



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



*Universidad Nacional de Asunción*  
*Facultad de Ciencias Económicas*

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XX ~ Diciembre de 2009

NÚMERO **38**

# POBLACIÓN Y DESARROLLO





**Universidad Nacional de Asunción**  
**Facultad de Ciencias Económicas**



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

# POBLACIÓN Y DESARROLLO

AÑO XX · DICIEMBRE DE 2009

NÚMERO **38**

Universidad Nacional de Asunción  
Facultad de Ciencias Económicas ~ Dirección de Investigación y Extensión  
Departamento de Estudios de Población y Desarrollo (DEPyD)

- Director  
Prof. Dr. Antonio Rodríguez Rojas  
Decano FCE-UNA
- Editor Responsable  
Prof. Econ. Oscar S. Barrios Leiva  
Director, Dirección de Investigación y Extensión
- Asistentes de Producción  
Lic. Gregoria Colmán  
Econ. Gerda Palacios de Asta  
Prof. Econ. Carlos Miranda
- Comité de Edición  
Aldo Natalizia, UNFPA  
Ma. Delfina Ruiz Díaz, Edelira Lampert,  
Leticia Carosini, Oscar Barrios, FCE
- Cuidado de Edición  
Miguela Benítez Fariña
- Diseño y Diagramación  
Reinaldo Vargas
- Fotografías  
Rafael Urzúa
- Impresión  
Ediciones y Arte SRL

Población y Desarrollo, una publicación oficial de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Asunción, tiene una periodicidad semestral. Los trabajos y opiniones que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de los autores. La revista se reserva todos los derechos sobre los materiales.

Dirección: Ruta 2 - Mcal. Estigarribia, Km 11. San Lorenzo Paraguay.

Casilla de Correo 1463 - Tels: 585566/8 - Fax: 595568.

E-mail: obarrios@eco.una.py - osbale@yahoo.com. Página web: [www.eco.una.py/publicaciones.htm](http://www.eco.una.py/publicaciones.htm).

ISSN 2076-0531 Versión impresa - ISSN 2076-054X Versión electrónica.



## PRESENTACIÓN

La Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), presenta la **Revista Población y Desarrollo**, en su edición número 38.

Enfocados desde la perspectiva de reconocidos profesionales, investigadores y analistas, nacionales y extranjeros, la **Revista Población y Desarrollo** se publica semestralmente y ofrece una serie de temas actuales como: La Estructuras Familiares en el Paraguay 1982-2007; Paz y Crecimiento Económico en el este Asiático; Financiamiento de la Educación, sus logros y desafíos en el Paraguay; Cambio Climático y Fuentes Energéticas Alternativas en Cuba.

Asimismo, entrega un artículo relacionado a Población Vulnerable y Desarrollo, más puntualmente la situación del adulto mayor en el Paraguay. Además, se analizan los efectos de la aplicación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el quehacer público y privado en el marco de la globalización. En un apartado especial, se presenta el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013, Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social, y el Proceso de Formulación del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía alimentaria y Nutricional del Paraguay.

Los temas abordados en la publicación tienen el objetivo de acompañar la tarea de reflexión y análisis que se requiere en el proceso de desarrollo de la sociedad.

La Facultad de Ciencias Económicas (FCE), expresa su sincero agradecimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) por el permanente apoyo a esta ininterrumpida publicación, desde el año 1990, permitiendo con ello hacer llegar a nuestros calificados lectores temas de relevante actualidad, confiados en que esta edición de la revista será del interés de siempre. Un especial reconocimiento a los miembros del Comité de Redacción, que trabajan en la revisión y cuidado de los artículos que hoy llegan a sus manos.



**ÍNDICE**

- Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007).  
Continuidades y cambios  
**Roberto L. Céspedes R.**..... 9
- Paz y crecimiento económico en el Este Asiático  
**Zulma Espínola** ..... 31
- Financiamiento de la educación, sus logros  
y desafíos en el Paraguay  
**Gerda Palacios** ..... 41
- Cambio Climático y Fuentes Alternativas  
de Energía en Cuba  
**Luis Domingo Laino**..... 55
- Población vulnerable y desarrollo:  
el rostro del adulto mayor en el Paraguay  
**Mirta R. Brizuela Bordón** ..... 67
- E-government en Paraguay  
**Carlos A. Miranda**..... 89

DOCUMENTOS, PLANES  
Y PROGRAMAS DE DESARROLLO:

- Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013:  
Propuesta para un crecimiento económico  
con inclusión social  
**Equipo Económico Nacional del Gobierno  
de la República del Paraguay**..... 97
- El Proceso de Formulación del Plan Nacional  
de Seguridad y Soberanía Alimentaria  
y Nutricional del Paraguay  
**Dirección General de Planificación  
y Políticas Públicas de la Secretaría  
Técnica de Planificación** ..... 127

Las opiniones expresadas en los artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores, y no reflejan necesariamente la línea editorial de esta publicación.

Roberto L. Céspedes R.

## Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007).

### Continuidades y cambios





---

# Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007). Continuidades y cambios.

