tienen origen en la insuficiencia de marcos regulatorios e institucionales que fomenten un incremento en las oportunidades laborales, educativas y prestación de servicios públicos adecuadas a las necesidades específicas. La escasa participación social y política les limita el ejercicio de sus derechos así como la visibilización de la problemática. Existe escasa información y la subestimación de la proporción de personas con discapacidad con respecto a la población total impide enfrentar adecuadamente la situación.

Los **Jóvenes** en el 2007, uno de cada cinco paraguayos tenía entre 15 y 24 años, es decir, el 20,4% de la población total corresponde a este grupo (EPH 2007). Esta etapa importante de la

vida, es el período en el que una persona logra su inserción social y económica; sin embargo, los datos revelan el alto nivel de subempleo y desocupación de esta franja etaria (39,6% y 12,2%, respectivamente). Dado el volumen de este grupo, así como su importancia social y cultural para la construcción y reconstrucción permanente del tipo de sociedad que el país necesita, se observa una débil y desarticulada visualización de los jóvenes en las políticas sociales y económicas implementadas.

De acuerdo a las cifras oficiales de la DGEEC<sup>43</sup>, basadas en resultados de las EPH, el nivel de pobreza total ha tenido un comportamiento oscilante en los últimos 5 años, ubicándose al 2008 en un 38,1% (aproximadamente 464.911 familias)<sup>44</sup>, de los cuales, el 18,9% es pobre extremo y otros 18,8% se hallan en situación de pobreza moderada.

Si analizamos las cifras del año 2008 por zonas, se observa que en zonas rurales la pobreza total afecta al 48,8% de la población rural, y la pobreza extrema<sup>45</sup> que afecta a 786.795 personas en términos absolutos es más crítica (30,9%). Por su parte, en zonas urbanas, la pobreza extrema es más baja (10,5%), afectando en términos absolutos a 378.588 personas; sin embargo, la pobreza moderada tiene una tendencia a incrementarse en áreas urbanas (19,4%), siendo en términos absolutos (702.275 personas), mucho más marcada que en las zonas rurales (456.898 personas que representan el 17,9% de la población rural).

Las desigualdades son fuertes, el 10% de la población con mayores ingresos concentra el 40% de los ingresos totales, y el 40% de la población de menores ingresos, el 12%. Expresado en otros términos, el ingreso de una persona perteneciente al estrato más rico de la población representa 31 veces el ingreso

<sup>43</sup> Basados en los nuevos cálculos de Línea de Pobreza, con reajustes de la Metodología referidos a la determinación de una nueva población de referencia, nuevas normas calóricas y nuevos deflactores. Cálculos realizados por la DGEEC, presentados oficialmente a fines del 2009.

<sup>44</sup> Se calcula un promedio de 5 miembros por familia.

<sup>45</sup> La población en situación de pobreza extrema es aquella que no gana los ingresos suficientes para cubrir una canasta básica alimentaria.



de una persona del 10% más pobre<sup>46</sup>. Asimismo, el Paraguay es uno de los países de mayor desigualdad en la distribución de tierras rurales en el mundo: el 2% de las exportaciones de 500 y más hectáreas concentra el 85% de la superficie total de las tierras rurales<sup>47</sup>.

### **Limitaciones para lograr un crecimiento con equidad**

El agotamiento del modelo de crecimiento y el estancamiento de la economía, se han traducido en un deterioro de los niveles de **empleo**. En el año 2002 la tasa del desempleo abierto llegó al nivel de 10,8%, y el subempleo a 22,4%. A partir del año 2003 las condicio-

nes del mercado laboral han mejorado con la disminución del desempleo abierto (5,7% en 2008), sin embargo, esta situación ha sido acompañada por niveles crecientes de subempleo (26,5%), lo que refleja una alta proporción de población con situaciones precarias de empleo y empleabilidad. El análisis del desempleo abierto por sexo revela una mayor proporción de mujeres desempleadas (7,4%) respecto a los hombres (4,6%), diferencia que se observa tanto en áreas urbanas como rurales del país.

La problemática laboral es más aguda en áreas urbanas, donde la tasa de desempleo abierto, es de 7,4% en relación con un 4,6% en el área rural (2008), situación que

46 DGEEC, EPH 2007.

47 Censo Agropecuario, 2008, elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.



podría explicarse por el proceso migratorio del campo a la ciudad, registrado en las últimas décadas, conformando cinturones de pobreza y marginalidad en las zonas urbanas de Asunción y su área metropolitana (Departamento Central), así como Ciudad del Este y otras ciudades similares, que han sido las principales receptoras, pero sin tener la capacidad, en términos de posibilidades laborales, así como de prestación de servicios públicos, para absorber adecuadamente el flujo de población que se traslada hacia dichas zonas en búsqueda de mejores disponibilidades de empleo. Por otra parte resaltan los altos niveles de desempleo abierto de la población juvenil (15 a 24 años) que en 2008 alcanzó a 11,8%, siendo mayor aún la desocupación de las mujeres jóvenes que se situó en 16,8% frente al 8,7% de los hombres.

Los problemas **ambientales** a los que se enfrenta el Paraguay son principalmente la deforestación y la pérdida de la biodiversidad, con una reducción alarmante de la fauna silvestre. Merecen también consideración la contaminación de las aguas (principalmente de las subterráneas), la contaminación de los suelos debida al vertido de residuos no tratados y al escaso control de las escorrentías agrícolas, la construcción de presas, la sedimentación y otras alteraciones de los ríos.

El modelo de desarrollo del Paraguay, que se basa en las explotaciones agropecuarias, ha provocado una tala indiscriminada de árboles para utilizar las tierras con fines productivos. El uso intensivo de los suelos para la producción agrícola mecanizada requiere grandes cantidades de sustancias agroquímicas. Los vacíos en el control de la utilización y la aplicación de

estas sustancias pueden entrañar la contaminación de las aguas y, con ello, poner en peligro la salud de la población.

En materia de **igualdad de género**, el país ha iniciado reformas legales destinadas a proteger los derechos de la mujer y a suprimir toda forma de discriminación. Así, desde 1992, ha modificado su legislación con el fin de eliminar las disposiciones discriminatorias y ratificó el Convenio Interamericano de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (1995). Como ocurre en otros países de América Latina, las violaciones más difundidas de los derechos de la mujer son los abusos sexuales y la violencia doméstica, la explotación sexual y el acoso sexual en el lugar de trabajo.

A pesar de los avances, siguen persistiendo diferencias de género en lo que respecta al ámbito laboral, diferencias importantes en cuanto a las condiciones: con un nivel de formación idéntico, los hombres siguen percibiendo ingresos superiores a los de las mujeres, la tasa de desempleo femenino casi duplica la de los hombres, y esta situación es crítica, dado el creciente número de hogares con jefatura femenina (25,3%, para el 2007). La participación de las mujeres en la vida social y política progresó, pero la diferencia con los hombres sigue siendo muy importante.

## Limitaciones de Gestión del Sector Público

Hasta 1997, la administración pública paraguaya estaba conformada por cerca de 200.000 funcionarios que comprometían el 80% del presupuesto público. La percepción sobre la eficiencia y eficacia del sector público presenta diferentes matices, según la institución de que se trate; no obstante, en líneas generales, los principales problemas detectados que limitan las intervenciones, guardan relación con los siguientes aspectos<sup>48</sup>:

- Base legal desactualizada y desordenada: instituciones creadas por leyes o decretos en el contexto de la dictadura, y actualizados por resoluciones internas de los Ministerios o Secretarías respectivas.
- Superposición de funciones entre instituciones y/o falta de claridad sobre roles de las instituciones públicas.
- Organización administrativa obsoleta, con sistemas de gestión pública caracterizados por la discrecionalidad en la actuación gubernamental, con sistemas de control y evaluación poco desarrollados.
- Desconexión entre sistemas de información institucional (cuando existen), generando dispersión y mal aprovechamiento de la misma por otras instancias para corregir, reorientar o suspender acciones para consolidar políticas.
- Descoordinación y falta de comunicación entre instituciones y poderes.



