

Rivarola, Magdalena. **Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social: Plan “Jahapo’o Teko Asy”**. CPES, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Paraguay. 2004.

Disponible en la World Wide Web:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/paraguay/cpes/estrategianacional.pdf>



RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

## **PLAN “JHAPO’O TEKO ASY”**



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Gabinete Social**

**Secretaría de Acción Social**

**Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza  
(DIPLANP)**

***Asunción, Paraguay***  
**Septiembre, 2004**

## INDICE

	<u>Páginas</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>II. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....</b>	<b>4</b>
El concepto de pobreza .....	4
Magnitud y ubicación de la pobreza .....	4
Causas de la pobreza .....	8
<b>III. METAS .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. EJES DE INTERVENCIÓN .....</b>	<b>13</b>
A. Ejes estratégicos .....	13
B. Ejes transversales .....	15
<b>V. PROGRAMAS .....</b>	<b>18</b>
1. Generación de oportunidades .....	18
2. Participación y empoderamiento .....	29
3. Inserción de programas al Plan .....	32
4. Red de protección social .....	32
<b>VI. CRITERIOS Y MARCO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>38</b>
1. Criterios .....	38
2. Marco institucional .....	39
<b>VII. COSTO Y FINANCIAMIENTO .....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>46</b>

# ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

## PLAN JAHAPÓO TEKÓ ASY

### I. INTRODUCCIÓN

Entre los grandes problemas nacionales, el referido a la pobreza se ubica en el primer plano. Es una cuestión social que se ha venido acentuando en los últimos años, debido a la tendencia de agudización de la misma y a la permanencia de injustas estructuras de exclusión.

A partir de la toma de posesión del actual Gobierno, se prestó una atención prioritaria a la generación de políticas de corto y mediano plazo para revertir el proceso de deterioro de las condiciones de vida y de participación ciudadana, que afecta a un vasto sector de la sociedad paraguaya.

Una primera iniciativa constituyó la elaboración del Plan de los Cien Primeros Días de Gobierno, con el propósito de elaborar un diagnóstico de la situación e identificar líneas inmediatas de acción. En el orden estrictamente institucional, un resultado importante de esta tarea fue la creación del Gabinete Social, presidido por el Presidente de la República, y destinado a coordinar, impulsar y dar una mayor eficiencia y eficacia a las políticas y a los programas del área social.

La preparación y la puesta en marcha de una Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social de alcance nacional constituyen otras de las secuencias directas de los primeros esfuerzos realizados para resolver los problemas inmediatos y, a la vez, avanzar hacia cambios de transformación estructural, de mediano y largo plazos. Cabe puntualizar que, en esta tarea, se partió tanto del mencionado plan como de los resultados de un importante trabajo previo coordinado por la Secretaría de Acción Social (SAS) durante estos últimos años, que contó con la colaboración de instituciones públicas, de actores políticos y de la sociedad civil, y de organismos de la cooperación internacional<sup>1</sup>.

El presente Plan de la Estrategia, que en esta oportunidad se presenta a la ciudadanía, se sustenta en una firme **voluntad política** de transformar la realidad social, en la materialización de **acciones eficaces**, en el establecimiento de

---

<sup>1</sup> Esta cooperación continuó manteniéndose a favor de los trabajos llevados a cabo durante el actual Gobierno, y para la elaboración del presente documento se ha contado con el apoyo de dichos organismos, en especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

mecanismos de **evaluación** permanente, y en impulsar una amplia **participación ciudadana**.

## II. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY

### El concepto de pobreza

La pobreza es el conjunto de carencias y limitaciones de las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, que se expresa en términos de privación, vulnerabilidad y exclusión. La **privación** constituye la falta de ingresos, de servicios básicos o de activos suficientes, que experimentan los pobres para satisfacer las necesidades humanas más elementales. Debe entenderse que la privación puede ser tanto de bienes y servicios como de oportunidades de generación de ingresos. La **vulnerabilidad** consiste en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos. Y finalmente, la **exclusión** se manifiesta en la incapacidad o la muy escasa capacidad que tienen las personas y los grupos pobres para incidir o tener influencia directa en las decisiones que les involucran, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y de los canales de representación ante las instancias de poder.

### Magnitud y ubicación de las personas en condición de pobreza

Según la EPH 2003, un total de 2.324.134 personas viven en condiciones de pobreza, lo que equivale al 41,3 % de la población, considerando que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo. De acuerdo con esa misma fuente de información, la pobreza en el área rural afecta al 43,3 % de sus habitantes, mientras que en el área urbana la incidencia llega al 39,7 %. Por su parte, la pobreza extrema en el área rural la pobreza es más severa, pues alcanza al 28,6 % de la población, mientras que el ámbito urbano tiene un peso relativo menor, equivalente al 13,3 %.

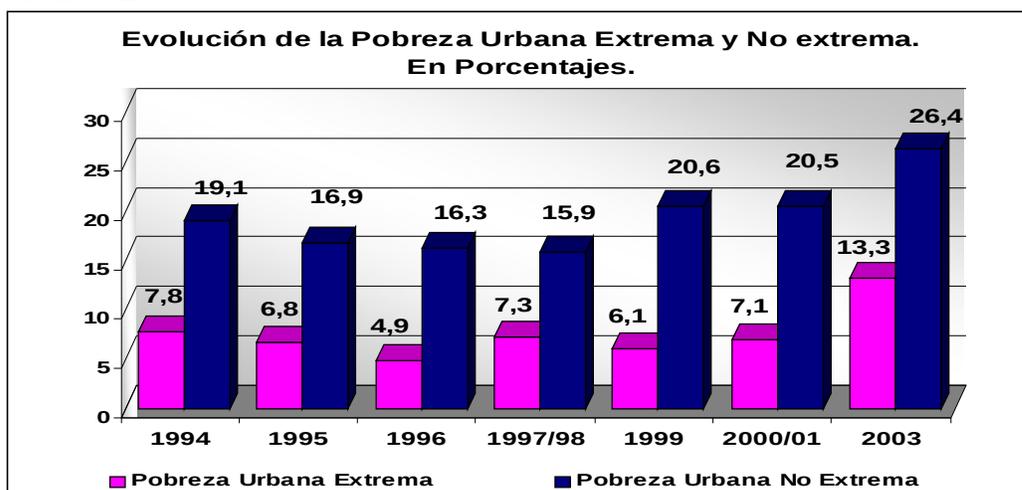
**Cuadro 1: Tipos de pobreza, según áreas y años.**

Área / Tipos de Pobreza	Años						
	1994	1995	1996	1997/8	1999	2000/01	2003
	%						
<b>Área urbana</b>							
Pobreza extrema (Pe)	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	13,3
Pobreza moderada (Pm)	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	26,4
<b>Total urbano</b>	<b>26,9</b>	<b>23,7</b>	<b>21,2</b>	<b>23,1</b>	<b>26,7</b>	<b>27,6</b>	<b>39,7</b>
<b>Área rural</b>							
Pobreza extrema (Pe)	-	21,4	-	28,9	26,5	25,6	28,6
Pobreza moderada (Pm)	-	15,8	-	13,7	15,4	15,7	14,7
<b>Total rural</b>	-	<b>37,2</b>	-	<b>42,5</b>	<b>42,0</b>	<b>41,2</b>	<b>43,3</b>
<b>Total país</b>							
Pobreza extrema (Pe)	-	13,9	-	17,3	15,5	15,6	20,0
Pobreza moderada (Pm)	-	16,4	-	14,8	18,2	18,3	21,3
<b>Total País</b>	-	<b>30,3</b>	-	<b>32,1</b>	<b>33,7</b>	<b>33,9</b>	<b>41,3</b>

**Fuente:** DGEEC.

Ha sido en el área urbana donde la pobreza se ha incrementado más fuertemente, en el transcurso de los años más recientes. En efecto, tanto los niveles de la pobreza extrema como los de la pobreza no extrema crecieron aceleradamente desde el año 1997 hasta el 2003. En el primer caso, los índices pasaron del 15,9 % al 26,4 %. Y el segundo caso, la incidencia aumentó del 7,3 % al 13,3 %. Ese agravamiento se ha correlacionado con los índices más altos del desempleo y del sub empleo en el ámbito urbano, en comparación a los existentes en el área rural. Así lo evidencia los datos suministrados por la Encuesta de Hogares del 2003 (desempleo: 15,6 % zona urbana, y 9,5 % zona rural; sub empleo: 27,3 % zona urbana, y 20,0 % zona rural). El Gráfico que a continuación se inserta ilustra sobre las tendencias mencionadas.

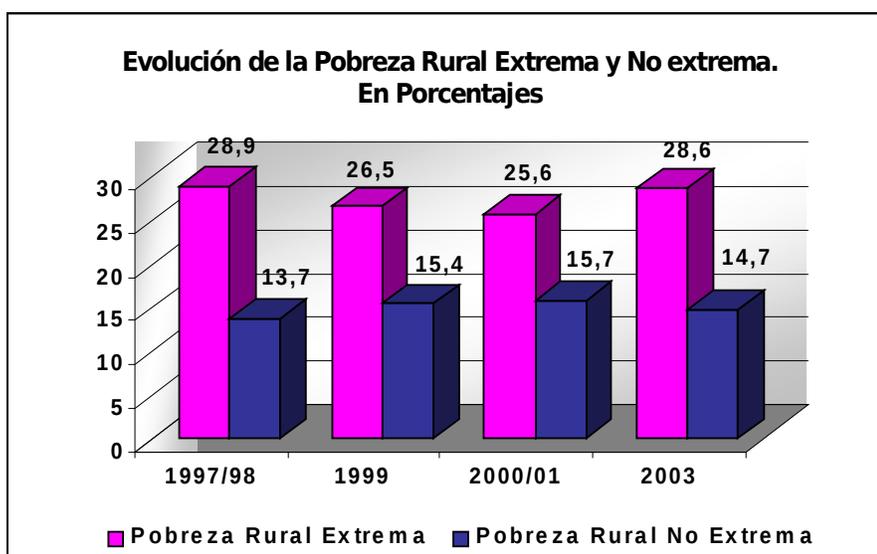
**Gráfico 1**



**Fuente:** DGEEC

Por su parte, los rangos de la pobreza rural, de hecho, se mantuvieron durante el período señalado (1997-2003). Lo llamativo del proceso consistió en que dicha tendencia se observó, indistintamente, en los ámbitos de la pobreza moderada y de la pobreza extrema. Por cierto, con esto no cabe desconocer la envergadura de la pobreza existente en el campo, tal cual lo ponen de manifiesto los datos mencionados previamente. Tampoco, debe soslayarse la gravedad del problema. En este sentido, se debe tener en cuenta que la pobreza extrema no solo supera a la no extrema, sino que además fue precisamente la pobreza crítica la que se incrementó desde el 2001 al 2003 (Gráfico 2).