Roberto L. Céspedes R.\*

**Las estructuras familiares considerando el tipo de los hogares, el promedio del tamaño de los hogares y la jefatura femenina de los hogares presentan continuidades pero también cambios de diversa escala. Probablemente, dos sean los mayores: la tendencia hacia una relativa uniformidad siguiendo el patrón urbano y el creciente rol económico y reconocimiento de la mujer en la jefatura de hogar. Este tra-**



**bajo pretende demostrar la continuidad de las estructuras familiares entre 1982 y 2007, a partir de tres Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPVs) de 1982, 1992 y 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2007. Las innovaciones en los procesos sociodemográficos son lentas. No obstante, los cambios registrados en 25 años ya ameritan relevancia sin ser concluyentes.**

## Resumen

Entre 1982 y 2007, las estructuras sociodemográficas familiares presentan dos rasgos nuevos e importantes: la tendencia hacia una relativa uniformidad de los tipos de hogares con hegemonía urbana y el creciente rol económico y reconocimiento de la mujer en la jefatura de hogar. Los hogares nucleares representan a 6 de 10 en el 2007; de este segmento 5 son nucleares completos. Los hogares nucleares incompletos cada vez se consolidan como tipos eminentemente urbanos. Los hogares extendidos ya son 3 de 10 en ese año mientras que los unipersonales 1 de 10. La escasa incidencia de las parejas sin hijos evidenciaría la unión para la procreación antes que pautas si se puede "modernas". El promedio del tamaño de los hogares se redujo en sólo 0,84 persona en 25 años. El significativo aumento de las jefaturas femeninas, de 18,0% a 27,1%, se debió a su mayor educación, integración al mercado de trabajo y cambios en los valores. Si bien las mujeres aumentaron significativamente su participación económica entre 1992 y 2007, muy atrás se ubica su crecimiento como jefa de hogar. El incremento de la participación económica de casadas y unidas pero sin alcanzar la jefatura de hogar sería uno de los factores principales explicativos de ese rezago.

## 1. Introducción

La importancia de la familia como piedra angular de la estructura social constituye uno de los escasos temas de consenso en el discurso político o en el imaginario social. Sin embargo, casi se carece de estudios significativos sobre la familia y ésta tampoco parece tener un rol central en las políticas públicas; característica no exclusivamente nacional. Este trabajo pretende demostrar la continuidad de las estructuras familiares entre

\* Sociólogo, docente universitario y consultor; opiniones personales; cespedes@rieder.net.py

1982 y 2007, a partir de tres Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPVs) de 1982, 1992 y 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2007. Todos los cuadros se basan en estas tres fuentes a menos que se indique otra cosa; por lo anotado, para evitar repeticiones se excluye la fuente debajo de cada cuadro. Se trata de un mediano lapso donde predomina la continuidad pero también se registran cambios. Las innovaciones en los procesos sociodemográficos son lentas. No obstante, los cambios registrados en 25 años ya ameritan relevancia sin ser concluyentes. Se presentan descripciones antes que interpretaciones, sin excluir algunas hipótesis que podrían ser útiles para análisis posteriores.

## 2. Factores de contexto

Los factores de contexto que inciden sobre las estructuras familiares son generales y específicos; los últimos influyen en la condición de la mujer. Una marcada limitación de este artículo es la ausencia de la variable pobreza, no disponible en términos comparativos en todo este lapso. Entre los factores generales, en primer lugar, se registra la urbanización tardía. La población residiendo en las ciudades en 1982 llegaba al 42,8%; en 1992 cruzó el umbral, alcanzó el 50,3%; en 2002 representó el 56,7% y en 2007 apenas creció al 58,3%.

En segundo término, la distribución de la población económicamente activa (PEA) por sectores se invirtió en este mismo período y se consolidó el terciario. Se pasó de la mayoría del sector primario que constituía 42,9% en 1982 y conforma 26,7% en 2002, a la hegemonía del sector terciario que conformaba 28,1% en 1982 y alcanza 52,4% en 2002. Paralelamente el sector secundario permaneció inalterable; con 18,9% y 18,1%, respectivamente. El 2007 muestra la continuidad, a un ritmo más lento, de las tendencias de la PEA: 29,5% en el sector primario, 17,8% en el secundario y 52,7% en el terciario.

La integración cultural a la modernidad se anota en tercera instancia. La tenencia de televisor en los hogares se utiliza como indicador de la expansión de los valores vinculados a la misma. Fueron 41,8% en 1982, 53,9% en 1992, 72,3% en 2002 y son 84,9% en 2007. En este año, 76,6% de los hogares disponían de heladera, 11,2% con computadora y sólo 3% con computadora conecta-

da a Internet. El televisor es, entonces, la mayor conexión a la cultura imponiéndose inclusive al bienestar medido por la tenencia de heladera y muy por encima de la tecnología de la computadora e Internet. No obstante, la carencia de estos dos últimos recursos no significa la imposibilidad de acceso a los mismos que se pueden dar en otros contextos: trabajo, escuela, servicios pagados, etc.

La influencia de la mujer en la familia es clave, razón por la cual se consideran específicamente factores que la afectan: fecundidad, educación, integración al mercado laboral y salud reproductiva. Primero, la Tasa global de fecundidad (TGF) es un condicionante fundamental dada la influencia de la cantidad de hijos y la continuidad de las tareas reproductivas biológicas y culturales en la mujer. La TGF ha disminuido constantemente. De 4,6 en 1990 a 4,3 en 1995/6 y 1998, luego descendió a 2,9 en el 2004 y hasta 2,5 en el 2008 (CEPEP, 2009).

Un segundo factor específico es la creciente escolarización de las mujeres que incluye equilibrio en los niveles superiores. Esto es, en el 2007, el 35,3% de las mujeres y el 35,9% de los hombres se encuentra en el segmento de mayor calificación, de 10 y más años de estudio. En el anterior, de 4 a 9 años de estudio, se halla al 48,4% y al 50,7%, respectivamente. Las diferencias en contra de las mujeres se basan en aquellas de mayor edad, en la población más joven ocurre lo contrario.