<sup>48</sup> Para la elaboración de este ítem, se han tomado como referencia los planteamientos contenidos en el documento denominado "Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay" (PNUD: Proyecto LAGNIKS. Setiembre, 2002) y en el Documento de Trabajo "Innovación Estructural de la Administración Pública Paraguaya".

## Programas Emblemáticos

### 1. TEKOPORÃ

#### **Objetivo del Programa:**

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo a través de Transferencias Monetarias Condicionadas, promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, salud y educación, con un acompañamiento sociocomunitario, contribuyendo de esta forma a la construcción de capital humano y social.

#### **Situación actual:**

1.165.384 personas se encuentran en situación de pobreza extrema según el nuevo método de estimación de la DGEEC: Boletín de Pobreza 2008.

#### **Población objetivo:**

Niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas portadoras de discapacidad en familias del área urbana-rural en situación de extrema pobreza, y comunidades indígenas.

#### **Meta 2010:**

Ampliar la cobertura a 200.000 familias, equivalentes al 85,8% de la población objetivo y representada por 1.100.000 habitantes.

tes, aproximadamente.

#### **Oportunidades del Programa:**

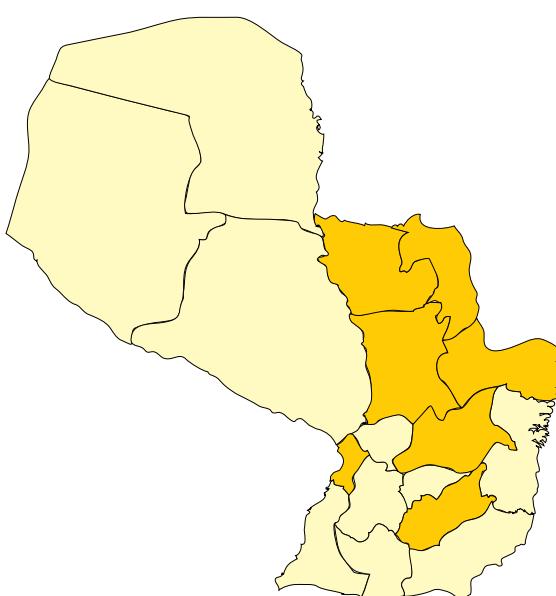
El Programa TEKOPORÃ contempla las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y el acompañamiento familiar a través de agentes de apoyo llamados "Guías familiares", que visitan los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias y para brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como a los hábitos de higiene, consejos para mejorar la disponibilidad de alimentos, mejorar la salud y a la vez oficiar de gestores para el acceso de las familias a los diversos servicios públicos.

La TMC es una Transferencia Monetaria mensual con Corresponsabilidades a las comunidades previamente seleccionadas, que ofrece un alivio inmediato a la extrema pobreza, acompañado de un proceso que posteriormente permite crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación y sobre todo posibilita el corte intergeneracional de la pobreza en las familias cuyos niños/as y adolescentes estudian y tienen la oportunidad de concluir la formación mediante la educación pública, propiciando mejores posibilidades para un futuro laboral de los mismos.

Para la selección de familias destinatarias, se trabaja articuladamente con la DGEEC y el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud de la UNA, los cuales, acompañados por técnicos de la SAS recogen informaciones, procesan y posteriormente vuelven a someter a la revisión de los ciudadanos organizados en torno a la Mesa de Participación Ciudadana constituida para ejercer el rol contralor del trabajo de selección y seguimiento.

S/IPG

Concepción  
San Pedro  
Canindeyú  
Amambay  
Caaguazú  
Caazapá  
Central  
Asunción



## 2. ABRAZO

### **Objetivo:**

Disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, contribuyendo a la superación de la pobreza en el Paraguay, a partir del ejercicio de los derechos de salud, educación y protección familiar, por parte de los niños y niñas que realizan alguna actividad económica pudiendo desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.

### **Situación actual:**

Estimaciones de UNICEF indican que, sólo en Asunción y Gran Asunción, se estima entre 3.000 y 6.000 niños que trabajan en las calles.

### **Población objetivo:**

Niños y niñas (6 a 14 años) que realizan alguna actividad económica en espacios públicos, niños y niñas (0 a 5 años) en situación de calle, así como las familias de estos niños/as.

### **Meta 2010:**

Ampliar la cobertura a 5.630 niños/as, aproximadamente el 93,8% de la población objetivo.

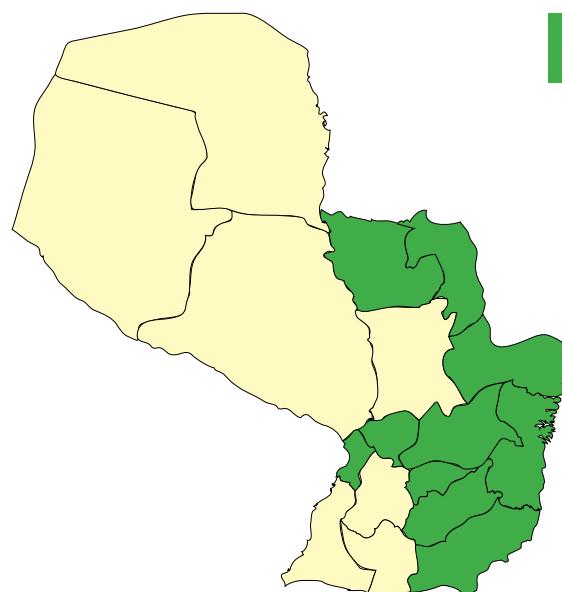
### **Oportunidades del Programa:**

Abrazo es un programa social con enfoque de derechos que se organiza en 4 componentes: calle, centros abiertos, familia y articulación interinstitucional. La puerta de entrada al programa es la calle, lo que permite asegurar que las familias más deterioradas y los niños más vulnerables (por la situación de calle) ingresen al sistema para la restitución de Derechos. Por otra parte, el esquema de funcionamiento actual (2010) del programa, que es por Responsable de Distritos permite una mayor articulación con la oferta pública de servicios y con el sistema de protección integral de la niñez (Ley 1680).

El Programa Abrazo cuenta con 14 centros abiertos, que se constituyen en espacios adecuados de protección, alternativos a la calle, y desde donde se brindan a diario servicios de refuerzo escolar, alimentación, recreación, hábitos de higiene entre otros. A estos centros abiertos asisten niños y niñas en edad escolar. De esta manera, el programa garantiza que asistan a un centro abierto en un turno y en el otro asistan a la escuela.

Además, cada una de las familias recibe acompañamiento psicosocial, establece un plan de desarrollo con los trabajadores sociales, buscando superar sus principales problemas. El programa apoya sus iniciativas económicas y busca su inclusión en su comunidad y la cobertura de los servicios básicos.

Estos dispositivos mencionados, permiten tener un circuito de control de la responsabilidad, considerando que uno de los indicadores es la disminución de horas calle del niño o niña o salida definitiva de ella, siendo uno de los indicadores de egreso del programa la ausencia de trabajo infantil (en el marco de lo establecido en la ley 1657/01 – Decreto 4951/05 que aprueba el listado de Trabajo Infantil peligroso).



### 3. USF: Unidad de Salud de la Familia

#### **Objetivo:**

Acercar el sistema de salud a las familias y sus comunidades, brindando servicios para atender el 80% de los problemas de salud de la población adscripta a cada USF, y garantizar la vinculación al Sistema Nacional Público de Salud para dar respuesta al 20% restante.