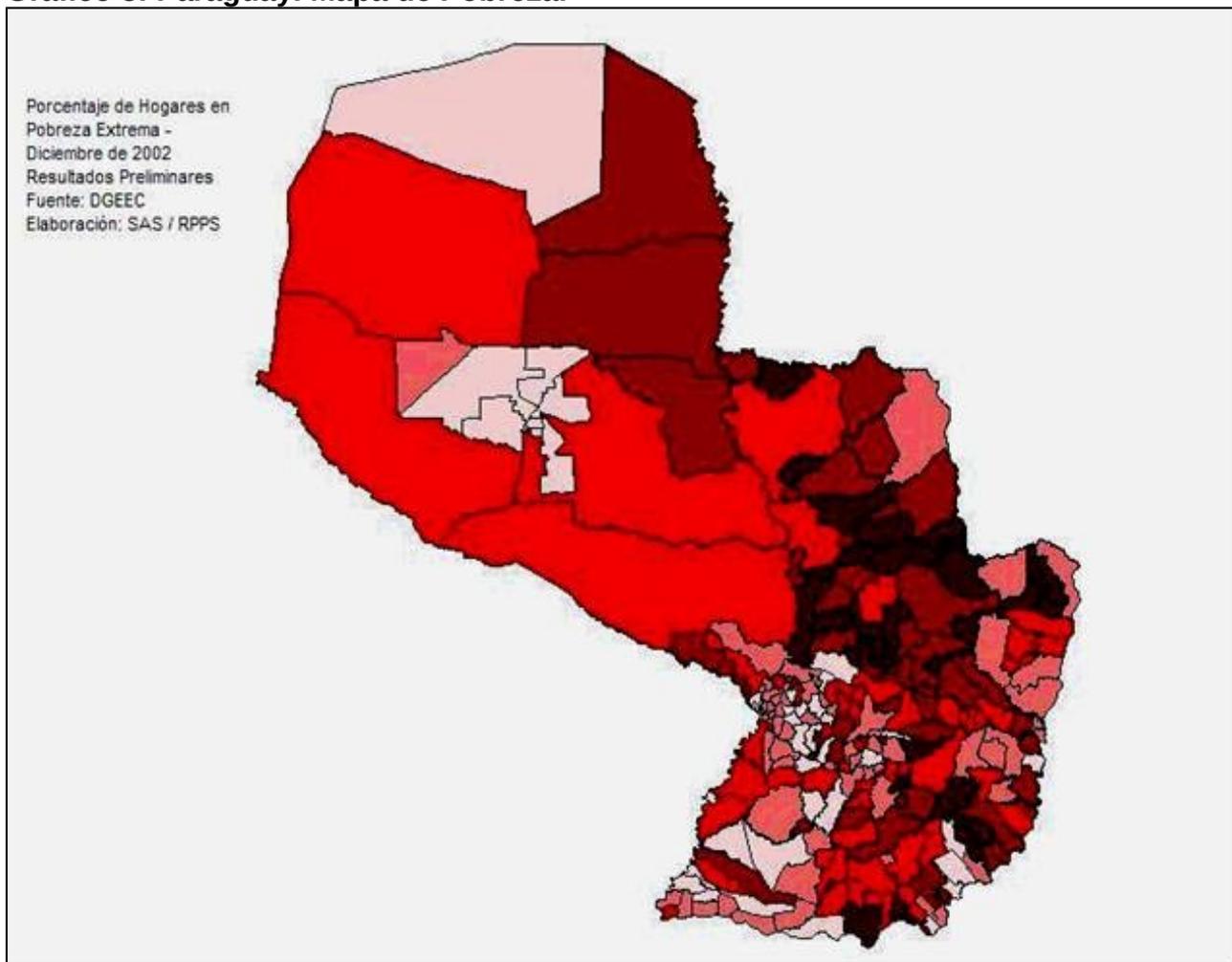
**Gráfico 2**



**Fuente: DGEEC**

Con relación a la distribución geográfica de las poblaciones pobres, se destacan determinadas características que merecen ser puntualizadas (véase: Gráfico 3). Los índices más altos de la pobreza extrema se observan en los Distritos de los Departamentos del Norte y Nor Este de la Región Oriental del país: Concepción, San Pedro, Caaguazú y Canindeyú. Precisamente, fue en estas áreas donde la pobreza rural se ha venido agravando últimamente, debido al empeoramiento de la crisis de la economía campesina. La agudización de esta crisis es la que, a su vez, explica la difusión de la pobreza extrema en otros Departamentos, entre los que se destaca Caazapá.

**Gráfico 3: Paraguay. Mapa de Pobreza.**



En los Departamentos del Este, las situaciones críticas son menos extendidas. Al menos, este es el perfil que presenta Alto Paraná. No obstante, Itapúa sobresale por su configuración singular. En efecto, así como existen Distritos en los que predominan los índices de bienestar, también se hallan aquellos que se caracterizan por su pobreza extrema. Dicho contraste socio económico es el resultado de la vigencia de procesos de inequidad social, generados fundamentalmente por los impactos del modelo agrario capitalista excluyente.

También en los Departamentos del Sur, Misiones y Ñeembucú, la desigualdad regional es notoria. Sin embargo, en estos casos, antes que producto de la modernidad, la inequidad social es generada por la “coexistencia” -no

siempre pacífica- de formas pre-modernas de producción: el latifundio ganadero y el minifundio campesino.

En los Departamentos del Área Central (Cordillera, Guairá, Paraguari y Central), tienden a predominar los Distritos con estándares promedios de pobreza moderada e inclusive de alta satisfacción de necesidades básicas. No obstante, por debajo de esos niveles se esconden importantes sectores de la población que se hallan afectados por la pobreza, sobre todo en las áreas urbanas. Para el 2003, Asunción y el área urbana del Departamento Central concentraban un total de 770.329 pobres; de los que 232.336 eran pobres extremos y 537.993 eran pobres no extremos<sup>2</sup>.

Finalmente, cabe señalar que en la Región Occidental, o Chaco, las diferenciaciones e inequidades, antes que verificarse al interior de los departamentos, tienen lugar entre los contextos regionales. En ese sentido, los extremos más notorios se observan entre el bienestar del Chaco Central, donde están localizadas las colonias menonitas, y el fuerte impacto de la pobreza existente en el Alto Paraguay, donde perviven precariamente desprotegidos pueblos indígenas y un campesinado dispersos, crecientemente arrinconados por un latifundio ganadero y forestal en rápida expansión.

## **Factores causales de la pobreza en el Paraguay.**

### **a) Crisis de la economía general.**

En términos del crecimiento del producto per cápita, la economía se encuentra estancada desde 1980. No obstante, a partir de 1989 se dio un período de crecimiento moderado hasta 1995, seguido de una fase de contracción económica durante los años 1996 y 2002, fenómeno que neutralizó los efectos del repunte mencionado. Teniendo en cuenta estos antecedentes, cabe afirmar que los años comprendidos entre 1989 y 1999 representan una década perdida para la economía del país, con un PIB per cápita en 1999 que ha sido inferior en 4% al de 1989. A partir del segundo semestre de 2003, el Gobierno nacional viene realizando un sostenido esfuerzo por lograr el equilibrio fiscal, así como un incremento de las recaudaciones con el objetivo de mejorar el funcionamiento macro-estructural de la economía paraguaya.

### **b) Crisis de la economía campesina.**

A lo largo de la década del 90, se fue generando un fuerte proceso de empobrecimiento del campesinado. El algodón, principal cultivo de la economía campesina familiar, entró en una continuada crisis, a causa de la pérdida de fertilidad de los suelos, la depresión de los precios, la incidencia del picudo y – en

---

<sup>2</sup> Fuente: Dirección General de Encuestas, Estadística y Censo (DGEEC), **Encuesta Permanente de Hogares 2003.**

algunos años – los impactos del clima adverso, sin que se hayan ido desarrollando rubros de renta sustitutivos o sin una difusión adecuada de la comercialización de algunos productos potencialmente rentables.

Además de los factores mencionados, la crisis de la agricultura campesina tiene sus raíces en: i) la pérdida de la diversificación productiva; ii) las prácticas agrícolas rudimentarias; iii) el alto índice de concentración de la tierra; iv) la ineficiencia de los servicios públicos de extensión y experimentación agrícolas; y v) las notorias limitaciones del sistema de financiamiento rural.

### **c) Insuficientes niveles de educación.**

Aún cuando la política educativa ha sido un eje central de la política del Estado desde 1989 y que dicha política se ha caracterizado por un sostenido avance en el mejoramiento de los indicadores educativos, la desatención que el Estado ha tenido por décadas hacia el área educativa ha producido un rezago general del sistema que explica las insuficiencias aún existentes.

De acuerdo a datos del año 2002, el índice de analfabetismo correspondiente a la población de 15 a 64 años fue de 7.1%, que representa 230.800 personas. La proporción de mujeres analfabetas es mayor que la de los hombres, 8.1% y 6.1% respectivamente. En la zona urbana, el índice de analfabetismo es de 4.9% y en la rural es del 10.2%. En este orden, se debe mencionar que los promedios indicados presentan una tendencia sostenida de reducción debido a una serie de programas actualmente en ejecución.

El mismo nivel de mejoramiento se está observando en la escolarización, tanto en el nivel de la educación inicial como en la Escolar Básica y la Media. En lo que respecta a este último nivel, en la década transcurrida la tasa de escolarización de la educación media ha pasado de menos del 20% a aproximadamente el 40%.

Los principales problemas subsistentes tienen que ver con la deserción y la repitencia. El porcentaje de repitentes que se registra en la EEB en los ciclos 1° y 2° en las escuelas oficiales es de 9%, en las privadas 1.1% y 4.3% en las escuelas privadas subvencionadas. En el área urbana el índice de repitentes es 6.7% y de 9.5% en el área rural (año base 2001).

### **d) Deficiente acceso a la salud.**

Los indicadores de salud muestran las graves limitaciones que prevalecen. La tasa de mortalidad infantil, por cada mil habitantes, es 19, y la tasa de mortalidad en la niñez es 25. La tasa de mortalidad materna, por cada cien mil nacimientos, es 163. La cobertura del seguro médico, a nivel nacional, alcanza al 19% de la población total. Esta cobertura está más extendida en el área urbana (29%) y es casi inexistente en el área rural (7%).

El 70% de la población en el área urbana y el 60% en el área rural no concurren a la atención médica ante un accidente o enfermedad, optando por la atención propia. En general, sólo el 73% de la población tiene cobertura asistencial efectiva y el 67% de las comunidades rurales no cuentan con puestos de salud. En el área urbana, la morbilidad alcanza al 32%, aumentando al 347% en el área rural.

Otro de los factores que incide en la pobreza, por su repercusión en la salud de las personas, es la cobertura insuficiente de agua potable. Solamente el 55% de los hogares accede a la misma, a nivel nacional. En el área rural la cobertura es de sólo el 22%, y en el área urbana del 80%. En el área rural, el 70% se provee de agua de pozo, mientras que en el área urbana el 20% lo hace por este medio. Otro aspecto crítico es la reducida cobertura de la red cloacal pública. Únicamente el 8% de las viviendas cuenta con esa instalación a nivel nacional, a lo que se debe agregar que el 47% de las viviendas posee pozo ciego y que el 35% sigue apelando a la letrina, siendo el uso de este medio el más extendido en el área rural.

#### **e) Capital social limitado.**

En el Paraguay, el capital social, en términos de la confianza en la asociatividad y la participación ciudadana, se halla escasamente desarrollado. Sólo el 7% de la ciudadanía confía en los partidos políticos, en contraste con el 14% que es el promedio latinoamericano. Por su parte, según los resultados de la EPH 2000, el 72.5% de los encuestados señala su confianza en el barrio y en la comunidad. Con respecto a la capacidad de asociación o asociatividad, las estadísticas indican que sólo el 14% de la población de 10 años de edad y más participa en algún grupo o asociación, y que el tipo de organización en el que participa más frecuentemente es, en orden de importancia, el religioso (42%), el gremial o productivo (26%) y el deportivo (13%). Es necesario señalar que en la población más pobre, la participación es aún menor, pues sólo el 8% forma parte de algún grupo o asociación.

#### **f) Distribución desigual de recursos.**

Una de las causas más impactantes de la pobreza existente en el Paraguay constituye la desigual distribución de los recursos económicos. Ya se adelantó que uno de los factores determinantes de la pobreza rural, y especialmente de la campesina, es la alta concentración de la tierra. Al respecto, debe puntualizarse que, según el Censo Agropecuario de 1991, el 1 % de las explotaciones controlaba el 70 % de las tierras. Aunque no se cuentan con informaciones censales comparables a aquellas, determinados indicios disponibles dan a entender que esta tendencia no sólo se habría mantenido, sino que inclusive se profundizaría en el transcurso de los años más recientes. En tal sentido, es importante consignar que mientras que en 1991 las explotaciones agrícolas de

menos de 20 hectáreas comprendían el 83 % del total de las unidades productivas del todo el sector agropecuario, en el año 2002 ellas habrían representado el 90 %<sup>3</sup>.