La tasa de actividad económica de las mujeres es creciente mientras que la de los hombres ha decrecido y luego se ha estancado, en tercer lugar. En 1982 fue 20,3% y 83,0% y ya en 1992 fue 25,8% y 78,4%, en 2002 alcanza 35,0% y 73,4% y en 2007 es 48,0% y 73,9%, respectivamente. En 25 años, la tasa femenina subió 27,7 puntos porcentuales mientras que la masculina descendió 9,1.

Cuarto; el uso de métodos anticonceptivos, tradicionales o modernos, por las mujeres casadas o unidas, de 15 a 44 años, ha crecido sostenidamente. En 1987 eran 37,6%; en 1990 alcanzaron el 44,1%; en 1995/6 llegaron al 50,7%; en 1998, incluyeron al 57,4% y en el 2004 el 72,8%; en el 2008 comprendieron el 79,4% (CEPEP, 2009). La expansión de los servicios y la utilización de recursos de la salud sexual y re-

productiva se anudan a la integración cultural en los cánones de la modernidad. De esta manera, la TGF se reduce mediante la confluencia de los otros factores específicos, educación y actividad económica, así como de los generales.

### 3. Fuentes de información y definiciones

Las fuentes de información utilizadas fueron los tres CNPVs y la EPH 2007. Se reconoce la mayor confianza en las tres primeras, dada su naturaleza censal, y la diferencia, en términos de alcance, con la tercera, una encuesta. Sin embargo, las variables utilizadas sin mayor desagregación permiten una elevada expectativa de confiabilidad en la EPH 2007.

Ambas fuentes clasifican a la población en viviendas y hogares y a éstos en tipos de hogar. La vivienda es una *estructura habilitada para el alojamiento permanente o temporal de personas, con acceso separado e independiente. Puede ser fija o móvil, de diversos materiales y albergar a uno o más hogares*. Solamente se estudia a la vivienda particular que es la destinada a servir de alojamiento a hogares particulares, excluyendo a la vivienda colectiva.

Se considera hogar a *todas las personas que viven juntas bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación (olla común)*. La clasificación de los hogares particulares permite acceder a la identificación de las familias pero los datos se encuentran “aprisionados” en la estructura censal o de encuesta.

Los tipos de hogares pueden ser unipersonal o multipersonal familiar. Los hogares pueden tener o no tener empleado doméstico<sup>1</sup> para la clasificación según este abordaje sociodemográfico. El hogar unipersonal está formado por la persona que habita sola en la vivienda. El multipersonal familiar puede ser nuclear, extendido o compuesto.

El hogar nuclear se compone de la pareja de esposos con o sin hijos solteros o de la jefatu-

ra, masculina o femenina, con hijo/s soltero/s. El hogar nuclear se subdivide en completo e incompleto. El completo comprende a ambos cónyuges con o sin hijo/s soltero/s. El incompleto está compuesto por la jefatura de hogar, padre o madre (monoparental), e hijo/s soltero/s.

El hogar extendido es formado por el hogar nuclear y uno o más parientes. Por ejemplo, al núcleo original se agrega un hijo casado o cualquier otro en la línea de parentesco vertical o colateral. Finalmente, el hogar compuesto se compone de la familia nuclear o extendida y otra u otras personas no emparentadas con la jefatura de hogar, o también por otra o más personas no emparentadas entre sí.

De hecho, la familia está compuesta por una pareja heterosexual, monogámica, que cohabita bajo un mismo techo como casados o unidos, con o sin hijos y que tienen o no a otras personas en el hogar (otros parientes y/o no parientes). También puede darse el caso de la jefatura de hogar con hijos que cohabitan bajo un mismo techo y que pueden tener o no a otras personas en el hogar (otros parientes y/o no parientes). La familia se estudia, entonces, en los hogares nucleares completos e incompletos y los extendidos. Las estructuras familiares se corresponden con los tipos de hogares, mencionados anteriormente. Los hogares unipersonales y compuestos también se incluyen, en menor medida, en el ensayo como complementos que sirven para contextualizar a los hogares familiares. Los compuestos, a pesar de que pueden incluir a familias, no se los considera centrales dada la imposibilidad de distinguir en ellos aquellos con y sin familias y el alcance de éstas.

### 4. Tipos de hogar (y de familia)

Entre 1982 y 2007, según las tendencias halladas se encuentran dos etapas, en términos gruesos; una primera de los dos decenios (1982-2002) y otra del último quinquenio (2002-2007). No obstante, se considerará a todo el lapso como unidad, en la medida de lo posible.

Tres continuidades se imponen (Cuadro 1): a) la inalterable hegemonía del hogar nuclear, b) el crecimiento pero escaso peso del hogar unipersonal y c) la marcada reducción del hogar compuesto. En efecto, los hogares nucleares consti-

<sup>1</sup> El censo utiliza categorías genéricas en masculino. Estrictamente, debería decirse empleada doméstica dada la abrumadora mayoría de mujeres en esta categoría ocupacional. Esta terminología se mantiene en el texto sin que signifique una opción sexista en el lenguaje.

tuían 55,3% del total en 1982 y son 61,0% en 2007; los unipersonales, 5,8% y 8,4%, respectivamente. Los hogares compuestos manifiestan una inequívoca tendencia a su empequeñecimiento: de 8,8% en 1982 a 2,7% en el 2007 o un tercio de aquella proporción.

El escaso peso aunque creciente del hogar unipersonal refleja las dificultades de la autonomía individual (cultural) y económica propia de este tipo de hogar en una sociedad donde los hijos salen de la casa familiar para casarse o unirse y se requiere autonomía económica para el sostenimiento de un hogar independiente, difícil en un contexto de empobrecimiento.