#### **Situación actual:**

La implementación de las redes se realiza en forma gradual priorizando a la población vulnerable identificada según el IPG. El cálculo de requerimiento aproximado para alcanzar la universalidad de este servicio es de 1.875 USF; de las que ya se han instalado 179 en distintos departamentos del país al término del 2009.

#### **Población objetivo:**

Cada Unidad de Salud de la Familia brindará atención al 100% de la población que habita en el territorio bajo su responsabilidad, se pretende atender entre 3.200 a 3.500 personas por cada USF.

#### **Meta 2010:**

Instalación de 500 USF (27%), además de las 179 USF (9%) ya habilitadas, con lo que se llegaría a una cobertura del 36% del requerimiento establecido= 2.376.500 habitantes.

#### **Oportunidades del Programa:**

Equipo de Salud de la Familia - ESF - Composición: 1 médico/a, 1 enfermero/a, 1 auxiliar de enfermería y 5 agentes comunitarios/as.

#### **Servicios disponibles en las USF:**

- a) Consultas generales,
- b) control de crecimiento y desarrollo,
- c) vacunaciones,
- d) control prenatal,
- e) planificación familiar,
- f) examen de mamas,
- g) control de presión arterial,
- h) control de azúcar en la sangre,
- i) curaciones,
- j) visitas domiciliarias y actividades de promoción de la salud y prevención de enfermedades,
- k) promoción de la participación de la comunidad para decidir y accionar por la salud.

#### **Priorización**

#### **Intervención territorial:**

Se realiza por principio de equidad según el IPG en todos los departamentos del país.



## 4. PARAGUAY LEE y ESCRIBE: Alfabetización de personas jóvenes y adultas

### **Objetivo:**

Satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad.

### **Situación actual:**

239.463 personas no saben leer ni escribir (5,9%). EPH 2007-2008. Población no indígena (1) 216.903 (5,4%), Población indígena (2) 22.560 (38,9%).

### **Población objetivo:**

Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

### **Meta 2010:**

Se pretende alcanzar 85.000 personas alfabetizadas al término del año, el 35,5% del requerimiento del sector.

### **Oportunidades del Programa:**

La CAMPAÑA de Alfabetización es un proceso educativo con una duración de 3 a 5 meses aproximadamente (65 lecciones en videoclases). Se constituye en una Puerta de Entrada y estímulo para la inserción a programas de Educación Permanente enmarcados dentro del Sistema FORMAL o NO FORMAL de Alfabetización de Jóvenes y Adultos.

El Sistema Formal de la Educación Básica Bi-

lingüe de Jóvenes y Adultos abierto a personas de 15 años y más, que no leen ni escriben o que no hayan terminado su Educación Escolar Básica, consta de 1º, 2º, 3º y 4º ciclos, con lo que se completa la Educación General Básica. Estas personas jóvenes y adultas que han culminado sus estudios en esta modalidad tienen la posibilidad de insertarse en la Educación Media o en el mundo laboral.

El Sistema No Formal desarrolla procesos de lectoescritura, cálculo, y procesos de reflexión-acción sobre género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación, con una duración de 8 meses.

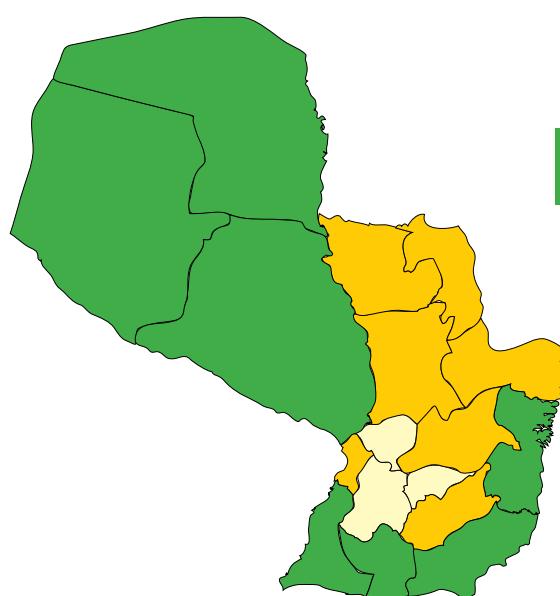
Tanto los egresados de La CAMPAÑA, como así también los del Sistema NO formal pueden consolidar las competencias desarrolladas en las etapas precedentes accediendo a la Post-Alfabetización, con una duración de 8 meses, pudiendo los egresados incorporarse a la modalidad de educación no formal (fortalecimiento de la alfabetización bilingüe), o a la de educación formal (1º ó 2º Ciclo de la Educación Básica Bilingüe).

**S/IGP**

San Pedro  
Caaguazú  
Concepción  
Canindeyú  
Caazapá  
Amambay  
Central  
Asunción

**Priorización  
Intervención territorial:**

Pte. Hayes  
Alto Paraguay  
Boquerón  
Alto Paraná  
Itapúa  
Misiones  
Ñeembucú



## 5. Incluyendo a las personas en el ejercicio de su derecho a la IDENTIDAD

### **Objetivo del Programa:**

Garantizar que todos los habitantes del Paraguay accedan a su documento de identificación civil.

### **Situación actual:**

En el Paraguay existe un subregistro que abarca aproximadamente un 30% de la población total del país, representando cerca de 1.800.000 personas indocumentadas, sumándose a esta cifra los 153.000 niños y niñas que en promedio nacen por año.

### **Población objetivo:**

100% de los habitantes, priorizando a poblaciones con alto índice de no registrados, y en particular a la franja etaria de 0 a 5 años teniendo en cuenta a los 153.000 niños y niñas que nacen por año.

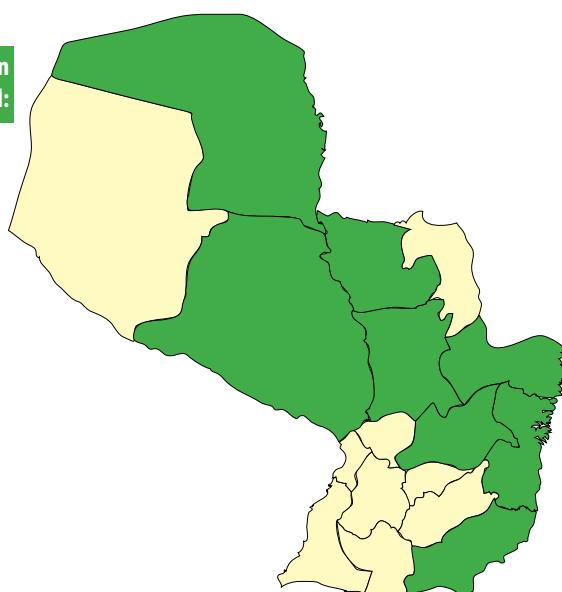
### **Meta 2010:**

Promover el ejercicio del Derecho a la Identidad de 420.000 ciudadanos y ciudadanas.

#### **Priorización**

#### **Intervención territorial:**

Dpto. con mayor índice de indocumentados:  
 Concepción  
 San Pedro  
 Itapúa  
 Canindeyú  
 Alto Paraná  
 Alto Paraguay  
 Presidente Hayes  
 Caaguazú



### **Oportunidades del Programa:**

El derecho a la identidad constituye un sólido cimiento para el desarrollo íntegro de todo ser humano, pues a partir de este proceso se le individualiza como persona integrante de la sociedad susceptible de contraer derechos y obligaciones.