También en la distribución del ingreso se observa una tendencia de creciente concentración, tal como se colige de las informaciones que a continuación se consignan.

h

**Cuadro 2: Paraguay: Concentración del ingreso, según Índice de Gini y años.**

Años	Índice de Gini
1990	0,447
1996	0,493
1999	0,565
2001	0,570

**Fuente:** CEPAL, “Panorama Social de América Latina, 2002/2004”, Santiago de Chile, 2004.

Comparando los índices de concentración del ingreso registrados a principios de la década del noventa con los verificados al inicio del presente decenio, se constata un fuerte incremento; uno de los más pronunciados en el ámbito de América Latina, durante en ese mismo período.

#### **g) Ineficiencia institucional.**

Históricamente, la burocracia pública ha sido ineficiente, aspecto que ha venido manifestándose en el desequilibrio de los gastos y en los bajos niveles de ejecución de los presupuestos. Al mismo tiempo, las instituciones y los organismos del Estado han funcionado de forma descoordinada en las distintas esferas de las políticas públicas.

Dado este legado histórico, en los años más recientes ha sido difícil combatir no sólo a la ineficiencia sino también la corrupción. En la actualidad, existe una percepción bastante generalizada sobre la gravedad de estos problemas, debido a las denuncias que la ciudadanía realiza en el ámbito de la opinión pública y, en parte, a las acciones que algunos organismos de reciente creación comienzan a ejercitar, como lo es la Contraloría General de la República. Sin embargo, el gran obstáculo sigue siendo la impunidad, dada la ineficacia de los organismos encargados de impartir justicia.

---

<sup>3</sup> Este último dato ha sido obtenido de la Encuesta Integrada de Hogares de 2002, elaborada por la DGEEC. Es una fuente informativa que, en principio, no es exactamente comparable al censo agropecuario. No obstante, los datos de la encuesta refuerzan la tendencia que lo registró el Censo Agropecuario de 1991.

### III. METAS

Como respuesta a los factores asociados a la pobreza y la caracterización de la población en situación de pobreza, se establecieron metas cuantitativas de lucha y reducción de la pobreza, conforme se observa en el cuadro que se inserta en esta sección. Las mismas se fundamentan en los acuerdos arribados en la Cumbre del Milenio. Por cierto, considerando que el límite del lapso de tiempo establecido precisamente en dicha Cumbre ha sido el 2015, las metas del presente plan, a ser llevado a cabo en el país, tienen como referencia temporal ese año, en el marco de una política de estado, como asimismo las se prevén cumplir en el año 2008, cuando el presente Gobierno haya concluido su período constitucional de gestión ejecutiva.

Se especifica que la presentación de las metas se plantea teniendo cuenta los ejes de intervención, que son explicitados posteriormente.

**Cuadro 3: METAS DEL PLAN DE LA ESTRATEGIA, AÑOS 2008/2015**

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	Diagnóstico 2004	Metas 2008	Metas 2015
• Incidencia de la pobreza extrema	20,0%	13,0%	8,0%
• EDUCACIÓN			
- Analfabetismo	7,1%	0,0%	0,0%
- Años de escolaridad	7	8	9
- Tasa bruta matrícula EI+EEB	96,0%	99,0%	106,0%
- Tasa bruta matrícula EM	57,0%	65,0%	79,0%
• SALUD			
- Cobertura en servicios de salud	73%	87,0%	100,0%
• INFRAESTRUCTURA SOCIAL BASICA			
- Cobertura de Agua Potable	60,8%	70,5%	80,5%
- Saneamiento rural	32,6%	56,0%	86,0%
- Saneamiento urbano	18,7%	40,0%	70,0%

Con relación a la cobertura de salud, debe aclararse que los servicios abarcan: la promoción de la salud; la atención de la morbilidad; la atención al niño y al adolescente; la asistencia a la madre durante la gestación, el parto y el post parto; la salud reproductiva; la atención al adulto y al anciano; y las acciones comunitarias y de medio ambiente.

## IV. EJES DE INTERVENCIÓN

### A. EJES ESTRATÉGICOS

Teniendo en cuenta la concepción de pobreza asumida, los programas y los proyectos del Plan de la Estrategia serán concebidos y ejecutados en base a los siguientes ejes principales de intervención:

#### 1. Generación de oportunidades.

Uno de los ejes prioritarios de la intervención en la lucha contra la pobreza consistirá en la creación y en la dinamización de oportunidades, para que los sectores pobres y vulnerables de la población puedan, por un lado, acceder al empleo y mejorar sus ingresos, y, por otro lado, no ser excluidos de la satisfacción de las necesidades básicas.

**a) Acceso al empleo y mejoramiento del ingreso:** Para la que pobreza no sólo se mitigue, sino que también pueda ser erradicada, resulta imprescindible que los pobres que están desempleados se inserten en el empleo, y que los que ya están ocupados cuenten con ingresos suficientes, para la atención de las necesidades básicas y la sostenibilidad de las actividades laborales. La aplicación de una política de reforma agraria básica e integral a favor de los campesinos sin tierra resulta imprescindible. En los casos de los campesinos que poseen tierra y otros factores productivos de forma limitada, la prioridad consistirá en mejorar la productividad y la inserción eficiente a los mercados, a través del fortalecimiento de las empresas familiares y asociativas. En beneficio de los pobres urbanos, por su parte, se aplicaran programas tendientes a mitigar el desempleo y a promover la dinamización de la micro empresa.

**b) Acceso a las necesidades básicas:** Otro conjunto prioritario de intervenciones radica en la promoción del acceso igualitario a las necesidades básicas de los pobres, en comparación a los no pobres. Los principales componentes serán:

- i) La seguridad alimentaria:** El objetivo es que los pobres del campo y de la ciudad accedan a alimentos de calidad, y de forma continua, suficiente y sostenible.
- ii) La vida saludable:** Se priorizarán: la atención materna infantil; y la instalación de mecanismos de prevención de la morbimortalidad evitable.
- iii) El mejoramiento del capital humano, a través de una educación inclusiva y de calidad:** El objetivo es eliminar las

situaciones de exclusión del sistema educativo, representadas por el analfabetismo y la deserción escolar. Al mismo tiempo, la finalidad consiste en garantizar a los pobres el acceso a una educación de calidad, que potencie el capital humano y cultural de los mismos, y los capacite para el mundo del trabajo, a través de procesos educativos tanto formales como no formales.

- iv) **La vivienda digna:** El Plan de la Estrategia prevé implementar programas de construcción de vivienda para las familias pobres que carecen de ella, o de mejoramiento de aquellos grupos que la poseen en condiciones precarias, apelando al sistema de la ayuda mutua.
- v) **La inversión en infraestructura social:** Se ampliará la construcción y mejorará la infraestructura comunitaria y de provisión de servicios públicos, sobre todo en las zonas y regiones en las que la pobreza crítica tiene más amplios impactos.

**Articulación con la política económica y el modelo de desarrollo:** El éxito de las programas y de las acciones que se ejecutarán como partes de la realización de este primer eje central de intervención dependerá, en un medida importante, de los efectos favorables tanto de la política económica como del modelo de desarrollo existentes. En ese sentido, deviene primordial la vigencia de una política macro económica, que estimule no sólo el crecimiento, sino también que promueva la distribución equitativa de los bienes y servicios. Es imprescindible la complementación que debe existir entre la política económica y la política social dirigidas a combatir la pobreza. El presente Plan parte del criterio de que los programas y proyectos de producción y empleo deben propender a la promoción de un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable. Uno de los pilares del desarrollo rural radica en la promoción y revitalización de la agricultura familiar, cimentada en la empresa asociativa. En el ámbito urbano, asimismo, el apoyo a la pequeña y mediana empresa constituye otra de las prioridades. Es a partir del fortalecimiento de estas formas productivas y de unidades empresariales que se impulsará la constitución de cadenas industriales, y la inserción no excluyente a los mercados nacionales e internacionales de las mismas. \_

## 2. Participación y empoderamiento

El presente Plan, como se adelantó, se sustenta en el criterio de que los pobres y los excluidos deben asumir el rol de actores sociales. La superación de la exclusión se llevará a cabo a través de un proceso participativo autogestionario. En eso radica, precisamente, el empoderamiento. Es un enfoque que rechaza la concepción y la aplicación asistencialista o paternalista de la política social. La vía privilegiada para la concreción de este objetivo radica en el fortalecimiento del capital social, en especial del aquel que se sustenta en la confianza y en las redes

de reciprocidad de tipo vertical. En este eje, los principales tipos de intervención consistirán en:

- a) La promoción del desarrollo local participativo:** Tanto en las comunidades rurales como en las urbanas, en las que predominen los índices más altos de la pobreza y de la exclusión social, se llevará a cabo un conjunto de iniciativas y acciones tendientes a fortalecer planes y programas de desarrollo local. En el diseño, en la ejecución y en el monitoreo de las intervenciones, se priorizará la participación de la ciudadanía local, y en especial de la correspondiente a los sectores sociales excluidos.
  
- b) El fortalecimiento del protagonismo de los pueblos indígenas:** El objetivo es fortalecer la identidad cultural de los pueblos indígenas, respetando a sus organizaciones autónomas y legítimos representantes; impulsando nuevos modelos de educación y de salud, sustentados en valores y pautas multi étnicos; y garantizando la vigencia efectiva de territorios y habitats seguros y sostenibles.

**Articulación con los procesos de descentralización y reforma del Estado:** El empoderamiento obtendrá sus objetivos y sus metas en la medida en que su concreción se realice en contextos que brinden determinados condicionamientos favorables. Entre estos, se destacan, por una parte, los referentes a la reforma institucional del Estado, particularmente los que posibiliten la coordinación eficiente y eficaz de los programas promovidos y ejecutados por las institucionales estatales centrales. Por otra parte, dicha reforma deberá conectarse con el proceso de descentralización, orientado al fortalecimiento de la participación coordinada y eficiente de los gobiernos locales en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza.

## **B. EJES TRANSVERSALES.**

A los señalados previamente, acompañan ejes transversales, que deberán estar reflejados en las políticas, los programas y las acciones concretas que se lleven a cabo en los diferentes ámbitos del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

### **1. Equidad de género.**

Al tener la pobreza características y efectos diferenciales en hombres y mujeres, en todos los aspectos (salud, educación, empleo, participación y acceso a recursos), el Plan considerará y aplicará, en sus distintos componentes, criterios y mecanismos tendientes a reducir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Específicamente, se promoverán cambios favorables en las cargas de

trabajo doméstico y reproductivo realizado por las mujeres, y en la participación equitativa en las tomas de decisión dentro de la familia, y en el ámbito comunitario y de la sociedad. Asimismo, se estimulará la creación de mecanismos para que las mujeres ejerzan efectivamente sus derechos básicos y ciudadanos.

## **2. Sostenibilidad ambiental.**

Otra de las áreas prioritarias de acción por parte de la Estrategia será el uso sostenible de recursos naturales. En los escenarios rurales, los proyectos productivos a ser apoyados incorporarán, en las situaciones que correspondan, prácticas de trabajo y tecnologías que se orienten a la recuperación de los suelos degradados, al manejo sostenible de micro cuencas, a la reforestación a través de proyectos de producción limpia o captura de carbono y al uso controlado de agroquímicos. Los nuevos asentamientos deben diseñarse y construirse a partir de un patrón de planificación que dé lugar al ordenamiento territorial para el uso sostenible de los recursos naturales.

En los escenarios urbanos se apoyarán, en cooperación con los municipios, proyectos comunitarios de mejoramiento del medio ambiente de los barrios periféricos, definidos y ejecutados a través de un proceso de planificación participativa. Esta se cimentará en el relevamiento y la determinación de la capacidad del uso de los recursos naturales de cada región del país, el establecimiento de los estándares de sostenibilidad y del sistema de monitoreo de la calidad y cantidad de dichos recursos.

## **3. Participación ciudadana.**

Dar voz e intervención efectiva a los pobres es otro de los ejes transversales de la Estrategia. En este enfoque, se promoverán programas destinados a generar y potenciar el capital social, mediante: a) la creación de espacios institucionales de participación ciudadana; b) la transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía; c) la capacitación y asistencia técnica a estas organizaciones; d) la promoción del voluntariado; e) la generación de incentivos a la participación de la mujer, los jóvenes y las jóvenes; y f) la puesta en funcionamiento de sistemas de control comunitario y monitoreo social.