La decreciente influencia de arreglos no familiares propia del hogar compuesto, en el cual coexisten parientes y no parientes, se explicaría por otros factores. En un contexto con dificultades económicas, se impone la preferencia por la familia sobre los «extraños» no parientes para un aspecto tan importante como la vida cotidiana en el hogar.

El hogar nuclear completo, el mayoritario, constituye el tipo «ideal» de hogar familiar tanto por contar con todos los miembros del hogar como por la autonomía que implica. En este cuarto de siglo oscila alrededor de la mitad de los casos, lejos del imaginario social. Sin embargo, creció significativamente en el último quinquenio, en igual medida que el hogar extendido se redujo. El hogar nuclear completo representaba 48,2% en 1982 y 48,3% diez años después; 45,6% en el 2002 y subió al 51,1% en el 2007.

Por otra parte, el hogar nuclear incompleto crece lentamente y se mantiene superior al unipersonal. Constituía 7,1% y 7,4% en 1982 y 1992, respectivamente; subió al 8,6% en el 2002 y ascendió ligeramente al 9,9% en el 2007. Este tipo de hogar se expande muy lentamente a pesar de las limitaciones del contexto económico. Pero es explicable, dada la hegemonía de mujeres en la jefatura de este tipo de hogar, como se registra más adelante (Cuadro 8), por su mayor nivel educativo, autonomía cultural, exigencias de integración al mercado laboral y menor prole.

El hogar extendido presenta marcados zigzagueos y ha oscilado alrededor de constituirse en tres de cada diez hogares. Pasó de 30,1% en 1982 a 27,1% en 1992; pero constituyó 32,4%

en 2002 y 27,9% en 2007. Pareciera que las oscilaciones en la familia nuclear completa impactan en este hogar puesto que los otros tipos de hogares mantienen una tendencia más estable; el caso del quinquenio último, 2002-2007, apoya sustantivamente esta percepción. Asimismo, la jefatura femenina en estos dos tipos de hogares, en aumento, refuerza lo apuntado (cuadro 8).

Cuadro 1  
Tipos de hogar, 1982-2007

Tipos de hogar	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	33.834	66.090	92.837	116.793
Nuclear (total)	321.333	481.637	600.167	850.262
<i>Nuc completo</i>	279.962	417.360	504.851	712.121
<i>Nuc incompleto</i>	41.371	64.277	95.316	138.141
Extendido	174.857	234.188	358.361	388.751
Compuesto	51.127	82.075	55.932	37.084
Total	581.151	863.990	1.107.297	1.392.890
Unipersonal	5,8%	7,6%	8,4%	8,4%
Nuclear (total)	55,3%	55,7%	54,2%	61,0%
<i>Nuc completo</i>	48,2%	48,3%	45,6%	51,1%
<i>Nuc incompleto</i>	7,1%	7,4%	8,6%	9,9%
Extendido	30,1%	27,1%	32,4%	27,9%
Compuesto	8,8%	9,5%	5,1%	2,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Dif.92-82	Dif.02-92	Dif.07-02	Dif.07-82
Unipersonal	1,8%	2,6%	0,0%	2,6%
Nuclear (total)	0,5%	-1,1%	6,8%	5,8%
<i>Nuc completo</i>	0,1%	-2,6%	5,5%	3,0%
<i>Nuc incompleto</i>	0,3%	1,5%	1,3%	2,8%
Extendido	-3,0%	2,3%	-4,5%	-2,2%
Compuesto	0,7%	-3,7%	-2,4%	-6,1%
Total	0,0%	96,3%	0,0%	0,0%

Nota: Los hogares pueden tener o no Empleado/a doméstico/a (ED).

## 5. Semejante estructura pero desiguales pesos según área

La comparación por área de residencia resulta en dos características claves; por una parte, una estructura sin sustantivas diferencias de los tipos de hogares y, por otra, una relativa reducción de esas asimetrías en el lapso de 25 años en el hogar nuclear completo y en el extendido, las categorías más importantes cuantitativamente (Cuadro2).

Primero, la proporción de hogares nucleares completos en el área urbana es inferior a la rural por razones tanto culturales como económicas. Fueron en 1982, 42,3% y 53,2% en 1982; y son 49,2% y 54,1% en el 2007, respectivamente. Segundo, en contrapartida y por las mismas razo-

nes, la incidencia del hogar nuclear incompleto en las ciudades es mayor que en el campo. Se trataba de 7,9% y 6,5% en 1982; y de 10,9% y 8,4% en el 2007, respectivamente.

Contra presunciones vigentes o imaginario social, el hogar extendido es mayor en el ámbito urbano antes que en el rural, en tercera instancia. Representa el 28,6% y el 26,9%, respectivamente, en 2007. El hogar extendido es un arreglo familiar que articula a varias generaciones y a parientes que pueden o no pertenecer al núcleo original y que permite utilizar mejor determinados recursos e implementar estrategias familiares de supervivencia aunque las mismas no reciban esta denominación por quienes la llevan a cabo. Por consiguiente, el arreglo familiar urbano parece más flexible o está más urgido por el contexto. Esto se debería a migraciones de la ciudad al campo o de ciudades más pequeñas a las más grandes; o a agregaciones de anteriores hogares nucleares familiares (el caso de hija con hijos que retorna al hogar original); o a la incapacidad de emancipación del tronco original (el caso de hija cuya pareja se integra al hogar de ésta) por razones, probablemente, económicas.

En cuarto lugar, la ligera preeminencia de hogares unipersonales y compuestos en el ámbito urbano sobre sus pares rurales puede entenderse. Mayor preeminencia de la modernidad (cultural) y de recursos (económicos) en el espacio urbano explicarían lo mencionado. Sin embargo, grandes diferencias de peso entre hogares de una u otra área no han existido ni existen. En el 2007, los hogares unipersonales urbanos conforman 8,9% del total y los rurales, 7,6%; mientras que los compuestos son 2,5% y 3,0%, respectivamente.