Nacer, vivir y morir sin haber existido legalmente o haber sido reconocido por parte del Estado es lo que no ser registrado implica para un ser humano, el Derecho a un nombre, una identidad y una nacionalidad. Es sin duda uno de los principales derechos de las habitantes, porque este les abre el camino a todos los demás Derechos, es así que una persona que no se ha inscripto en el Registro Civil y que no cuenta con un Certificado o Acta de Nacimiento y con Cédula de Identidad es "invisible" a los ojos del Estado, de ahí la importancia del Certificado o Acta de Nacimiento que es el primer paso para recorrer el entramado de las relaciones jurídicas públicas y privadas.

Este programa plantea una intervención territorial conjunta entre las Instituciones responsables del otorgamiento de las documentaciones de Identidad a los ciudadanos de la República del Paraguay, el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del Registro del Estado Civil y el Ministerio del Interior, a través del Dpto. de Identificación, con lo que se pretende acercar dichos servicios en forma simultánea a las personas que no han podido acceder a los mismos por limitaciones socio-económicas que las ubica en situación de vulnerabilidad, erradicando el problema del Sub registro en el período comprendido entre el 2010 y el 2013.

## 6. PRONSADAF: Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar

### **Objetivo del Programa:**

El Programa encara la mitigación de la situación de desigualdad y exclusión social que afecta a las unidades de la Agricultura Familiar. Está dirigido a la producción de alimentos y de otros bienes, contribuyendo a mejorar la capacidad adquisitiva y el acceso potencial a los alimentos. Propósito de mediano y largo plazo del Programa es la erradicación de la inseguridad alimentaria de sectores vulnerables rurales y urbanos, y el fortalecimiento de la capacidad de producción y disponibilidad de alimentos inocuos y de calidad. Engloba componentes dirigidos a la Agricultura Familiar de diversos programas de acción e inversión ejecutados por el MAG.

### **Situación actual:**

Existen 289 mil unidades productoras en el país (CAN, 2008) de las cuales a Agricultura Familiar corresponden 241 mil fincas de hasta 20 hectáreas (84% del total). A través del sistema MAG se asiste a unas 29.800 unidades productoras (CAN, 2008), esto corresponde al 12% de fincas de la Agricultura Familiar, demostrándose un déficit muy elevado en la cobertura de este sector.

### **Población Objetivo:**

Abarca a los agricultores/as familiares y sus organizaciones, familias urbanas y sub-urbanas en condiciones de vulnerabilidad,, así como también a los jóvenes del área rural y urbana.

### **Meta 2010:**

Ampliar la cobertura a 70.000 productores equivalentes al 29% de los mismos.

### **Oportunidades del Programa:**

El segmento productivo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria, dada su característica singular, requiere estrategias diferenciadas de intervención orientadas a superar las limitaciones que restringen su capacidad de inserción en los mercados.

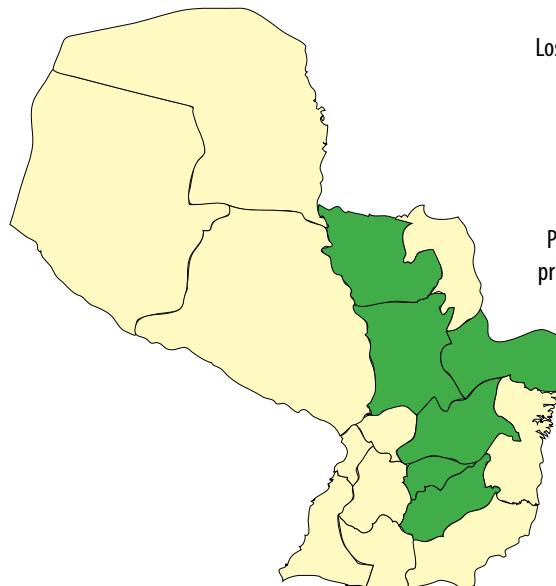
En tal sentido, el eje permite generar las condiciones para que los productores de la Agricultura Familiar puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, y así mismo, incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento de la demanda interna y externa de rubros de renta.

Vinculado a los aspectos de autoconsumo y generación de ingresos, el Desarrollo de la Competitividad Agraria se ocupa de crear e impulsar las capacidades y las condiciones institucionales necesarias, para que los productores/productoras agrarios y sus organizaciones puedan desempeñarse competitivamente incrementando el número y la diversidad de cadenas productivas y su carácter incluyente, orientadas a responder a demandas de mercado y nichos emergentes.

### **Priorización**

#### **Intervención territorial:**

Los programas de acción del MAG, ejecutados a través de la DEAG, DIA, DEA, DIPA y otros, son de cobertura nacional; en cambio los proyectos y programas de inversión que forman parte del PRONSADAF son implementados prioritariamente en los siguientes departamentos:



San Pedro  
Caaguazú  
Concepción  
Canindeyú  
Caazapá  
Guairá

## 7. ÑAMBA'APO PARAGUAY: Programa de Trabajo Temporal

### **Objetivo:**

Brindar oportunidades a personas en situación de vulnerabilidad ocupacional, para instalar y/o fortalecer sus competencias laborales a fin de generar las condiciones para su posterior inserción en empleos en el marco de Trabajo Decente, a través de estrategias socio-educativas que permitan el desempeño laboral en diferentes ámbitos orientadas al desarrollo local.

### **Situación actual:**

Paraguay cuenta con una población de 6.163.913 habitantes, de los cuales el 58% (3.611.049 personas) reside en áreas urbanas y el 41,4% en áreas rurales (2.552.869 personas). El 78% del total (4.830.009 personas), corresponde a la Población en Edad de Trabajar (PET), y de estos, el 61,7% constituye la Población Económicamente Activa (PEA). Un indicador importante del mercado laboral, particularmente sensible al comportamiento macroeconómico de un país, es el "subempleo". Según la información de la Encuesta de Hogares 2008 el subempleo afecta al 26,5% de la mano de obra ocupada y de acuerdo a los tipos de subempleo considerados, el que aporta mayor número de trabajadores subempleados es el invisible, es decir, las personas que trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente por esa cantidad de horas (21,6%). Otro indicador no menos preocupante

es la población desocupada que afecta al 5,7% de la PEA (170.620). Son todas aquellas personas que integran la fuerza laboral que estaban sin trabajo en los últimos siete días pero que se encontraban disponibles de manera inmediata para asumir obligaciones laborales y que ya habían tomado medidas concretas durante este tiempo para buscar un empleo asalariado o independiente.

### **Población objetivo:**

Se priorizará a la población en condiciones de vulnerabilidad socio-económica, desocupada o subempleada, en especial jefes y/o jefas de hogares y jóvenes.

### **Meta 2010:**

Incorporar al programa 10.000 participantes a través de la realización de 400 proyectos de interés público, los cuales podrán ser presentados por Organismos Públicos Nacionales, Sub-nacionales o por Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro.

### **Oportunidades del Programa:**

El Programa Ñamba'apo Paraguay es un Programa de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de inserción en el mercado laboral e incluye la integración de trabajos transitorios de interés público con acciones de capacitación y el otorgamiento de una prestación que se denominará "SEGURIDAD FOMENTO AL EMPLEO", de base no contributiva.