## **4. Nuevo modelo de gestión institucional**

El diseño y la puesta en práctica de un nuevo enfoque de la política social en general, y de la que específicamente estará destinada a la lucha contra la pobreza, requieren de un nuevo modelo de gestión institucional. Los principios y los ejes consignados previamente, en efecto, exigen apelar a un estilo de gestión institucional, caracterizado por: su eficiencia y transparencia, su flexibilidad y eficacia en intervenciones de coordinación, su apuesta a la promoción de la

participación ciudadana, y su apego a una gestión orientada a resultados, que serán oportunamente monitoreados y evaluados.

## V. PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los programas y proyectos a través de los cuales se pondrá en ejecución del Plan de la Estrategia se incluyen en este Capítulo, teniendo en cuenta los ejes de intervención definidos previamente.

### 1. Generación de oportunidades.

El acceso al empleo y el mejoramiento del ingreso son condiciones imprescindibles para la satisfacción o realización de las necesidades básicas, por parte de los grupos sociales afectados por la pobreza no extrema y la extrema.

#### 1.1. Acceso al empleo y mejoramiento del ingreso.

Las acciones que tienden a crear condiciones para **el acceso al empleo y el mejoramiento del ingreso** son factores estratégicos en la lucha contra la pobreza. Son acciones que intentan introducir modificaciones en el escenario laboral/productivo, otorgando insumos y recursos para la producción de bienes o servicios y la obtención de ingresos, propiciando condiciones de empleabilidad.

<b>PROGRAMA PROYECTO</b>	<b>METAS Y OBJETIVOS</b>	<b>NIVEL DE EJECUCIÓN (06.04)</b>	<b>FOCALIZACION</b>	<b>EJECUTOR / ORGANISMO</b>
1. Programa de Acceso a la Tierra.	Contempla: a) el otorgamiento de tierra propia en lotes agrícolas a 15.000 familias (2003-2008); b) el desarrollo económico de las familias beneficiadas y c) la organización y desarrollo de 60 asentamientos integrales en una superficie de 150.000 has. Creación de mesa de Diálogo, para promover soluciones participativas.	Adquisición de 18 propiedades (11.437 has.), en beneficio directo de 1.033 familias asentadas; 6.442 lotes mensurados; 1.533 has. Recuperadas de lotes fiscales; 3.209 has. Habilitadas para uso como campo comunal.	San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Alto Paraná.	IBR 2003-2008
2. Programa de Adjudicación de Títulos de las Tierras.	Otorgar, como mínimo, 40.000 títulos (2003-2008)	Formalización de 3.423 títulos de propiedad (96.178 has.). Habilitación de 30 nuevas colonias, equivalentes a 3.816 lotes (25.961 has.)	Dptos. de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Amambay y Canindeyú	IBR 2003-2008
3. Fortalecimiento del Sector Agrícola - II Etapa. Convenio de Préstamo PG-P14.	Fortalecimiento del sector agropecuario y agroindustrial del Paraguay, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida. Implementación de 450 fincas escuelas. 200 km de mejoramiento de caminos rurales (MCR). Instalación de 80 sistemas de agua potable (SAP). Otorgamiento de créditos.	20 Fincas Escuelas Implementadas. Gs. 64.355.162.819 transferidos al Crédito Agrícola de Habilitación para otorgamiento de Créditos al Sector Productivo. Componentes MCR y SAP en proceso de licitación. 5.910 Familias Beneficiadas.	* Región Oriental del Paraguay (por parte del MAG) * Anivel nacional para otorgamiento de créditos por parte del BNF	MAG / JBIC 01/02/1999 a 31/02/2005
4. Jopoi Mbaretrá	Busca la generación de empleo en la Finca del productor, para la producción de alimentos, los cultivos de renta, la producción de animales de granja y el mejoramiento de la vivienda rural para reducir la Pobreza Rural y la Inequidad Social e iniciar el proceso de desarrollo y bienestar, en las colonias y asentamientos rurales. Se pretende beneficiar a una población de 47.500 familias a partir de 2004	Se encuentra en etapa inicial de ejecución. Beneficiados a la fecha: 3500 familias.	San Pedro, Caaguazú, Cordillera y Canindeyú.	MAG / FIDA 2004 – 2008
5. Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL)	Promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas unidades algodoneras del país, mejorando el ingreso neto de las familias campesinas. Mediante asistencia técnica directa en manejo integrado de plagas de 20.000 productores	18980 familias; 2.151 org. De base y 55 org. 2° grado	25 Distritos de los siguientes Dptos.: Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Canindeyú.	MAG / BID 1998 – 2003

<p>6. Prog. Cooperación para el aumento de la producción de alimentos - 2KR. Prog. de desarrollo agrícola de la Región Oriental del Py.</p>	<p>Aumento de la producción agropecuaria, tecnificación de la producción, ampliación de la cobertura de los servicios de asistencia técnica y crediticia. El 2 KR ha estado en vigencia desde el año 1979, a través de 21 etapas o donaciones. Actualmente se desarrolla la última etapa en Paraguay.</p>	<p>Venta y distribución permanente de implementos, equipos e insumos a lbajo costo.</p>	<p>Región Oriental del Paraguay</p>	<p>MAG / JICA 1979 – 2004</p>
<p>7. Prog. Técnificación y Diversificación de la Producción Campesina. Préstamo N° 1255/OC-PR.</p>	<p>Aumento el nivel y estabilidad de los ingresos de los participantes de la cadena hortifrutícola. Metas: Fortalecer 3 centrales Privadas de servicios de comercialización (CPCS); aumentar el área de prod. Hortifrutícola en 950 has.; implantar 330 has. de riego</p>	<p>Se encuentra en etapa de finalizacióm el proceso licitatorio de las Centrales Privadas de Comercialización para su posterior operativización</p>	<p>Pequeños agricultores de la cadena comercial hortifrutícola (propiedad menos de 20 has.)</p>	<p>MAG / BID 2001 – 2006</p>
<p>8. Proyecto Administración de Recursos Naturales - PARN. Componente F: Inversiones Rurales Comunitarias (IRC)</p>	<p>Beneficiar a 10.400 familias pobres del área rural, financiando 400 microproyectos productivos asociativos. Financiando asistencia técnica especializada y capacitación a los integrantes de los comités y comunidades indígenas.</p>	<p>* Porcentaje de ejecución anual al 31/12/04: 66,2%. * Porcentaje de ejecución anual al 31/05/04: 45,7%. Beneficiarios a la fecha: 2.600 personas</p>	<p>Alto Paraná, Itapúa, Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Canindeyu, Cordillera, Guairá y Paraguari.</p>	<p>MAG / BIRF 23/06/2000 a 31/12/2004</p>
<p>9. Proyecto Administración de Recursos Naturales (PARN). Convenio 3708-PA</p>	<p>Establecer el marco institucional para resolver los problemas agrícolas y de RR.NN. En el área del Proyecto: Reestructurar 50 áreas de microcuencas; mejoramiento de la producción de 50 comunidades indígenas; mejoramiento de 400 km. De caminos rurales; fortalecer la capacidad institucional de 34 Municipalidades; financiar la ejecución de 400 microproyectos (10.000 familias).</p>	<p>* Porcentaje de ejecución anual al 31/05/04: 71%. Total: 10.500 productores asistidos, 3.600 con asistencia crediticia.</p>	<p>Alto Paraná, Itapúa, Concepción, San Pedro, Caagauzú, Caazapá, Canindeyú, Cordillera, Guairá y Paraguari.</p>	<p>MAG / BIRF 21/04/1995 a 31/12/2005</p>

<p>10. Proyecto Akarapuá "Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar Campesina en el Departamento de Caaguazú".</p>	<p>Desarrollo sostenible de la economía, bienestar social fortaleciendo la política del Gobierno para el desarrollo del campo. Promover las condiciones de arraigo de 14.000 familias campesinas de Caaguazú y la mejoría de sus condiciones de vida.</p>	<p>* Incorporación del Proyecto en los programas de Gobierno y la Coordinación Interinstitucional * El marco normativo está en la etapa de validación con los diferentes actores. Se están implementando los criterios de focalización. Beneficiarios a la fecha: 2.333.</p>	<p>Departamento de Caaguazú</p>	<p>MAG / Unión Europea (Convenio PRY/B7-310/97/0067) 01/12/2000 a 30/11/2006</p>
<p>11. Proyecto Crédito en la Región Oriental</p>	<p>Fortalecimiento de la Gestión Institucional de las IFIs, a la producción y comercialización. Los beneficiarios son definidos por el FDC quien otorga créditos a las IFIs para direccionarlos a sus asociados</p>	<p>* Se ha ejecutado el 75% hasta la fecha tanto para el componente de Crédito como el de Asistencia Técnica a través de las cooperativas e IFIs.</p>	<p>En todos los departamentos de la Región Oriental y a través de organizaciones</p>	<p>MAG / FIDA 01/10/1996 a 31/12/2004</p>
<p>12. Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales (PMRN)</p>	<p>Contribuir a la conservación y rehabilitación de los RRNN y la biodiversidad. Comprende el otorgamiento de incentivos financieros, para el manejo de suelos y bosques en una superficie de 18.000 has. Además de implementar el plan de manejo del Parque Nacional Ybycui.</p>	<p>2.400 familias implementan medidas de conservación y manejo de bosques en una superficie de 3.000 has.</p>	<p>Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú y Paraguari.</p>	<p>MAG / KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) 2001 – 2006</p>
<p>13. Desarrollo empresarial para pequeñas y medianas empresas</p>	<p>El objetivo del Programa es contribuir a mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) paraguayas, mediante el desarrollo de una estrategia orientada a: (i) aumentar la pertinencia, eficiencia y sustentabilidad de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) relevantes para este tipo de empresas, así como (ii) fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de políticas y estrategias para mejorar aspectos claves de su entorno de actividad económica.</p>			<p>MIC / BID</p>
<p>14. Proyecto de Formación de Formadores para la activación de las PyMES</p>	<p>Meta Superior: Lograr la promoción de las PyMES en el Paraguay Meta del Proyecto: Seminarios y consultorías de entrenamiento, necesarias para la promoción de desarrollo de las PyMES en el Paraguay, serán efectivamente conducidos por el MIC y UIP</p>			<p>MIC/UIP 01/03/2002 a 01/03/2005</p>

15. Programa de Contención del desempleo y la pobreza "Ñamba'apota"	Inserción laboral de los trabajadores desempleados, mediante su participación en proyectos de inversión productiva y de infraestructura social en el ámbito local. Contempla: a) ayuda económica equivalente al 50% del salario mínimo por un período de hasta tres meses, b) actividades de capacitación laboral; c) cobertura de salud y riesgos de trabajo.	EN DISEÑO		MJT / OIT
16. Fondo Económico de Reconversión Laboral - FEPREL	Apoyo a la Ejecución del Plan de Apoyo para el Reasentamiento y Rehabilitación, u otros Planes que se aprueben durante el periodo de aplicación del Fondo, por medio de programas que posibiliten la rehabilitación económica de las familias afectadas.	Con la utilización del 39,45% de los recursos disponibles se ha atendido al 3,64% de la población meta	Itapúa y Misiones	SAS / Estado Paraguayo (Recursos del Tesoro) 01/06/2001 a 01/12/2006
17. Proyecto de Desarrollo Comunitario "PRODECO"	Promoción de la inclusión social, la participación de los actores sociales involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza con discriminación positiva hacia los grupos vulnerables	Con referencia al presupuesto del 2004 se esta ejecutando alrededor del 30%. Beneficiarios a la fecha: 3 Comites Desarrollo Departamental; 37 Comités Desarrollo Local; 40 Comités Productores; 300 Asistentes Técnicos habilitados.	Itapúa, Ñeembucú y Misiones	SAS / BIRF 14/05/2002 a 30/06/2006

## 1.2. Satisfacción o realización de necesidades básicas

Las acciones tendientes a crear nuevas y mejores oportunidades para el acceso a los servicios básicos de alimentación, salud, educación y vivienda son esenciales para modificar algunas de las condiciones estructurales que inciden en la profundización y reproducción de la pobreza.