Por último, la reducción de distancias entre el país urbano y el rural en el hogar nuclear y en el extendido, cuantitativamente importantes, es una tendencia que debe recordarse. La asimetría en el hogar nuclear completo, entre el rural y el urbano, en 1982 fue 11,0% y es 5,0% en 2007. A pesar de las oscilaciones que presenta el peso del hogar extendido, entre áreas rural y urbana, la distancia se redujo. Era -3,2% en 1982 y es -1,7% en 2007.

Por el contrario, la diferencia se ensancha en el hogar nuclear incompleto. De -1,4% en 1982 pasó a -2,5% en 2007; esto significa que este

tipo de hogar es cada vez más urbano que rural. La pregunta emergente es si se estaría dando un proceso de transvase de pautas urbanas al sector rural, por una parte, y de solidificación de aquellas, por otra.

Cuadro 2  
Tipos de hogar por área, 1982-2007

Tipos de hogar	1982	1982	1992	1992
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Unipersonal	18.721	15.113	34.412	31.678
Nuclear (total)	134.187	187.146	233.428	248.209
Nuc completo	113.167	166.795	197.487	219.873
Nuc incompleto	21.020	20.351	35.941	28.336
Extendido	85.131	89.726	133.357	100.831
Compuesto	29.728	21.399	50.751	31.324
Total	267.767	313.384	451.948	412.042
Unipersonal	7,0%	4,8%	7,6%	7,7%
Nuclear (total)	50,1%	59,7%	51,6%	60,2%
Nuc completo	42,3%	53,2%	43,7%	53,4%
Nuc incompleto	7,9%	6,5%	8,0%	6,9%
Extendido	31,8%	28,6%	29,5%	24,5%
Compuesto	11,1%	6,8%	11,2%	7,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Tipos de hogar	2002	2002	2007	2007
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Unipersonal	56.127	36.710	75.339	41.454
Nuclear (total)	343.115	257.052	509.897	340.365
Nuc completo	281.710	223.141	417.344	294.777
Nuc incompleto	61.405	33.911	92.553	45.588
Extendido	218.089	140.272	242.333	146.418
Compuesto	34.615	21.317	20.892	16.192
Total	651.946	455.351	848.461	544.429
Unipersonal	8,6%	8,1%	8,9%	7,6%
Nuclear (total)	52,6%	56,5%	60,1%	62,5%
Nuc completo	43,2%	49,0%	49,2%	54,1%
Nuc incompleto	9,4%	7,4%	10,9%	8,4%
Extendido	33,5%	30,8%	28,6%	26,9%
Compuesto	5,3%	4,7%	2,5%	3,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Difer. R - U	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	-2,2%	0,1%	-0,5%	-1,3%
Nuclear (total)	9,6%	8,6%	3,8%	2,4%
Nuc completo	11,0%	9,7%	5,8%	5,0%
Nuc incompleto	-1,4%	-1,1%	-2,0%	-2,5%
Extendido	-3,2%	-5,0%	-2,6%	-1,7%
Compuesto	-4,3%	-3,6%	-0,6%	0,5%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Nota: Los hogares pueden tener o no Empleado/a doméstico/a (ED).

## 6. Desagregación de los tipos de hogares

La desagregación de los tipos de hogares permite una mayor especificación de las continuidades

y cambios en las estructuras familiares. La desagregación es posible en los hogares nucleares completos y en los extendidos. Los nucleares completos se componen de aquellos con y sin hijo/s. Los nucleares incompletos no pueden desagregarse. Se componen de padre o madre e hijo/s, si desaparece uno de sus componentes se convierte en otro tipo de hogar. Los extendidos pueden ser de tres subtipos: pareja y otros parientes, pareja, hijo/s y otros parientes y monoparentales, hijo/s y otros parientes. No obstante, se considera a todos los tipos de hogares, incluyendo a los unipersonales, nucleares incompletos y compuestos, para facilitar la comparación manteniendo los porcentajes (cuadro 3).

En este caso, por lo mencionado precedentemente, los tipos de hogares se han agrupado según su composición alrededor del núcleo original: la pareja. Esto ha significado: a) pareja sin

hijos en el hogar nuclear completo y en el extendido; b) pareja con hijos en el hogar nuclear completo y en el extendido; y c) padre o madre con hijos en el hogar nuclear (incompleto) y en el extendido.

### 6.a) Parejas sin hijos: pequeña o marginal incidencia

En el lapso en estudio, una característica estructural de los hogares familiares más importantes, los nucleares completos y los extendidos, es el pequeño y marginal, respectivamente, peso de las parejas sin hijos. Esto es, las parejas en Paraguay o se unen para procrear o se unen porque ya tienen descendencia. La pareja sin hijos, propia del hogar nuclear, representa 5,8% del total en 1982 y 7,6% del total en 2007. El hogar extendido, con pareja sin hijos y otros parientes,