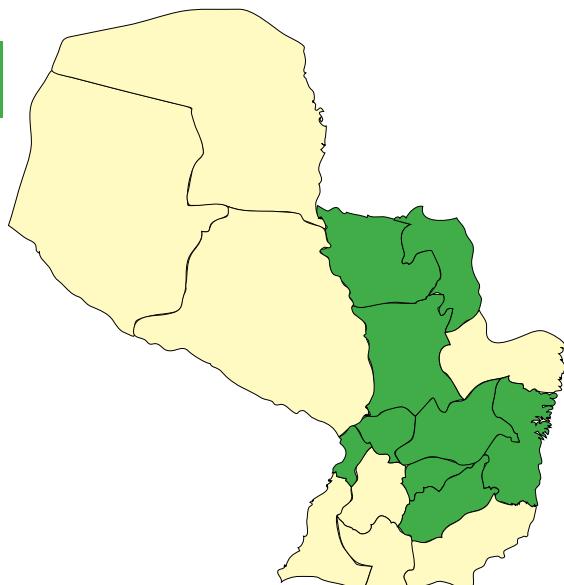
Desarrolla proyectos específicos que permiten involucrar a los participantes en trabajos transitorios remunerados en períodos máximos de 9 meses, y al mismo tiempo vincularlo a otros servicios que coadyuvan al mejoramiento de su calidad de vida, a través de la prosecución de sus estudios en el Sistema de Alfabetización de jóvenes y adultos, Cursos de Formación y Capacitación Laboral, acceso a los servicios del Sistema Nacional de Salud

Los participantes del programa recibirán una prestación monetaria por el término de 9 meses, y en contrapartida brindarán al programa, 6 horas diarias, 4 veces a la semana para la realización de una actividad laboral en una obra de interés local, además de otras 6 horas para su capacitación y mejoramiento de las condiciones de empleabilidad.

La operativización de este Programa a nivel local se realizará a través de las Oficinas de Empleo instaladas en los diferentes departamentos del país.

### **Priorización Intervención territorial:**

- Asunción
- Central
- San Pedro
- Caaguazú
- Concepción
- Caazapá
- Cordillera
- Guairá
- Amambay
- Alto Paraná



## 8. Mejorando las condiciones de HABITABILIDAD

### **Objetivo:**

Contribuir a la reducción del déficit habitacional que enfrentan las familias en situación de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas, rurales y pueblos indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, promoviendo el suministro de los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la propiedad.

### **Situación actual:**

El déficit habitacional estimado en el Paraguay es de 800.000 viviendas, de las cuales, alrededor de 100.000 corresponden a la necesidad de construcción de nuevas viviendas y unas 700.000 corresponden a viviendas existentes con algún tipo de déficit (ampliación, mejoramiento o mejoramiento y ampliación al mismo tiempo).

### **Población objetivo:**

Estimamos que la población meta de este programa se encuentra en el grupo que necesita nuevas viviendas (98.719) y en el grupo que necesita ampliación y mejoramiento (163.969). Estos dos tipos de déficit suman 262.788 viviendas.

### **Meta 2010:**

13.659 soluciones habitacionales, sumadas a las 1.341 desarrolladas desde el año 2.008, alcanzando 15.000 soluciones habitacionales.

### **Oportunidades del Programa:**

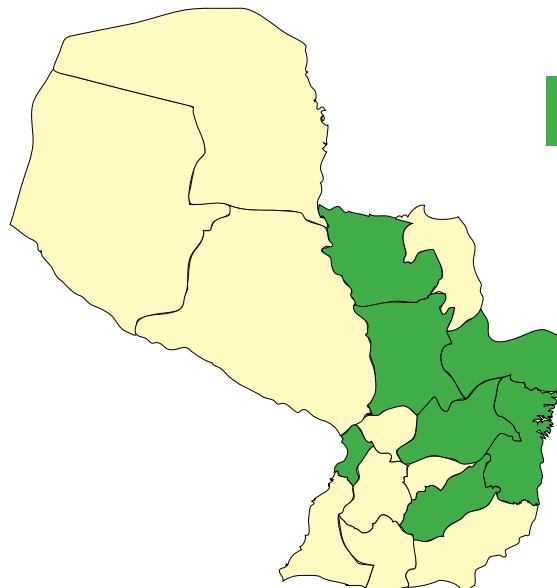
El Programa Mejoramiento de la comunidad en áreas de pobreza urbana, rural y pueblos indígenas consiste en intervenciones dirigidas a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que viven en condiciones precarias, sin posibilidades de acceder a una vivienda adecuada por los mecanismos de crédito que ofrece el mercado financiero.

Los proyectos que forman parte de este Programa se implementan por el "Sistema de Subsidio Nacional de la Vivienda Social," que se financia con fondos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda Social – FONAVIS, de los Fondos estructurales del MERCOSUR – FOCEM y otros recursos de la Institución.

La zona urbana se atiende a través de los Proyectos: Vy'a Rendá y Mercosur Roga. La zona rural se atiende a través del Proyecto CEPRA. (Se desarrolla en el marco de la Coordinación Ejecutiva para la Reforma Agraria).

A los pueblos indígenas se atiende a través del Proyecto Pueblos Indígenas que interviene en comunidades de la Región Oriental y de la Región Occidental.

El Programa también prevé la coordinación y articulación de acciones con otras organizaciones e instituciones del Gobierno Central; Gobiernos Departamentales y Municipales; entes de servicios, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y comunidades.



## 9. Abastecimiento de AGUA y SANEAMIENTO

### **Objetivo:**

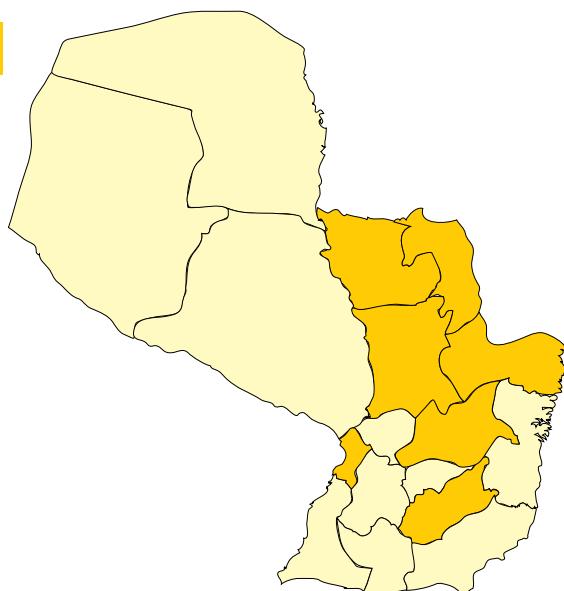
Lograr el acceso a los servicios de agua y saneamiento en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y sostenibilidad en las localidades urbanas menores a 10.000 habitantes, como así también en la población rural e indígena que cumplan con los criterios técnicos de elegibilidad.

### **Situación actual – Sector Agua:**

La distribución de la responsabilidad del Sector Público para la cobertura del servicio de agua de la población paraguaya se halla representada en un 60% por SENASA (3.809.783 hab. y en un 40% por ESSAP (2.539.855 hab.). Existen otros Prestadores como ser: Gobernaciones, Municipalidades, Empresas Privadas, SAS y otros, que prestan sus servicios a poblaciones bajo la responsabilidad tanto de SENASA como de ESSAP. Actualmente SENASA tiene una cobertura de 2.078.574 hab. representando el 54,56% de su responsabilidad, registrándose un déficit en la cobertura a 1.731.209 hab. que equivalen al 45,44% de su responsabilidad, déficit relacionado al total de la población del país.

S / IGP

Los programas de SENASA de agua y saneamiento, cumplen prioritariamente con los criterios de intervención territorial definidos por el IPG (Índice de Priorización Geográfica), relacionada al NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y Pobreza por Niveles de Ingreso, compatibilizados con los criterios técnicos de elegibilidad.



### **Meta 2010 – Sector Agua:**

El SENASA, incorpora al servicio de abastecimiento de agua a 52.820 habitantes, y se estima que otros prestadores incorporan 5.869 habitantes, llegando a una cobertura del 55,22% de la población bajo responsabilidad de SENASA.