### 1.2.1. Seguridad alimentaria

Garantizar la ingesta básica y completa de todos los individuos de la sociedad (atendiendo a las particularidades de cada grupo etario) es una premisa básica de reconocimiento de su dignidad como persona y de su potencial desarrollo psico-social.

PROGRAMA PROYECTO	METAS Y OBJETIVOS	NIVEL DE EJECUCIÓN (06/04)	FOCALIZACION	EJECUTOR / ORGANISMO
18. Provisión de semillas para el autoconsumo	Provisión de semillas para el autoconsumo			MAG / GOBERNACIONES
19. PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	Mejorar el bienestar de los escolares del nivel inicial y EEB con un Prog. de Almuerzo y merienda escolar (600 kcal.).	A la fecha se ha ejecutado el 40% del total anual destinado a este programa. La fuente de financiamiento es FF. 10 (Aporte Local). Almuerzo a 19.266 alumnos en 277 escuelas; Merienda escolar a 15.753 alumnos en 60 escuelas.	Asunción y los 17 Departamentos del país.	MEC/Gobernaciones 01/03/2004 a 31/11/2004

### 1.2.2. Vida saludable

La salud, entendida en su dimensión individual y social, garantiza la plena realización de los sujetos y su interacción social. La vida saludable no implica solamente cuidado de la salud individual sino también atención de los factores

ambientales que inciden en la misma. El acceso a la prevención, la promoción y la asistencia sanitaria es fundamental en este sentido, como así también al agua potable y a los sistemas de saneamiento.

<b>PROGRAMA PROYECTO</b>	<b>METAS Y OBJETIVOS</b>	<b>NIVEL DE EJECUCIÓN (06.04)</b>	<b>FOCALIZACION</b>	<b>EJECUTOR / ORGANISMO</b>
20. Amplacion y Mejoramiento de plantas de tratamiento y abastecimiento de agua potable	Mejorar la salud y la productividad de la población rural mediante la expansión y las posibilidades para el acceso al agua potable.	2 asentamientos asistidos	Dpto. San Pedro	MSPBS / KfW (Kreditanstalt fur Wiederaufbau) 2000 – 2004
21. Atención Integrada de las enfermedades prevalentes de la infancia (AIEPI)	a) Capacitación de recursos humanos en el cuidado y atención de la salud de los niños menores de 5 años de edad; b) Supervisión capacitante de recursos humanos; c) Provisión oportuna, suficiente y continua de insumos básicos; y c) Coordinación intra e inter institucional. Asistir a la población meta: 664.111 niños.	Asistidos a la fecha: 369.956 niños.	Niños menores de 5 años.	MSPBS / OPS 2002/2008
22. Programa de Asistencia coordinada a grupos vulnerables	Asistencia sanitaria a comunidades campesinas e indigenas mas vulnerables del pais	De acuerdo a la demanda regional. Asistidos a la fecha: 15.668 personas.	Comunidades Rurales en extrema pobreza y peligro sanitario.	MSPBS
23. Programa de Reformas de la Atención Primaria de la Salud	Apoyar el proceso de modernización y reforma del sector salud, estableciendo incentivos a la atención primaria, mediante la disminución de la mortalidad materna y perinatal. META: Cobertura de 34.000 mujeres embarazadas, 240.000 niños menores de 5 años y	* Ejecución desde el inicio del pyto. hasta el 31/12/03: 39% por parte del BID; 27% de la C. Local.	Guairá, Central, Paraguairí, Cordillera y Caaguazú.	MSPBS / BID 01/11/1997 a 31/12/2004

24. Programa de Salud Sexual y Reproductiva	a) Detección de los factores de riesgo en los controles prenatales ; b) Atención oportuna de las emergencias obstétricas y neonatales; c) Derivación oportuna de pacientes a niveles de mayor complejidad; y d) Desarrollo de acciones de promoción de la salud. Asistir a la población meta:1.417.544	Asistidos a la fecha: 513.173	Mujeres en edad fértil de 12 a 47 años.	MSPBS / UNFPA 2002 – 2006
25. Proyecto de fortalecimiento de la Educación permanente de Obstetricia y Enfermería	Estandarización de la formación en enfermería y obstetricia. Mejoramiento de la calidad de atención. Aumento de la demanda de servicios. Disminución de la morbilidad materna e infantil	18 facilitadores capacitados en Misiones y Ñeembucú. 284 Funcionarios de enfermería y obstetricia capacitados. Construcción y equipamiento del Centro Regional de Ed. Permanente (Misiones).	Misiones, Ñeembucú, Central, Caazapá, Itapúa.	MSPBS / JICA 05/02/2001 a 31/02/2006
26. Programa de Salud Materna y Desarrollo Integral del Niño / Niña	Mejorar el estado de salud de la población del Paraguay que no recibe atención, particularmente los niños/as y mujeres.		Concepción, San Pedro, Alto Paraná, Amambay y Canindeyú.	MSPBS / BIRF 1999-2004
27. Proyecto de Reducción de la Exclusion Social en Salud	Disminución de la mortalidad materna, neonatal y post-neonatal. Extender la cobertura facilitando la accesibilidad, eficiencia y calidad de los servicios. Mejorar la coordinación, consenso y gestión social en regiones priorizadas. Fortalecer las capacidad	Las METAS contemplan la atención de 521.522 mujeres en edad fértil (12-49 años); y 275.594 niños menores de 5 años de los 8 departamentos seleccionados	Canindeyú, Alto Paraná, Concepción, Amambay, San Pedro, Boquerón, Presidente Hayes y Caazapá.	MSPBS / BIRF 2005-2009
28. Sistema de Abastecimiento de Agua potable y saneamiento ambiental	Crecimiento rápido en el suministro de agua potable y cobertura sanitaria en áreas rurales. Asistir a 282 (comunidades rurales).	67 comunidades asistidas	Sector Rural, comunidades dispersas a nivel nacional. 67 comunidades asistidas a la fecha	MSPBS / BIRF 1999 - 2003 (2 años de prorroga 2004 - 2005)

29. Sistema de Abastecimiento de agua potable y saneamiento básico	Mejorar las condiciones sanitarias en pequeñas comunidades sanitarias en Paraguay, a través de una adecuada provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Brindar asistencia a 40(comunidades rurales)		Pequeñas comunidades rurales de menos de 10,000 habitantes	MSPBS BID 2004-2004
30. Sistemas de abastecimiento de agua potable en comunidades rurales	Mejorar la calidad de vida de la población. Aumentar la cobertura de agua potable. Disminución de las horas que las madres de hogar dedican en el día para abastecerse de agua potable en lugares lejanos. Asistir a 28 (comunidades rurales)	2 comunidades asistidas	Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguairí, Alto Paraná, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú.	MSPBS / DINACAP II 2004 – 2009

### 1.2.3. Mejoramiento del capital humano

La educación, como factor de promoción del capital humano, es imprescindible en los procesos que buscan la transformación de las situaciones de pobreza. La atención de las necesidades educativas de toda la población, en sus contextos sociales particulares y en sus realidades culturales diversas garantiza la creación de las mejores oportunidades para el desarrollo con equidad social.

PROGRAMA PROYECTO	METAS Y OBJETIVOS	NIVEL DE EJECUCIÓN (06.04)	FOCALIZACION	EJECUTOR / ORGANISMO
-------------------	-------------------	----------------------------	--------------	----------------------

31. Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica (EEB)	Mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Mejoramiento de las condiciones físicas de 1000 escuelas rurales y 250 escuelas urbanas de alto riesgo.	A la fecha se ha ejecutado el 43% (BID) y el 35% (C. Local). Cobertura neta lograda en un 70% del acceso al 3° ciclo de la EEB y 280 escuelas con mejor capacidad y calidad; 600 escuelas con proyectos de mejoramiento finalizados; 115 IFD evaluados. Supervisores 305 ; Docentes 12.270 ; Niños 74.390	A NIVEL NACIONAL	<b>MEC / BID 200 – 2005</b>
32. Programa de Educación Básica Bilingüe para Jóvenes y Adultos - PRODEPA KO'E PYAHU	Mejorar el nivel educativo de los ciudadanos/as paraguayos/ as mayores de 15 años que no han tenido acceso o no han concluido la Educación Escolar Básica. Impresión y distribución de 1,000 diseños curriculares, 1.000 prog. Del 1° Ciclo, apertura de 300 círculos de aprendizaje. Construcción de un Centro de Capacitación.	Ha concluido la elaboración de los Planes y Programas del 3° Ciclo. El Centro de Capacitación y la Oficina de la DEJA se encuentra en la etapa final de construcción (a inaugurar el 9 de julio).	17 departamento geográficos del país, con acciones intensivas en Cordillera, Ñeembucú y Misiones	<b>MEC / AECI 01/10/2000 a 31/03/2006</b>
33. PROG. de BI-ALFABETIZACION GUARANI - CASTELLANO. Sobre Género y Organización Comunitaria	Educación No formal: intervención local en poblaciones campesinas guaraní hablantes, instalación y habilitación de 150 centros; Capacitación para la transferencia de metodología y estrategias destinado a 150 Bi-Alfabetizadores/as; Impresión y distribución de materiales didácticos y audiovisuales.	Actualmente se encuentra finalizando la primera etapa de implementación. Se prevé el inicio de la segunda etapa de la implementación y la ampliación de cobertura en 5 Departamentos Geográficos. Beneficiarios a la fecha: 3000.	San Pedro, Itapúa, Guairá, Paraguari y Caaguazú	<b>MEC / PNUD 01/10/2003 a 31/07/2004</b>
34. Prog. De Alfabetización de Teleclases "YO SI PUEDO"	Disminuir el índice de Analfabetismo con la utilización de nuevas tecnologías basadas en teleclases. 6.000 ciudadanos/ as paraguayas de 15 años y más de 6 departamentos geográficos del país. Población Objetivo: 45.000 ciudadanos de 15 años y más (2004-2008).	200 participantes en el Departamento Central, para el mes de junio; 200 certificaciones en los Departamentos de Amambay, Cordillera y Concepción para el mes de julio. Beneficiarios a la fecha: 3000.	Central, Cordillera, Caazapá, Concepción y Amambay	<b>MEC / Gobierno de Cuba 01/02/2004 a 31/07/2004</b>

<p>35. Proyecto de la Reforma de la Educación con Énfasis en la Educación Media. Convenio de Préstamo No. 7.190-PA</p>	<p>Fortalecer el stma. educativo de la E. Media: Mejoramiento del desarrollo institucional con 30.000 actores educativos beneficiados directamente, (100 becas para el desarrollo de programas de maestría).Mejorar la E. Media con 184.000 alumnos beneficiados directamente. Aumentar el acceso equitativo de los jóvenes con 16.000 beneficiados directos, entre otras cosas, mediante el apoyo financiero a 4.500 jóvenes de escasos recursos (becas).</p>	<p>Proyecto en fase inicial (julio-agosto 2004)</p>	<p>A NIVEL NACIONAL</p>	<p><b>MEC / BIRF</b> 1°  <b>fase:</b>  <b>2004- 2006</b>  <b>2° fase:</b>  <b>2007 – 2009</b></p>
<p>36. Programa de Formación y Capacitación Laboral</p>	<p>Apoyar la creación e implantación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral del Paraguay, a fin de: mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores, proveer capacitación laboral adecuada a jóvenes de bajos ingresos, aumentar la capacidad gerencial de los pequeños micro-empresarios.</p>	<p>El impacto socioeconómico esperado beneficiará a 30.000 personas con capacitación, 6.000 inserciones laborales, incremento de los ingresos de los beneficiarios. A la fecha se han realizado 310 Cursos de capacitación para 7800 beneficiarios.</p>	<p>A NIVEL NACIONAL</p>	<p><b>MJT / PNUD</b>  <b>2004 - ....</b></p>

#### 1.2.4. Vivienda digna

El mejoramiento de las condiciones habitacionales implica no solamente la atención de la unidad familiar sino también la implicancia de lo comunitario. Tiende a la realización de acciones que permitan la construcción y el mejoramiento de las viviendas de los sectores más pobres, atendiendo a un hábitat comunitario.