Cuadro 3  
Desagregación de los Tipos de hogar, 1982-2007

Tipos de hogar	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	33.834	66.090	92.837	116.793
N C: Pareja	33.589	56.429	66.773	105.522
N C: Pareja e hijo/a/s	246.373	360.931	438.078	606.599
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	41.371	64.277	95.316	138.141
Ext: Pareja y otros parientes	15.737	23.642	31.109	49.467
Ext: Pareja + hij + otr parient	117.671	157.624	242.528	177.652
Ext: Monopar + hij + otr par.	41.449	52.922	84.724	161.632
Compuesto	51.127	82.075	55.932	37.084
<b>Total</b>	<b>581.151</b>	<b>863.990</b>	<b>1.107.297</b>	<b>1.392.890</b>
	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	5,8%	7,6%	8,4%	8,4%
N C: Pareja	5,8%	6,5%	6,0%	7,6%
N C: Pareja e hijo/a/s	42,4%	41,8%	39,6%	43,5%
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	7,1%	7,4%	8,6%	9,9%
Ext: Pareja y otros parientes	2,7%	2,7%	2,8%	3,6%
Ext: Pareja + hij + otr.parient	20,2%	18,2%	21,9%	12,8%
Ext: Monopar + hij + otr.par.	7,1%	6,1%	7,7%	11,6%
Compuesto	8,8%	9,5%	5,1%	2,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Diferencias</b>	<b>Dif.92-82</b>	<b>Dif.02-92</b>	<b>Dif.07-02</b>	<b>Dif.07-82</b>
Unipersonal	1,8%	0,7%	0,0%	2,6%
N C: Pareja	0,8%	-0,5%	1,5%	1,8%
N C: Pareja e hijo/a/s	-0,6%	-2,2%	4,0%	1,2%
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	0,3%	1,2%	1,3%	2,8%
Ext: Pareja y otros parientes	0,0%	0,1%	0,7%	0,8%
Ext: Pareja + hij + otr. parient	-2,0%	3,7%	-9,1%	-7,5%
Ext: Monopar + hij + otr.par.	-1,0%	1,5%	4,0%	4,5%
Compuesto	0,7%	-4,4%	-2,4%	-6,1%
<b>Total</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Nota: Los hogares pueden tener o no tener Empleado/a doméstico/a (ED).

constituía 2,7% al inicio del período y conforma 3,6% al final.

Sin embargo, esta pauta cultural traducida en incidencia en la cantidad de hogares presenta ligeros cambios en estos 25 años. En ambos casos, el peso de las parejas sin hijos, del hogar nuclear completo o del hogar extendido, ha aumentado ligeramente. En el primer caso obedecería a los cambios de la fecundidad que implican mayor retardo en el primer niño u hogares de personas adultas ya sin hijos, fenómenos que aún son incipientes. En el caso de los hogares extendidos, las parejas sin hijos contarían o con hijos ya unidos o casados en la misma vivienda aunque ya con hogares propios, por una parte, o parejas ancianas que viven con otros parientes que no son precisamente sus hijos, por otra. También, el síndrome del «nido vacío» se podría vincular con la emigración internacional o nacional y su paliativo estaría en el hogar extendido.

#### **6.b) Parejas con hijos: hegemonía indiscutible pero cuestionada**

La pareja con hijos es hegemónicamente indiscutible pero se encuentra cuestionada; más en el hogar extendido que en el hogar nuclear completo. En el Paraguay, como se anotó, la pareja es para tener hijos o se forma pareja porque ya se tienen hijos. En el 2007, este arreglo familiar constituye 43,5% del total cuando el hogar nuclear completo comprende al 51,1% del mismo total. Tuvo un importante incremento en el último quinquenio (2002-2007) cuando parecía declinar previamente (1982-2002). En el mediano plazo (1982-2007) su incremento fue menor (1,2%) sin llegar a negativo.

Otro es el caso de la pareja en el hogar extendido. Es semejante al anterior en cuanto a la aceleración del último período pero su peso es rápidamente decreciente. Constituía el 20,2% de los hogares en 1982 y es el 12,8% en el 2007. La diferencia negativa es de 7,5 puntos porcentuales pero la clave se encuentra entre el 2002 y el 2007: 21,9% y 12,8%, respectivamente. Entonces, se podría apuntar a, por una parte, una re-emergencia de la pareja con hijos (hogar nuclear completo) y consiguiente emancipación de las nuevas familias (ya no viven con sus padres) y, paralelamente, por otra, la reducción de este núcleo en el hogar extendido en el cual coexisten varias familias o, por

lo menos, el núcleo básico con otros parientes. En otras palabras, «el casado casa quiere» y la tiene y quien no puede debe vivir con los padres o los suegros.

#### **6.c) Más madres que padres con hijos y en crecimiento**

Los hogares de madres antes que padres con hijo/s se han incrementado, así sea en los nucleares incompletos o en los extendidos. La creciente autonomía de las mujeres explicaría este fenómeno, como se analiza más adelante. Aún más, esta proporción se incrementa lenta pero sostenidamente. Los hogares nucleares incompletos constituyeron 7,1% en 1982 y son el 9,9% en el 2007 mientras que este mismo núcleo en los hogares extendidos evoluciona de 7,1% a 11,6%, respectivamente. Otra vez, el mayor incremento se verificó entre el 2002 y el 2007, especialmente en los hogares extendidos con este tipo de arreglo familiar.

### **7. Diferentes pesos y tendencias según área**

Nuevamente se presenta una estructura semejante pero con diferentes pesos según área de residencia (cuadro 4). Tampoco existe una única o general tendencia a lo largo del tiempo: aumentar o reducir las distancias por área; una u otra depende del tipo de hogar. La asimetría de la pareja con hijos (hogar nuclear completo) es importante por tres razones: el peso cuantitativo de este tipo de hogar, la distancia entre una y otra área y la tendencia a la reducción de dicha asimetría. En efecto, este arreglo familiar comprendió a 35,9% de los hogares urbanos y 47,9% de los rurales en 1982 llegando a 41,4% y 46,9% en el 2007, respectivamente.