### **Situación actual – Sector Saneamiento:**

El 60% de la población representada por 3.809.783 habitantes cuenta con alguna solución de saneamiento, ya sea de alcantarillado, núcleo sanitario o letrina con techo y pared, en tanto que 2.539.855 habitantes, es decir, 40% relacionado al total de la población del país, representa a la población rural que no ha sido atendida con programas del sector público y en cuyas viviendas no ha sido construida una obra de saneamiento.

### **Meta 2010 – Sector Saneamiento:**

El SENASA incorporará 11.812 habitantes a la cobertura de soluciones individuales de saneamiento, alcanzando una cobertura del 60,5 % del requerimiento del sector. Así mismo, a través del sistema de alcantarillado incorporar a dicha cobertura a 12.500 habitantes.

### **Población objetivo:**

Tanto para Agua como para Saneamiento, el programa atiende a localidades urbanas con una población menor a 10.000 habitantes, así como a la población rural o indígena elegibles.

### **Oportunidades del Programa:**

Los servicios de agua y saneamiento, contribuyen con el mejoramiento del nivel de salud de la población, y en consecuencia, contribuyen con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El Gobierno Nacional, compromete el apoyo necesario para los Programas de Agua y Saneamiento por ser éstos de alto contenido social.

La población demanda asistencia del sector público para que sus comunidades cuenten con servicio de agua y saneamiento, y además comprometen su participación efectiva en todos los procesos necesarios para contar con los servicios demandados.

## 10. REFORMA AGRARIA INTEGRAL

### **Objetivo del Programa:**

Desarrollar en forma concertada, entre las instituciones y organizaciones, procesos de solución de los problemas urgentes de los asentamientos bajo criterios innovadores de gestión. Coordinar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural. Impulsar la gestión de las políticas públicas con relación a los asentamientos. Contribuir al logro de la reforma agraria.

### **Situación actual:**

Desde 1910 hasta 1989 fueron creados 650 asentamientos, en todos los departamentos de la región Oriental y Occidental, con 8.268.620 hectáreas, 144.432 lotes, equivalentes por lo general a un lote por familia. Desde 1990 hasta 1999 fueron 308 asentamientos los creados a nivel nacional, con 1.295.814 hectáreas y 59.435 lotes. Desde el año 2000 hasta el 2008 se suman 172 asentamientos con 279.653 hectáreas y 23.660 lotes, es en estos asentamientos y parte del segmento anterior donde CEPRA está desarrollando sus acciones. A todo lo anterior se suman 36 asentamientos nuevos con 14.461 hectáreas y 1100 familias, creados en parte del 2008 y en el año 2009.

### **Población objetivo:**

El Universo CEPRA comprende 504 asentamientos, 82.000 familias aproximadamente.

### **Meta 2010:**

Ampliar la cobertura de 64 asentamientos (13% de los asentamientos creados a partir de 1990 en la Región Oriental: 8.260 familias), a 194 asentamientos asistidos, equivalentes al 38% del comprendido en el universo CEPRA.

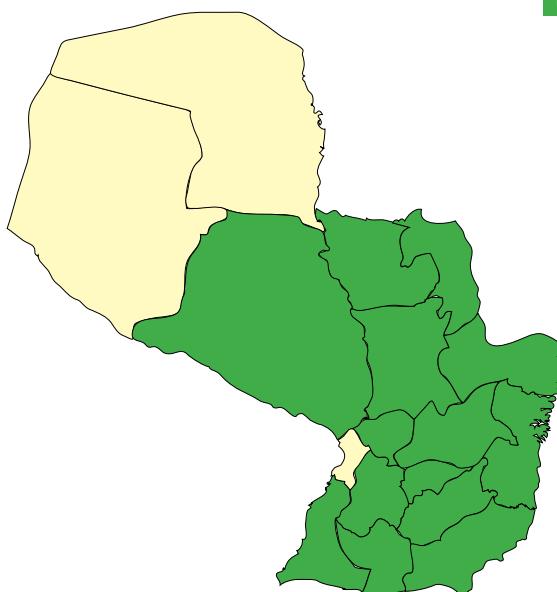
### **Oportunidades del Programa:**

La CEPRA –Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria– ha trabajado 5 Ejes Estratégicos en la Etapa I, e incorpora los ejes de Catastro y Comunicación en la Etapa II, a saber:

1. Fortalecimiento institucional: busca liderar con solvencia el Proceso de Reforma Agraria, reconociendo los impactos logrados y su estilo de gestión, basado en la concertación y la transparencia.

2. Regularización de la tenencia de la tierra: busca disponer de un registro fiable de los ocupantes de las tierras de los asentamientos seleccionados en el Plan de Reforma Agraria.(La Regularización se constituye en parte del ACCESO a la Tierra).
3. Soberanía y seguridad alimentaria: busca que los asentamientos y sus organizaciones logren planificar y ejecutar acciones específicas orientadas a la soberanía y seguridad alimentarias y al aumento de ingresos familiares, en coordinación (acción) con instituciones públicas y privadas del sector agropecuario.
4. Infraestructura básica y servicios: coordinar e implementar programas de mejoramiento de los servicios de salud, educación, vivienda e infraestructura de comunicación en los asentamientos.
5. Monitoreo y evaluación: busca constatar y evaluar el logro de objetivos y resultados mediante el monitoreo, evaluaciones participativas y auditorías, garantizando la transparencia.
6. Catastro: (Incorporación en la Etapa II)
7. Comunicación: (Incorporación en la Etapa II).

Priorización Intervención territorial:
---



2009
1. San Pedro
2. Canindeyú
3. Concepción
4. Caaguazú
5. Caazapá
6. Misiones

2010
1. Cordillera
2. Guairá
3. Itapúa
4. Paraguarí
5. Alto Paraná
6. Ñeembucú
7. Amambay
8. Bajo Chaco

## 11. Territorio, Participación y Desarrollo: Pueblos Indígenas aseguran su TERRITORIO

### **Objetivo:**

Dar continuidad al proceso de acceso y titulación de tierras comunitarias a los pueblos indígenas que habitan el Paraguay, como eje principal para iniciar un proceso de desarrollo social y mejoramiento de la calidad de vida en las diferentes comunidades.

### **Situación actual:**

En la actualidad, el Registro de Comunidades muestra 525 comunidades indígenas registradas, de las cuales hoy aproximadamente el 45% no posee un acceso a tierra propia para asentarse y desarrollar condiciones de vida favorables.

Los pueblos indígenas representan la riqueza de la diversidad cultural del Paraguay, pero al mismo tiempo, se encuentran actualmente en estado de pobreza debido al aumento de la producción de gran escala, que los conducen a una situación de vulnerabilidad, que necesita ser superada con acciones conducentes a su etnodesarrollo.

Como consecuencia de su histórica marginación de las políticas públicas de los gobiernos, no sólo tienen ingresos menores, sino que además tienen menor acceso a todos los servicios, especialmente a los de salud y educación.

La mayoría de las políticas aplicadas hasta el presente no han servido para que esto cambie. Según los datos del último censo indígena (2002-DGEEC) el 45% de las 412 comunidades no contaba con tierra propia. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado la cantidad de nuevas comunidades como consecuencia de la migración a raíz de la pérdida de su medio natural (zona de agroexportación y otras).

La reivindicación territorial está unida a una revalorización del conocimiento indígena de la naturaleza y para iniciar cualquier proceso de desarrollo social, acceso a un nivel de vida adecuado, conforme a los requerimientos de instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay, respecto a los pueblos, urge la necesidad de mejorar la situación legal de sus tierras ancestrales, tanto en la Región Occidental o Chaco como en la Región Oriental, donde el problema principal reside en el acceso a una tierra propia por parte de las comunidades.