<b>PROGRAMA PROYECTO</b>	<b>METAS Y OBJETIVOS</b>	<b>NIVEL DE EJECUCIÓN (06.04)</b>	<b>FOCALIZACION</b>	<b>EJECUTOR / ORGANISMO</b>
37. Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional - P.R.A.M.T.N.	Regularizar la tenencia de la tierra, comprendiendo el mejoramiento del acceso a los servicios básicos. (agua, luz, vivienda, educación y salud) y mejoramiento a mediano plazo del nivel de vida de la población involucrada.	50 % de la ejecución. Han sido asistidas: 1000 familias beneficiadas (Marquetalia), 28 fincas con mensura, deslinde y amojonamiento en 15 asentamientos.	Territorio Nacional (Actualmente opera en Central: Asunción, Ñeemby, Luque, San Lorenzo y Fdo. De la Mora	SAS / Recursos del Tesoro Agosto/2001 a Agosto/2018
38. Programa de Viviendas para familias sin techo	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad mediante la construcción y entrega de viviendas	Conforme a los recursos recibidos, fueron ejecutados en un 75 %. Beneficiarios: 500 viviendas distribuidas en siete asentamientos.	Central, Caaguazú, Asunción.	SAS / Gob. De la Rep. de China 01/01/2004

## 2. Participación y empoderamiento

La participación social se constituye en un bien a potenciar. Es, esencialmente, un proceso que permite que los sectores más pobres se apropien de nuevas herramientas de decisión social y política y de nuevas estrategias para la transformación de la realidad.

### 2.1. Desarrollo local participativo

La participación y el empoderamiento no se otorgan de arriba hacia abajo, sino que son experiencias colectivas que se construyen paulatinamente a partir de propiciar: procesos de toma de decisiones; descentralización y autonomía de

las acciones de los ámbitos locales; procesos comunitarios de desarrollo; y emprendimientos socio-productivos de características comunitarias.

<b>PROGRAMA PROYECTO</b>	<b>METAS Y OBJETIVOS</b>	<b>NIVEL DE EJECUCIÓN (06.04)</b>	<b>FOCALIZACION</b>	<b>EJECUTOR / ORGANISMO</b>
40. Programa Centros Integrados de Acción Comunitaria (CIAC)	Fortalecer la cultura comunitaria y la promoción del trabajo y el desarrollo mediante la Educación. Mejoramiento de la calidad de vida en 7 Departamentos Geográficos de la República, con acciones intensivas en Paraguarí, Cordillera, Ñeembucú y Guairá	Los Departamentos señalados cuentan con al menos una experiencia demostrativa, resultado de la implementación del Programa iniciada en el año 2000. Sin embargo, por falta de transferencia de los RR. Presupuestados, no han podido cumplirse todas las metas	7 Departamentos Geográficos de la República: Cordillera, Paraguarí, Caaguazú, Guairá, Concepción, Ñeembucú y San Pedro.	MEC / OEA 01/06/2000 a 01/06/2004
41. Inversiones Sociales "PROPAIS II"	Apoyar a la institución en el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en el Contrato de Préstamo N° 1422/OC-PR- PROPAIS II, y en el inicio de las actividades de inversión social y desarrollo institucional que componen el programa. Ajuste y eva	En cuanto al financiamiento de los componentes del Préstamo PROPAIS se encuentran pendientes.	A nivel nacional.	SAS / BID Mayo/2004 a Mayo/2005
42. Programa Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza				STP / GTZ 2004 – 2007

## 2.2. Fortalecimiento de los pueblos indígenas

El reconocimiento y la atención de las realidades diversas son fundamentales para garantizar que los procesos comunitarios sean genuinos y surjan de la perspectiva de los sujetos involucrados y no de las iniciativas o recetas de los agentes o actores externos.

PROGRAMA PROYECTO	METAS Y OBJETIVOS	NIVEL DE EJECUCIÓN	FOCALIZACION	EJECUTOR / ORGANISMO
Fortalecimiento de las poblaciones y Comunidades indígenas	Atención integral para mejorar las condiciones y calidad de vida de las poblaciones y comunidades indígenas, mediante el fortalecimiento organizacional, la seguridad alimentaria (transferencias monetarias y en especie), la economía familiar, la salud comunitaria y preventiva, la educación pertinente, la dotación de tierras de calidad y en cantidad, y la equidad de género y generacional.			INDI / SAS

### **3. Inserción de los programas al Plan**

La inserción definitiva de los programas mencionados en el Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza será emprendida considerando los criterios de diseño y ejecución adelantados. Asimismo, serán considerados los logros y las limitaciones. Al respecto, cabe especificar que:

Los logros se dieron por que:

- a) Los programas fueron diseñados y ejecutados de forma focalizada.
- b) La eficiencia dependió de los controles de monitoreo y evaluación, y de la participación activa de los grupos.
- c) Y se actuó coordinadamente con otros programas, instituciones u organizaciones.

Por su parte, las limitaciones tuvieron lugar debido a:

- a) La falta de articulación entre los programas.
- b) La deficiencia en el diseño de algunos programas.
- c) Y la debilidad del monitoreo y de la evaluación.

Los objetivos son: que se reduzcan los programas a los ejes estratégicos de intervención; que sus diseños respondan a las prioridades de la política de lucha contra la pobreza; y que la ejecución de los mismos contribuya a la promoción de un modelo de desarrollo socio económico inclusivo y sustentable.

### **4. Red de protección y promoción social para las familias de extrema pobreza.**

La pobreza extrema se manifiesta no sólo en la privación material, sino también en el agravamiento de la vulnerabilidad social. Esta situación implica que las personas y los grupos sociales no se encuentran en condiciones de empleabilidad y con capacidad necesaria para el acceso a los servicios sociales. Es por ello que se opta por otorgar un apoyo (monetario o de bienes), bajo ciertos condicionamientos constitutivos de un contrato social.

DENOMINACIÓN	CARACTERIZACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	ESTADO
Red de protección y promoción social para familias en extrema pobreza.	Desarrollo e implementación de un sistema de becas escolares para personas menores de 20 años de edad, de subsidios para familias sin niños o niñas, personas adultas mayores y con discapacidad aguda, en extrema pobreza, supeditadas al cumplimiento de acciones de corresponsabilidad, y sobre la base de un mapa de pobreza y un sistema de focalización y seguimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.	SAS	En diseño

#### 4.1. Contrato social

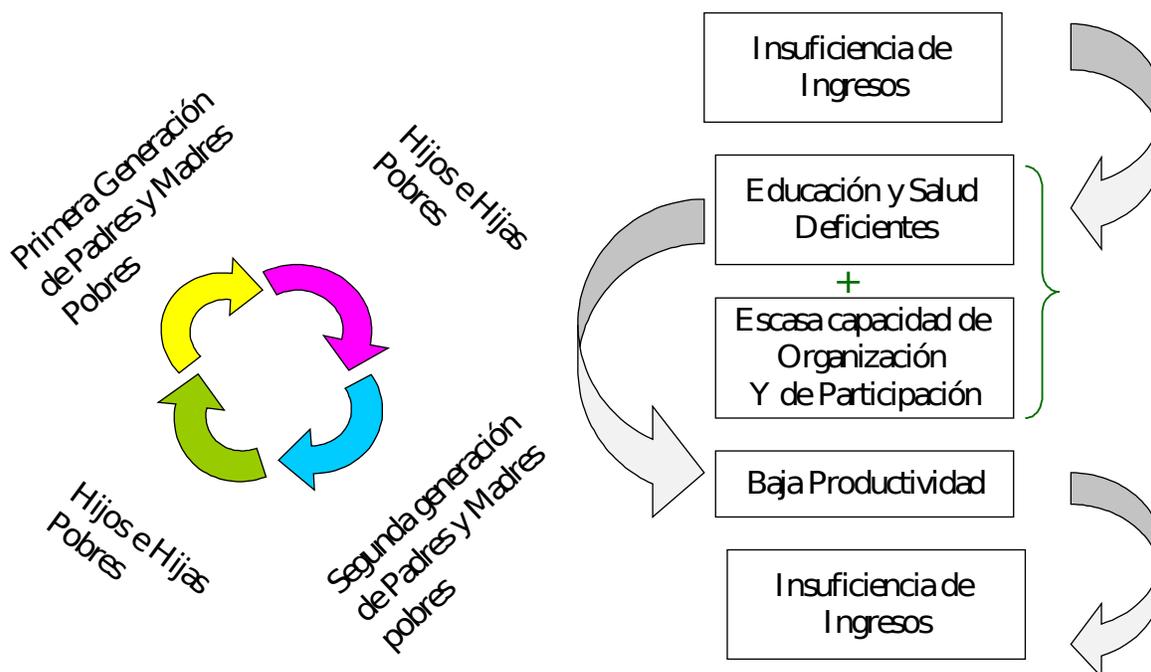
La Red constituye un contrato social entre las personas y los grupos sumidos en extrema pobreza y el resto de la sociedad, en donde cada uno de los contratantes debe cumplir con las cláusulas del contrato. Por un lado, la sociedad debe asumir el costo para remediar estas deudas sociales y cumplir con la cláusula, por lo que debe proveer de los recursos mínimos de supervivencia a las personas “víctimas” del modelo por todos legitimado.

Por el otro, los pobres, vulnerables y excluidos, al recibir la compensación de la sociedad por su condición, deben cumplir con la cláusula por medio de la cual deben realizar una serie de acciones que permitirán que salgan de la extrema pobreza y se mantengan fuera de ella por sus propios medios.

Los riesgos de incumplimiento del contrato serán mínimos, en razón de que, por una parte, con la no atención de una sola de las acciones de corresponsabilidad el contrato se rompe y el beneficiario deja de recibir la asistencia. Por otra parte, la vigencia del contrato se tornará más favorable cuando la comunidad se organice en contralorías ciudadanas, para ejercer el necesario control ciudadano sobre las intervenciones del sector público a favor de los más pobres.

El principio fundamental de la Red es generar el compromiso en las familias en extrema pobreza, para que con el cumplimiento de determinadas acciones de corresponsabilidad mejoren sus capacidades humanas, económicas y sociales y puedan así romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, la cual se esquematiza en el gráfico siguiente.

**Gráfico 4: Transmisión intergeneracional de la pobreza**



La Red está conformada por una serie de programas, resumidos en el cuadro que posteriormente se incluye, que en su conjunto atienden a todos los miembros de una familia en extrema pobreza, conforme a sus características y necesidades. Los programas son implementados de forma articulada y complementaria con todos aquellos programas que lleguen a la población en extrema pobreza.

De la articulación y coordinación de todos estos programas dependen la eficiencia en las inversiones y el impacto en el logro de las metas, y con este propósito, entre otros, es que se crea la Comisión de Protección y Promoción Social. Se capacitará y empleará a promotoras y promotores sociales que acompañarán a las familias durante su permanencia en la Red, con el principal propósito de asesorar y monitorear el avance de las familias hacia su autosustentabilidad.

**Cuadro 4: Red de Protección y Promoción Social para las familias en extrema pobreza.**

Programas focalizados	Población meta	Indicadores de impacto
<b>Alimentos:</b> Mejoramiento de la nutrición y la salud.	Menores de 5 años de edad y madres embarazadas y en periodo de lactancia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de la extrema pobreza.</li> <li>• Incremento de la tasa de empleo.</li> <li>• Incremento de la tasa de empleo no remunerado de jóvenes.</li> <li>• Disminución de la desnutrición.</li> <li>• Disminución de la morbilidad.</li> <li>• Disminución de la mortalidad maternal e infantil.</li> <li>• Disminución de embarazos no deseados.</li> <li>• Disminución del analfabetismo.</li> <li>• Mejoramiento de los logros académicos de los grados 1° y 2°</li> <li>• Aumento de la matrícula escolar.</li> <li>• Aumento de la retención escolar.</li> <li>• Aumento de la eficiencia escolar.</li> <li>• Aumento del nivel inscripción en el Registro Civil de las Personas.</li> <li>• Aumento del nivel de participación en organizaciones comunitarias.</li> </ul>
<b>Becas escolares:</b> Retención escolar y mejoramiento de la salud básica y la alimentación.	Familias con niños y niñas de 5 a 14 años de edad.	
<b>Becas escolares:</b> Reinserción escolar y mejoramiento de la salud básica.	Familias con niños y niñas de 5 a 14 años de edad.	
<b>Becas escolares:</b> Retención y reinserción escolar juvenil. Mejoramiento de la salud básica, empleabilidad y emprendibilidad.	Familias con jóvenes de 15 a 19 años de edad.	
<b>Subsidios monetarios:</b> Atención a adultos mayores.	Familias con adultos mayores de 65 años de edad y más.	
<b>Subsidios monetarios:</b> Atención a personas con discapacidad aguda.	Familias con personas con discapacidad aguda.	