La diferencia entre hogares extendidos de parejas y otros parientes del área urbana y rural se ha reducido a casi nada. Esto podría indicar: la imposibilidad de la emancipación de los hijos casados no constituye un fenómeno fundamentalmente urbano o rural. La insuficiencia de empleos o de tierra rural explicaría uno u otro fenómeno. En el 2007, la asimetría es -0,1%.

Otros tipos de hogares se hallan en sentido opuesto: crecimiento de las diferencias. Son los hogares monoparentales (más de madres que de

padres) con hijos sean los nucleares incompletos o éstos como base de los hogares extendidos con esta particularidad. Este tipo de hogares con hegemonía de jefatura femenina, entonces, se con-

Cuadro 4  
Desagregación de los Tipos de hogar por área, 1982-2007

	1982	1982	1992	1992
Tipos de hogar	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Unipersonal	18.721	15.113	34.412	31.678
N C: Pareja	17.038	16.551	30.305	26.124
N C: Pareja e hijo/a/s	96.129	150.244	167.182	193.749
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	21.020	20.351	35.941	28.336
Ext: Pareja y otros parientes	7.569	8.168	12.115	11.527
Ext: Pareja + hijo + otr parient	57.103	60.568	89.471	68.153
Ext: Monopar. + hij + otr par.	20.459	20.990	31.771	21.151
Compuesto	29.728	21.399	50.751	31.324
Total	267.767	313.384	451.948	412.042
Unipersonal	7,0%	4,8%	7,6%	7,7%
N C: Pareja	6,4%	5,3%	6,7%	6,3%
N C: Pareja e hijo/a/s	35,9%	47,9%	37,0%	47,0%
N Inc: Monopar. e hijo/a/s	7,9%	6,5%	8,0%	6,9%
Ext: Pareja y otros parientes	2,8%	2,6%	2,7%	2,8%
Ext: Pareja + hijo + otr parient	21,3%	19,3%	19,8%	16,5%
Ext: Monopar. + hij + otr par.	7,6%	6,7%	7,0%	5,1%
Compuesto	11,1%	6,8%	11,2%	7,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	2002	2002	2007	2007
Tipos de hogar	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Unipersonal	56.127	36.710	75.339	41.454
N C: Pareja	39.498	27.275	66.219	39.303
N C: Pareja e hijo/a/s	242.212	195.866	351.125	255.474
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	61.405	33.911	92.553	45.588
Ext: Pareja y otros parientes	16.603	14.506	27.259	22.208
Ext: Pareja + hijo + otr parient	145.464	97.064	108.683	68.969
Ext: Monopar. + hij + otr par.	56.022	28.702	106.391	55.241
Compuesto	34.615	21.317	20.892	16.192
Total	651.946	455.351	848.461	544.429
Unipersonal	8,6%	8,1%	8,9%	7,6%
N C: Pareja	6,1%	6,0%	7,8%	7,2%
N C: Pareja e hijo/a/s	37,2%	43,0%	41,4%	46,9%
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	9,4%	7,4%	10,9%	8,4%
Ext: Pareja y otros parientes	2,5%	3,2%	3,2%	4,1%
Ext: Pareja + hijo + otr parient	22,3%	21,3%	12,8%	12,7%
Ext: Monopar. + hij + otr par.	8,6%	6,3%	12,5%	10,1%
Compuesto	5,3%	4,7%	2,5%	3,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Diferencias R - U</b>	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	-2,2%	0,1%	-0,5%	-1,3%
N C: Pareja	-1,1%	-0,4%	-0,1%	-0,6%
N C: Pareja e hijo/a/s	12,0%	10,0%	5,9%	5,5%
N Inc: Monoparent. e hijo/a/s	-1,4%	-1,1%	-2,0%	-2,5%
Ext: Pareja y otros parientes	-0,2%	0,1%	0,6%	0,9%
Ext: Pareja + hijo + otr parient	-2,0%	-3,3%	-1,0%	-0,1%
Ext: Monoparent + hij + otr par.	-0,9%	-1,9%	-2,3%	-2,4%
Compuesto	-4,3%	-3,6%	-0,6%	0,5%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Nota: Los hogares pueden tener o no Empleado/a doméstico/a (ED).

solida más como fenómeno urbano antes que rural. Lo cual ya se apuntó antes, en la referencia exclusiva al hogar nuclear incompleto.

La madre como articuladora de la estrategia familiar sola con sus hijos o con sus hijos y parientes resulta en un fenómeno indudablemente más favorecido por el entorno urbano. Los hogares nucleares incompletos urbanos fueron 7,9% y los rurales 6,5% en 1982 y son 10,9% y 8,4%, respectivamente, en el 2007. Los hogares extendidos, con base en el tipo anterior, constituyeron 7,6% de los urbanos y de 6,7% los rurales en 1982 llegando a 12,5% y 10,1%, respectivamente, en el 2007. En otras palabras, en este lapso de 25 años, para los hogares nucleares incompletos se pasó de -1,4% en 1982 a -2,5% en 2007 y para los hogares extendidos que contienen a aquellos de -0,9% a -2,4% en 2007.

## 8. Tamaño de los hogares: elevado volumen y lenta disminución

El tamaño de los hogares revela, por una parte, mayores volúmenes considerando la región y, por otra, lenta reducción de los mismos en 25 años. El promedio total fue de 5,16 personas por hogar en 1982 y es 4,35 en el 2007; esto es, en un cuarto de siglo se redujo 0,81 persona. Los cambios en la fecundidad se expresan en la lenta disminución del tamaño de los hogares familiares. En 25 años no se redujo en una persona en categoría alguna; la mayor asimetría fue en el hogar compuesto, no estudiado por razones aducidas previamente, correspondiendo: -0,88 persona.