### **Población objetivo:**

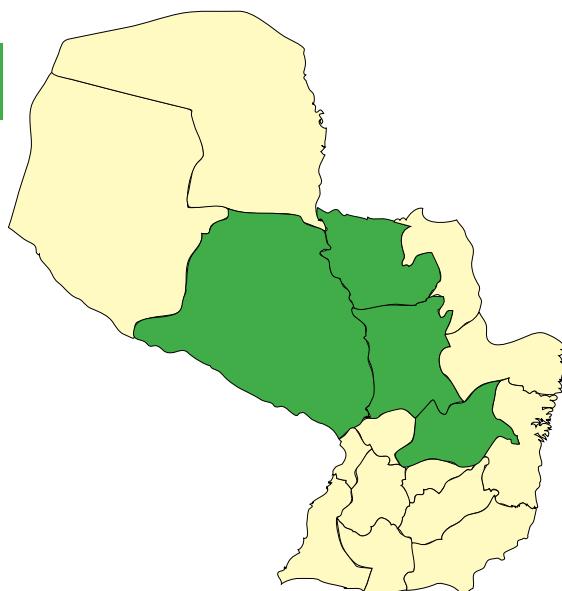
Pueblos indígenas de los grupos étnicos que habitan el Paraguay.

### **Meta 2010:**

En el marco de este Programa se pretende cumplir con la demanda prioritaria y urgente de Territorio de los pueblos indígenas, que consiste en un total de 55.970 hectáreas. Con ello totalizarán 111.940 has. desde el año 2008, atendiendo a 35 comunidades indígenas.

### **Priorización Intervención territorial:**

San Pedro  
Caaguazú  
Presidente Hayes  
Concepción



**Oportunidades del Programa:**

Es una oportunidad de restituir a los pueblos, aunque sea parte de su territorio ancestral, posibilitando iniciar el etnodesarrollo desde su derecho a la libre determinación, ya que la tierra está ligada a la supervivencia misma de los pueblos indígenas y juega un rol importante en el sostenimiento de su identidad cultural como pueblo. Se incluye además, la pretensión del mantenimiento de la seguridad alimentaria en el marco del respeto de las prácticas tradicionales. Dichas prácticas están estrechamente relacionadas al tema del territorio (ej. Caza y pesca).

La Constitución de la República del Paraguay reconoce en su artículo 140 que el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Reconoce también explícitamente el derecho a la propiedad comunitaria, conforme a la transcripción siguiente: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo".(CN art. 64).



## Metas de las Políticas Nacionales

Problemas Identificados	Objetivos	INDICADOR (1)	Meta más oscuro significa la obtención de la meta					Responsable
			base	2011	2013	2015	2020	
Alto nivel de inequidad social y económica y bajo acceso a oportunidades para la mayor parte de la población paraguaya y con predominio de una política social con un enfoque asistencialista.	Promover un Desarrollo Sustentable, mejorando la eficiencia en la gestión de las instituciones, tendientes a generar cohesión social e inclusión económica, aumentar la equidad, promover el acceso universal a servicios y prestaciones sociales de calidad, bajo un enfoque de derecho, con participación ciudadana y alto grado de desarrollo humano.	Índice de desarrollo humano GINI (ingreso) GINI (distribución de tierra)	0,755 0,506 0,916					Gabinete Social Gabinete Social Gabinete Social, MH
Sistemas de atención de bienes públicos tangibles e intangibles 1 no promueven la calidad de vida de toda la población paraguaya.	Mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas de bienes y servicios públicos.	% de la población con al menos 1 NBI	51,30%					Gabinete Social
El modelo de desarrollo vigente genera exclusión y desequilibrios sociales.	Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida.	% de población en situación de pobreza. % de población en situación de pobreza extrema.	38%					SAS, Gabinete Social
Entorno poco favorable para el crecimiento económico con equidad.	Promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones.	PIB per Cápita	\$1.471					SAS, Gabinete Social
Debilidad de la Capacidad de Gestión Pública en el área Social.	Diseñar, desarrollar e instalar una nueva institucionalidad para el fortalecimiento del área social que permita aumentar la eficiencia de la inversión social.	Cantidad de Instituciones que aplican el modelo de gestión por resultados.	ND					MH, Gabinete Social
EJES ESTRÁTEGICOS								

Problemas Identificados		Objetivos	INDICADOR (1)	Meta El color más oscuro significa la obtención de la meta					Responsable
				base	2011	2013	2015	2020	
1	Sistema fragmentado de salud pública y bienestar social.	1.1	Implementar un Sistema Nacional de Salud único, universal, integral, incluyente y solidario con equidad y participación social.	Tasa de mortalidad infantil x 1.000 nacidos vivos.	34,5				MSPyBS, IPS, Sector Privado
2	Sistema educativo con oportunidades de acceso limitado, escasa capacidad de retención y bajos resultados en aprendizaje.	1.2	Garantizar el acceso, la calidad y la equidad de la educación paraguaya como bien público y derecho fundamental de las personas a lo largo de la vida.	Tasa de hospital x 1.000 habitantes. Tasa de mortalidad materna (x 100.000 nacidos vivos).	1,3				MEC
3	Sistema de seguridad social con poca cobertura y segmentado.	1.3	Modernizar el Sistema de Seguridad Social con cobertura integrada.	Tasa de egreso cohorte de 12 años.	29				MEC, MJT
4	Mecanismos nacionales para la promoción del hábitat adecuado, poco eficiente y eficaz.	1.4	Establecer y desarrollar un Sistema Nacional Integral para el hábitat saludable, con accesibilidad universal, con particular atención a la vivienda social.	Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad.	5,9				MEC, MJT, IPS
5	Mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, poco eficaces y con dificultades de acceso.	1.5	Establecer mecanismos eficaces y accesibles para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia de género y edad.	Población urbana con seguro médico y de pensión.	33,3				MJT, MSPyBS, IPS
6	Elevado N° de paraguayos/as no registrados.	1.6	Garantizar el Derecho a la identificación civil, consagrado en la Constitución Nacional.	Población ocupada con protección en Salud.	25%				MJT, IPS Y Otras Cajas de Jubilaciones
OBJETIVOS NACIONALES									
1	Sistema fragmentado de salud pública y bienestar social.			% de viviendas en la categoría recuperable.	62,1%				CONAVI, SAS, INDERT, SENASA, MOPC, ANDE, SEAM, Municipios, Operadores privados
2	Sistema educativo con oportunidades de acceso limitado, escasa capacidad de retención y bajos resultados en aprendizaje.			% de viviendas en la categoría irrecuperable.	6,9%				SMPR, MI, MSPyBS, Gobernaciones, Municipios, Sistema Judicial, Operadores privados.
3	Sistema de seguridad social con poca cobertura y segmentado.			% de Hogares Con Hacinamiento.	21,2%				MJT, MI
4	Mecanismos nacionales para la promoción del hábitat adecuado, poco eficiente y eficaz.			Cantidad de Centros Especializados de atención a mujeres víctimas de violencia en funcionamiento con procedimientos estandarizados y personal especializado.	3				MJT, MI, SNNA
5	Mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, poco eficaces y con dificultades de acceso.			% de Población registrada en el Registro Civil.	70%				
6	Elevado N° de paraguayos/as no registrados.			Cantidad de niños y niñas no registrados (estimada).	500 000				