Es importante señalar que la Red, en su conjunto, será como un componente más dentro del marco de atención integral a las familias en extrema pobreza. Es decir, deberá intervenir simultáneamente con otros programas para la misma

población meta. Es por ello que su diseño y ejecución se sustentan en criterios y mecanismos específicos.

## **4.2. Criterios y mecanismos de ejecución**

**Focalización.** Todo subsidio deberá contar con nombre y apellido, y será administrado directamente desde el nivel central de la Administración Pública Para el levantamiento de datos se diseñarán un instrumento y un sistema informático de recolección y procesamiento de información, y de selección de las familias beneficiarias mediante un estricto sistema de puntajes. La focalización permitirá definir las características y necesidades de cada familia y, a partir de ello, implementar los programas en los que participará y las acciones de corresponsabilidad que deberá asumir.

**Transferencias.** Las transferencias, en especie o monetarias, serán realizadas directamente a las familias, vía: el sistema financiero público, las escuelas, las municipalidades, las oficinas de correo, entre otros. Las receptoras y administradoras de las transferencias serán las mujeres.

**Acciones de corresponsabilidad.** Las familias beneficiarias deberán cumplir con una serie de acciones de corresponsabilidad para poder participar de la Red. Estas acciones tienden al mejoramiento de las capacidades de sus miembros en términos de salud, educación y generación de ingresos. Las acciones de corresponsabilidad que las personas beneficiarias deberán cumplir serían el control periódico de su estado nutricional y de salud, la inscripción en los registros civiles, el cumplimiento de un mínimo de asistencia escolar, la participación en actividades de capacitación en salud general y salud reproductiva, la participación de jóvenes y adultos en programas de alfabetización, capacitación laboral y generación de empleo e ingresos, la participación en jornadas ampliadas de educación para los grados primero y segundo de la educación escolar básica, la realización de servicios sociales a favor de la comunidad, la participación en actividades de capacitación en organización y gestión comunitaria, el desarrollo de huertas familiares o comunitarias y la organización de las mujeres administradoras de las transferencias o subsidios.

**Administración del sistema de beneficios.** Se diseñará un sistema por medio del cual se hará un seguimiento de cada familia beneficiaria, las transferencias que recibe y el grado de cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad.

**Salida de la Red.** Las familias quedarán fuera de la Red por incumplimiento de las acciones de corresponsabilidad, por autoexclusión o por haberse comprobado que ya no califican como beneficiarios y beneficiarias. La duración máxima de la permanencia de la familia en el programa se estima en tres años.

**Coordinación con la oferta de los servicios sociales.** Para que los beneficiarios y las beneficiarias puedan cumplir con sus acciones de

corresponsabilidad, la Red deberá asegurar la disponibilidad de los servicios sociales. Es decir, como la Red ampliará la demanda de los servicios sociales, deberá asegurarse que la oferta esté disponible. Esto requerirá un activo involucramiento de las instituciones responsables de las áreas de salud y educación, fundamentalmente, que será factible a partir de la Comisión de Protección y Promoción Social.

**Financiamiento.** Los programas de la Red deberán ser financiados con recursos locales y con recursos externos en carácter de préstamo o donación.

**Seguimiento y evaluación de los programas de la Red.** Los programas de la Red serán monitoreados de forma permanente y evaluados periódicamente, a efectos de medir su impacto en la calidad de vida de los beneficiarios. El seguimiento y control se realizarán de forma coordinada con las instituciones sectoriales afectadas a los programas, principalmente la Secretaría de Acción Social y los ministerios de Educación y Cultura y de Salud y Bienestar Social, bajo supervisión general del Gabinete Social. Para el seguimiento y la medición de los impactos se trabajará con la DGEEC.

**Participación de la comunidad.** La participación de la sociedad civil, además de las mismas familias beneficiarias, será promovida como condición de éxito en las intervenciones. Para ello se capacitará a la comunidad en los mecanismos de control y seguimiento de los programas de la Red. Asimismo, se trabajará en la creación de las contralorías ciudadanas y los comités locales, a fin de que la comunidad participe o esté informada de la focalización, la implementación y la evaluación de las intervenciones de la Red .

## VI. CRITERIOS Y MARCO INSTITUCIONAL DE EJECUCIÓN

Los programas, los proyectos y el conjunto de las intervenciones del *Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social*, serán definidos y ejecutados, por un lado, a partir de determinados criterios rectores. Por otro lado, tanto la puesta en vigencia de dichos criterios como el manejo de las gestiones eficiente y eficaz del Plan estarán a cargo de las instancias institucionales que se consignan en esta sección.

### 1. Criterios rectores

Los criterios rectores que orientarán el diseño, la ejecución y la evaluación de los componentes del Plan son los siguientes:

**Focalización.** Además de lo señalado al respecto previamente, cabe agregar que este criterio implica la identificación correcta y precisa de los sectores y grupos sujetos de los programas y de los proyectos de la Estrategia, así como de los escenarios, o territorios en los que ellos están localizados.

**Integralidad.** Es la aplicación coordinada y complementaria de los componentes y programas del Plan en beneficio de la población pobre focalizada por instrumentos sistemáticos compatibles. Lo que se pretende con esta orientación es generar procesos y resultados acumulativos, a partir de centrar la aplicación de las acciones en la población pobre correctamente identificada.

**Participación.** En concordancia con uno de los ejes de intervención adelantados, el Plan de la Estrategia propugna, por una parte, la participación de la población pobre en los programas y proyectos en los que está involucrada. La meta es que los pobres sean protagonistas de la superación de las carencias y de la exclusión social de las que son víctimas. Por otra parte, se promoverá un proceso de descentralización, que asegure la participación eficiente de los gobiernos locales (Gobernaciones y Municipios).

**Articulación con las organizaciones de la Sociedad Civil.** En el marco de un régimen político democrático, es fundamental la creación de una nueva cultura asociativa y de participación, que corrija la naturaleza coactiva y desmovilizadora que fue el rasgo esencial del sistema autoritario. En esa tónica, la política social del Estado debe demarcarse a partir de una realidad que implique una permanente movilización y fortalecimiento de la sociedad civil.

**Transparencia y redención de cuentas.** Es prioritario impulsar un manejo transparente de los recursos y de los acciones en la ejecución de los programas y proyectos. Es por ello que cada uno de ellos se aplicará condicionadamente a la realización oportuna de monitoreos y evaluaciones. Al mismo tiempo, será

exigencia, para cada programa, rendir cuenta sobre los resultados estipulados, a través de objetivos y metas debidamente fundamentados.

**Sostenibilidad.** El capital humano y el capital social constituyen factores esenciales para el desenvolvimiento de los programas en el mediano y largo plazo, una vez disminuida o desaparecida la intervención externa. Por dicha razón, el componente destinado a proveer a la población local de una capacitación adecuada y de la oportunidad de asumir las responsabilidades de gestión representa otro de los objetivos prioritarios del plan de lucha contra la pobreza.

## **2. Marco institucional**

### **2.1. Gabinete Social**

El Poder Ejecutivo ha creado el Gabinete Social, por Decreto No. 401 del 19 de setiembre de 2003, como “organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del gobierno”. Está integrado por el Vicepresidente y por: la Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de Acción Social; la Ministra de Educación y Cultura; el Ministro de Agricultura y Ganadería; el Ministro de Salud Pública y Bienestar Social; y el Ministro de Hacienda. A su vez forman parte del mismo: el Ministro Secretario General de la Presidencia de la República, y Asesores expresamente designados.

El *Gabinete Social* se ha constituido como el ámbito político en el que se toman las decisiones que atañen a la política social del Estado, entre la que se incluye la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social. En tal carácter, define el contenido general de la estrategia, los programas y los espacios institucionales en los que específicamente serán puestos en ejecución, y las responsabilidades correspondientes a instituciones y agentes del Estado y de la Sociedad Civil.

Al *Gabinete Social* le corresponde:

- a) Delinear los planes y programas del área social;
- b) Orientar la elaboración del Plan Estratégico, que sirva como base de ejecución de la política social, en especial la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; plan que incluye tanto las políticas prioritarias a corto plazo, así como las de mediano y largo plazo;
- c) Participar en la formulación del presupuesto destinado al Gasto Social;
- d) Lograr una adecuada coordinación de las actividades relacionadas con la política social a través de la coordinación entre los diferentes ámbitos institucionales del Estado;
- e) Garantizar que los principios de ejecución de las Políticas Sociales sean rigurosamente cumplidos por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el ámbito social;
- f) Decidir sobre las organizaciones que serán responsables de la ejecución de los diferentes planes y programas;

- g) Garantizar el seguimiento y la evaluación técnica de los planes y programas sociales;
- h) Establecer mecanismos de articulación y complementación entre las acciones en el área social ejecutadas por el Estado y la sociedad civil;
- i) Identificar las líneas prioritarias de apoyo a ser requerido a la cooperación internacional; y
- j) Buscar la mayor coherencia y complementación entre las políticas económicas y las de carácter social.

## **2.2. Dirección de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza**

Tras la primera fase de instauración del Gabinete Social, se decidió avanzar hacia su consolidación, como nivel inter institucional de coordinación del diseño de la política social, y en especial de la destinada a combatir la pobreza, y como última instancia de supervisión de la ejecución de sus distintos componentes. Dada la envergadura y la gran complejidad de las iniciativas y tareas a ser emprendidas en el marco específico de lucha contra la pobreza, resultaba imprescindible la constitución de una instancia específica que se encargara de la dirección de la puesta en ejecución de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social, que ha sido aprobada por el Gabinete Social. La creación de la Dirección del Plan de la Estrategia fue formalizada por el Decreto No. 2934 del Poder Ejecutivo, del 26 de Julio de 2004. Es una instancia institucional que depende directamente de la Presidencia de la República.

A través de la Dirección, el objetivo es el dotar al Gobierno de un mecanismo ágil y efectivo que garantice una ejecución rápida, eficiente, transparente y participativa del Plan “Jaha po’o Tekó Asy”.