Problemas Identificados	Objetivos	INDICADOR (1)	Meta El color más oscuro significa la obtención de la meta					Responsable
			base	2011	2013	2015	2020	
7 Poca valorización del patrimonio e identidad cultural del pueblo paraguayo.	1.7 Cautelar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso a bienes y servicios culturales.	Presencia y Promoción de las diversas expresiones culturales.	ND					Cultura, SENATUR, MEC, Municipios
8 Limitada promoción y acceso a las actividades de esparcimiento y deporte.	1.8 Garantizar y promover la actividad física, el deporte y la recreación para toda la población, respetando la diversidad y multiculturalidad.	Presencia y Promoción de las diversas expresiones deportivas y de esparcimiento.	ND					Deporte, MEC, Municipios
9 Debilitamiento de la seguridad ciudadana.	1.9 Mejorar las condiciones de seguridad ciudadana para todos y todas quienes habitan el territorio nacional, circunscripciones con plena vigencia de los Derechos Humanos.	Mejoramiento de la percepción relacionada a la seguridad ciudadana.	ND					Ministerio del Interior, MIT, Municipios
10 Inseguridad y pérdida de soberanía alimentaria, malnutrición y desnutrición.	1.10 Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria a toda la población.	Disminución del índice de delincuencia urbana y rural.	ND					Ministerio del Interior, MIT, Municipios, OSC
11 Dificultad ciudadana para acceder al Sistema de Justicia.	1.11 Mejorar el acceso a un Sistema de Justicia sin obstáculos y en condiciones de igualdad.	Índice de acceso al Sistema de Justicia.	ND					Poder Judicial, Fiscalía, Ministerio del Interior
OBJETIVOS NACIONALES								
Sistema de Protección Social incipiente, sin enfoque sistemático, con poca cobertura temática y territorial, calidad, focalización y pertinencia.	2.1 Instalar y fortalecer el Sistema de Protección Social de amplia cobertura temática y territorial, de calidad, focalizada y pertinente.	% de hogares pobres que reciben transferencias monetarias con corresponsabilidad.	10					SAS, SNNA
Capacidades y competencias básicas para el aprovechamiento de oportunidades de generación de ingresos de la población vulnerable y excluida limitada.	2.2 Implementar un Sistema articulado de servicios especializados para incrementar las capacidades y competencias básicas de la población vulnerable y excluida.	% de Población Beneficiaria de TMC que accede a Servicios de Salud y Educación.	ND					SAS, MEC, MSyPBS, SNNA, SM, MAG, MOPC, SENASA
Desequilibrios regionales y territoriales en la Prestación de Servicios Sociales.	2.3 Promover la equidad territorial en el acceso a la prestación de servicios sociales, con participación de la sociedad civil organizada y de los gobiernos locales.	Participación de los hogares del quintil más pobre en el ingreso total de hogares.	ND					MAG, MIC, MJT
Debilidad del capital social en comunidades empobrecidas y vulnerables.	2.4. Establecer un Sistema de Promoción Social Participativo orientado a impulsar el empoderamiento de personas y grupos empobrecidos y vulnerables en sus comunidades.	Desarrollo del IDH por región (base entre (0,655 Alto Paraná y 0,801 Asunción).						MH, Gabinete Social
15								

Problemas Identificados	Objetivos	INDICADOR (1)	Meta					Responsable
			base	2011	2013	2015	2020	
16 Limitadas posibilidades de trabajo y empleo decente.	3.1 Diseñar y promover mecanismos para la generación de una oferta de trabajo decente, de manera sostenida.	% de la Población Subocupada.	26,5					MJIT, MAG, MIC
17 Agricultura Familiar Campesina sin promoción y atención adecuada, con poca capacidad de generar ingreso.	3.2 Impulsar el desarrollo económico y social de toda la población rural, con especial énfasis en la agricultura familiar.	% de la Población Desocupada.	5,7					MAG/MIC/SAS/MJT/INDER T
18 Alta concentración de la tenencia de las tierras productivas y modelo de reforma agraria ineficiente.	3.3 Implementar una Reforma Agraria Integral que promueva un desarrollo rural sostenible.	Tasa de Pobreza Rural Total (%) (2008).	48,9					INDER/T, MAG, Municipios
19 Recursos naturales degradados y contaminación ambiental creciente.	3.4 Asegurar la conservación, el uso sustentable y la soberanía de los bienes naturales del Paraguay.	GINI (distribución de tierra).	0,916					SEAM, Gobiernos Locales
20 Modelo económico excluyente y poco propicio para el crecimiento con equidad.	3.5 Facilitar la participación e inclusión de la población en las políticas nacionales de promoción del sector productivo, orientadas al desarrollo de oportunidades de inversión y empleo.	% de área protegida para mantener la diversidad biológica. Superficies explotadas con prácticas conservacionistas de uso del suelo.	14,03					MAG, SEAM, Gobiernos Locales
21 Políticas fiscales, monetarias y financieras poco apropiadas para promover el crecimiento con equidad.	3.6 Generar mecanismos eficientes para que la Macroeconomía y sustente la Política Social.	% de la PEA pobre y pobre extrema, ocupada.	ND					MJT
22 Infraestructura pública de los servicios del país, en particular de las comunidades más carenciadas y vulnerables, insuficiente, con vida útil sobrepasada y en algunos casos colapsada.	3.7 Incrementar y mantener la Infraestructura pública de servicios del país priorizando las comunidades más carenciadas y vulnerables con enfoque de desarrollo territorial.	% de inversión en Infraestructura de Servicios Públicos.	43%					MOPC, MEC, MSpIBS, MI, ANDE, ESSAP, SENASA

Problemas Identificados	Objetivos	INDICADOR (1)	base	Meta				
				2011	2013	2015	2020	El color más oscuro significa la obtención de la meta
23 Deficiencia e inefficiencia de la capacidad de gestión del Estado.	4.1 Impulsar el incremento de la capacidad operativa y de gestión de las instituciones que garantice el acceso de la población a los bienes y servicios sociales.	Incremento de los niveles de Inversión Social. Carrera del Funcionario Público instalada.	ND					MH, Secretaría de la Función Pública, Gabinete Social
24 Oferta Pública de Servicios Sociales universales débiles, descoordinados y desarticulados.	4.2 Conformar una red de instituciones públicas responsables de proveer bienes y servicios sociales universales.	Nueva Ley Orgánica del Ejecutivo.	ND					MH, Gabinete Social
25 Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación desarticulado y débil.	4.3 Desarrollar, implementar y fortalecer sistemas integrados de planificación, monitoreo y evaluación.	Sistema integrado de planificación, gestión, monitoreo y evaluación implementado.	88,70%					Unidad Técnica del Gabinete Social, STP, MH, DIPLANP
26 Limitada participación ciudadana y control social.	4.4 Fomentar la participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.	% de municipios con Planes Participativos y mecanismos de control social.	ND					STP, MH, Gobiernos Departamentales y Locales
27 Limitada responsabilidad compartida entre los actores sociales públicos y privados para la solución de los problemas sociales.	4.5 Promover la responsabilidad social ambiental compartida para la implementación de soluciones más efectivas.	% de municipios que han realizado inversiones compartidas público-privadas, para atender problemas sociales.	ND					STP, MH, Gobiernos Departamentales y Locales
28 Decisiones y recursos de la función pública muy centralizadas.	4.6 Impulsar el proceso de descentralización y desarrollo local de forma progresiva y con la participación de los diferentes niveles de Gobierno.	% de instituciones que operan de manera descentralizada o desconcentrada.	ND					STP, MH, Gobiernos Departamentales y Locales, Gab. Social, MH
TEMAS TRASVERSALES		1 Promover la equidad de género.	Índice de desarrollo de género.	67				Gabinete Social, SM
TEMAS TRASVERSALES		2 Garantizar el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes.	% de los recursos de la inversión social destinados a la infancia (2007).	58%				Gabinete Social, SNNA, MEC, MSPyBS, SAS
TEMAS TRASVERSALES		3 Promover la participación efectiva de la juventud del país en los ámbitos políticos, económicos y sociales.	% de jóvenes inscrito en una organización o partido.	ND				Gabinete Social, SNNA, MEC, MSPyBS, SAS
								\$J