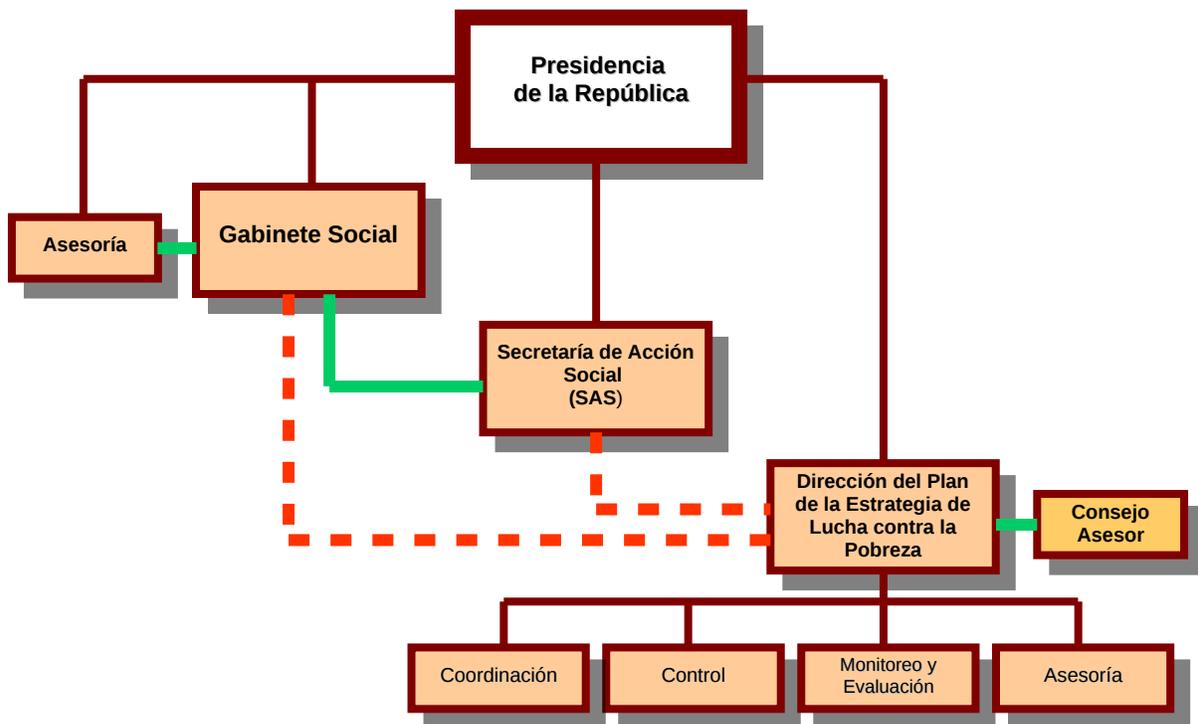
Atendiendo las directivas y las prioridades definidas por el Gabinete Social, así como la normativa específica estipulada por el último de los decretos consignado, la Dirección desempeñará las siguientes funciones:

1. Coordinar el diseño del Plan de la Estrategia; las acciones de interacción entre las instituciones encargadas de ejecutar los programas; la participación de los sujetos beneficiarios; los apoyos de cooperación internacional; y el diálogo y la concertación con los actores de la sociedad civil.
2. Controlar la definición y la aplicación de los estándares de monitoreo de los programas del Plan, ateniéndose a los principios de: focalización, integralidad, participación y rendición de cuentas.
3. Aprobar los desembolsos correspondientes al financiamiento de los programas, en los casos que correspondan.

4. Aseorar técnicamente a las instituciones y programas incluidos en el Plan.
5. Responder a las consultas informativas y técnicas requeridas por el Presidente de la República y el Gabinete Social.

En el siguiente Gráfico se el marco institucional del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

**Gráfico 5: Marco institucional**



## VII. COSTO Y FINANCIAMIENTO

Teniendo en cuenta las metas consignadas en el Capítulo III, se ha estimado que los fondos adicionales al Presupuesto Nacional, considerando como parámetro el aprobado para el 2004, durante el período del actual Gobierno, alcanzarían las sumas que a continuación se consignan:

**Cuadro 5: Fondos adicionales al presupuesto**

<b>AÑOS</b>	<b>ADICIONAL TOTAL (Dólares Americanos)</b>
2004	80.818.792
2005	156.227.086
2006	176.627.231
2007	200.787.246
2008	203.834.926
<b>TOTAL</b>	<b>818.295.280</b>
<b>PROMEDIO ANUAL</b>	<b>163.659.056</b>

Cabe puntualizar que en las estimaciones incluidas en el cuadro precedente, junto con las metas adelantadas (referidas a: pobreza extrema y desnutrición; educación inicial y educación escolar básica; educación media; alfabetización; paquete básico de salud; agua potable; y saneamiento rural y urbano), se agregaron los montos correspondientes al financiamiento de un plan básico de reforma agraria, que, hasta el 2008, beneficiaría a un total de 15.000 familias campesinas. Dichos montos no sólo cubrirán la adquisición de la tierra, sino también el financiamiento de la infraestructura de caminos, de provisión de los servicios de educación y salud, y un subsidio inicial para el arraigo.

En otro orden de cosas, es importante señalar que, en principio, estarían disponibles alrededor de 20 millones de dólares (gran parte de ellos correspondiente al financiamiento de agua potable y saneamiento) y que, por lo tanto, la suma estrictamente adicional comprendería alrededor de 60 millones de dólares.

Partiendo tanto del hecho de que ha asumido el compromiso de no postergar la puesta en ejecución del Plan de Lucha contra la Pobreza, como de la imperiosa necesidad de enfrentar una delicada situación financiera, producto de la

ineficiencia administrativa y de la corrupción en el manejo de los fondos públicos, problemas aludidos previamente, y atender a fuerte obligaciones de la deuda pública externa e interna, el Gobierno ha decidido que dicha implementación, por lo menos, se dirija a encarar la reducción de la extrema pobreza. El siguiente cuadro contiene los montos mínimos que se requieren para alcanzar las metas hasta el 2008.

**Cuadro 6: Red de Protección Social. Cantidad de beneficiarios y costos**

<b>Años</b>	<b>Cantidad de beneficiarios</b>	<b>Costos anuales (Dólares)</b>
2004	39.535	5.000.000
2005	221.733	26.708.921
2006	299.019	37.858.177
2007	368.699	46.023.349
2008	476.755	59.183.800

Los datos consignados fueron obtenidos en base a las metas fijadas por la Cumbre del Milenio. Por su parte, los montos de los costos anuales, en principio, pondrán ser cubiertos con los recursos disponibles en la actualidad y los que se esperan disponer en el transcurso de los próximos años venideros.

## ANEXOS

### FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EJECUCIÓN.

No.	EJES ESTRATÉGICOS	FINANCIAMIENTO (Dólares)			SALDO FINANCIAM.
		Organismos Internacionales	Gobierno	TOTAL	
	TOTAL	586.540.634	96.344.033	679.701.817	417.531.547
<b>1</b>	GENERACIÓN DE INGRESOS - EMPLEO	290.297.241	39.996.294	327.110.684	181.911.423
<b>2</b>	ACCESO A LA SATISFACCIÓN DE NBI	296.243.393	56.347.740	352.591.133	235.620.124
2.1	SEGURIDAD ALIMENTARIA	0	4.185.400	4.185.400	2.511.240
2.2	SALUD - Vida Saludable	173.190.066	27.009.459	200.199.525	125.302.952
2.3	EDUCACIÓN - Mejoramiento del Capital Humano	117.049.096	24.162.497	141.211.593	105.016.820
2.4	INVERSION EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL - Vivienda Digna	2.872.000	751.849	3.623.849	981.924
2.5	PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO - Desarrollo Local Participativo	3.132.231	238.535	3.370.766	1.807.188

**Fuentes:** Datos proporcionados por los Ministerios respectivos. Junio 2004.

## CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN POBRE

CARACTERÍSTICAS	VARIABLES	POBRES		POB. EXTREMOS	
		AREA URBANA	AREA RURAL	AREA URBANA	AREA RURAL
<b>1. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DE LA FAMILIA <sup>1</sup></b>					
a) Elevado número de miembros por familia en promedio	Promedio de miembros del hogar	5,5	5,9	5,6	6,8
b) Vulnerabilidad de los hogares con mujeres cabezas de hogar	Mujeres cabezas de hogar	27%	19,8%	32,8%	12%
<b>2. EDUCACIÓN (%) <sup>1</sup></b>					
a) Bajos niveles de escolaridad	Escolaridad promedio.	6 años	4 años	4 años	4 años
b) Altos niveles de inasistencia escolar en la población de 12 a 17 años de edad y de deserción en el área rural	Inasistencia escolar (población de 12-17 años)	17,60%	36,60%	25,10%	40%
c) Uso insuficiente del idioma castellano	Hablan solo castellano (en %)	33,7	2,7	14,8	0,3
	Hablan solo guaraní (en %)	36,3	87,5	68,5	94
	Hablan castellano y guaraní (en %)	29,3	5,3	14,9	2,6
e) Bajos niveles de aprendizaje en la educación escolar básica y media. <u>Resultados del SNEPE</u>	Logros en el aprendizaje en las áreas de competencias básicas (matemática y comunicación)	<b>I. OFICIAL</b>		<b>I. PRIVADA</b>	
		<b>COMUNIC.</b>	<b>MATEM.</b>	<b>COMUNIC.</b>	<b>MATEM.</b>
	Logros en 3 <sup>er</sup> grado (año 2001)	58	56	63	57
	Logros en 6 <sup>o</sup> grado (año 2001)	50	45	58	50
<b>3. SALUD (%) <sup>1</sup></b>					
a) Baja cobertura de seguro médico	Participación en el seguro médico:				
	Seguro médico privado	2,3%	0,9%	0,6%	0,5%
	Seguro médico público	14,1%	2,5%	3,7%	1,4%
b) Bajo nivel de personas que recurren a consulta médica	Consulta médica de enfermos/ accidentados	45,5%	69,4%	57,8%	73,3%
c) Bajo nivel de atención por médicos y médicas en el área rural	Tipos de atención médica percibida :				
	Se atienden por un doctor o doctora	89,1%	63,6%	82,1%	37,6%
	Se atienden por un farmacéutico o curandero	9,2%	28,5%	14,3%	39,2%
d) Relativamente alta morbilidad	La morbilidad de las personas pobres del área rural es mayor que la población urbana.	33,3%	38,5%	33,1%	38,5%
e) Prevalencia de bajo peso o desnutrición	Nivel de bajo peso y desnutrición	7,8%	nd	Nd	nd
<b>4. EMPLEO (%) <sup>2</sup></b>					
a) Baja diversidad de empleo en el área rural	Empleo rural por categoría ocupacional:				
	Agricultura y Ganadería (en%)	8,2	78	17,5	93,7
	Comercio (en %)	33,6	6,3	34,7	2,4
	Otros servicios (en %)	28,3	4,7	23,3	2,2
b) Elevados niveles de empleo asalariado en el área urbana, y de trabajador independiente y familiar no remunerado en el área rural.	Empleo por categoría ocupacional :				
	Empleada o empleado asalariado (en%)	42	19,3	28,8	3,9
	Empleada o empleado independiente (en%)	36,6	50,3	41,9	50,2
	Trabajadores o trabajadoras familiares no remunerados y domésticos (en %)	18,9	28,4	26,7	44,6
<b>5. SERVICIOS BASICOS DE INFRAESTRUCTURA (%) <sup>1</sup></b>					
a) Bajos niveles de cobertura de agua corriente en el sector rural	Cobertura de agua por tipo de servicio:				
	Corposana (hoy ESSAP), en %	39,8	4,1	30,5	1,3
	Senasa (en %)	10,9	4,1	14,4	3
	Conexión con red privada (en%)	17,3	1,9	10,6	2,4
	Otros tipos de provisión (en %)	0,1	13,3	1,1	7,9
b) Elevado uso de letrinas en el sector rural	Utilización de letrinas	20,2	85,9	50,5	90
c) Alto acceso a servicios de energía eléctrica	Conexión al sistema eléctrico	98,3	66,9	87,6	62,3
d) Bajo acceso a telefonía	Acceso a teléfonos (incluido celular)	11,8	0,6	4,5	0,3

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). EPH 1999 , EIH, 2000/01

## BIBLIOGRAFÍA

Barrios, F., y otros. **La economía campesina paraguaya. Tipología y propuesta de políticas diferenciadas**. FAO. Asunción, 1997.

Borda, D. **Medidas macroeconómicas de lucha contra la pobreza a corto plazo**. SAS/PNUD. Asunción, 2001.

Carrera, C y Gatica, J. **Mercado laboral en el Paraguay**. PNUD/OIT. Asunción, noviembre 2002.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas**. Edición 2002-2003.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Principales resultados EPH/2002, EPH 2003**.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Censo Nacional 2002. Asunción, Paraguay**.

Galeano, L. A. **El combate a la pobreza en el Paraguay**. CADEP. Asunción, 2000.

Molinas, J. **Estrategia nacional de reducción de la pobreza – Paraguay**. SAS/PNUD, Informe para discusión. Asunción, agosto 2001.

OIT. **Paraguay: empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza**. Santiago, junio 2003.

Otter, T. **Estimación del costo de la aplicación de la Red de Protección y Promoción Social de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad**, SAS/PNUD. Asunción, agosto 2001.

Robles, M. **Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay, 1997/98**. DGEEC. Asunción, 1999.

Secretaría de Acción Social – Presidencia de la República. **“Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad”**. Noviembre, 2003.