El tipo de hogar más importante, el hogar nuclear completo, mantuvo su elevado volumen: 5,15 en 1982 y 4,31 en 2007. Su disminución es de -0,84 persona, cerca del promedio general sobre el cual incide sustantivamente. El hogar extendido, el siguiente en importancia numérica, es el más voluminoso. Estaba constituido, en promedio, por 6,03 personas en 1982 y por 5,61 en el 2007. Pero, su achicamiento fue menor: -0,42 en este cuarto de siglo; esto es, la mitad del anterior.

Por otra parte, los hogares unipersonales se mantienen estables –como lo exige su misma definición– y aún los nucleares incompletos se redujeron pero mínimamente: -0,18.

Resumiendo, todos los hogares se van reduciendo; el hogar modelo, el nuclear completo, más que los otros; el hogar extendido a la mitad de este ritmo y los nucleares incompletos a una dinámica que significa casi la mitad del último o a menos de un cuarto del decrecimiento de los nucleares completos. Dado el peso de los dos primeros, el promedio general depende de éstos. Proyectando estos valores, el ritmo del achicamiento de los hogares será lento y dependerá de las pautas reproductivas, siendo fundamentales los hogares nucleares completos y extendidos.

Cuadro 5  
Promedio del tamaño de los hogares por tipo, 1982-2007

	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	1,00	1,02	1,02	1,00
Nucl completo	5,15	4,82	4,60	4,31
Nucl incompl	3,78	3,62	3,49	3,60
Extendido	6,03	5,64	5,77	5,61
Compuesto	6,09	5,83	5,50	5,21
Total	5,16	4,76	4,63	4,35
	Dif.92-82	Dif.02-92	Dif.07-02	Dif.07-82
Unipersonal	0,02	0,01	-0,03	0,00
Nucl completo	-0,33	-0,22	0,77	-0,84
Nucl incompl	-0,16	-0,13	0,45	-0,18
Extendido	-0,38	0,12	0,24	-0,42
Compuesto	-0,26	-0,33	0,16	-0,88
Total	-0,40	-0,13	0,41	-0,81

Nota: Se incluye al empleado doméstico.

## 9. Mayor tamaño de los hogares rurales y lenta reducción de la diferencia rural-urbano

El tamaño de los hogares rurales es mayor que el de los urbanos y la distancia entre unos y otros se va reduciendo aunque a lento ritmo. En 1982 el promedio urbano fue 4,74 y el rural 5,51, con una diferencia de 0,76; en el 2007, es 4,16 y 4,63, respectivamente, y la asimetría alcanza 0,47 personas por hogar. El hogar nuclear completo del área urbana y rural presentó una diferencia de 0,99 persona; en el 2007 es 0,54, algo más que la mitad. El hogar familiar de mayor tamaño, el extendido, también se reduce pero, al igual que en el caso nacional, exactamente a la mitad del ritmo del anterior; es 0,27 en 25 años. Dicho de otra forma: cada tipo de hogar disminuye en promedio 0,0216 y 0,0108 persona por año, respectivamente.

Cuadro 6  
Promedio del tamaño de los hogares por tipo según área, 1982-2007

	1982	1982	1992	1992	2002	2002	2007	2007
	Urbana	Rural	Urbano	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Unipersonal	1,00	1,00	1,03	1,00	1,04	1,01	1,00	1,00
Nucl complet	4,56	5,55	4,41	5,19	4,32	4,95	4,08	4,63
Nucl incompl	3,55	4,03	3,42	3,88	3,37	3,70	3,37	4,07
Extendido	5,73	6,31	5,54	5,78	5,64	5,96	5,50	5,78
Compuesto	5,84	6,44	5,77	5,92	5,39	5,68	5,13	5,32
Total	4,74	5,51	4,56	4,98	4,45	4,89	4,16	4,63
	1982	192	2002	2007				
	Dif R-U	Dif R-U	Dif R-U	Dif R-U				
Unipersonal	0,00	-0,03	-0,03	0,00				
Nucl complet	0,99	0,77	0,63	0,54				
Nucl incompl	0,48	0,45	0,34	0,69				
Extendido	0,57	0,24	0,32	0,27				
Compuesto	0,60	0,16	0,29	0,19				
Total	0,76	0,41	0,44	0,47				

Nota: Se incluye al empleado doméstico.

La excepción está dada por el hogar nuclear incompleto cuya diferencia entre el tamaño del urbano y el del rural aumenta. La asimetría entre uno y otro fue 0,48 en 1982 y es 0,69 en 2007. Lo cual, nuevamente, muestra el afianzamiento del hogar nuclear incompleto más como fenómeno urbano antes que rural, a lo que se agrega ahora el lento ensanchamiento de las diferencias. En los tres casos de referencia las pautas urbanas se van imponiendo; lo cual muestra un proceso de modernización con esperada hegemonía de las ciudades. Se encontraron ínfimas diferencias en el hogar unipersonal. Esta «inexplicable» desigualdad se explica por la consideración de la tenencia o no de empleado doméstico en este tipo de hogares.

## 10. Jefatura femenina: en expansión aunque recientemente estancada

El cambio en la estructura familiar tiene como una de sus principales causas al cambio en la condición de la mujer; razón de considerarla entre los factores específicos, como se mencionó al inicio. La jefatura femenina de los hogares es uno de los principales indicadores de este proceso. O, más precisamente, refleja otros cambios como son la disminución del nivel de fecundidad, mayor nivel educativo, integración al mercado de trabajo (remunerado), pautas de salud sexual y reproductiva e integración a los valores de la modernidad de la mujer. Vale recordar que, no figura el tabulado de jefatura de hogar por sexo en los resultados impresos del Censo de 1972.

La jefatura femenina de los hogares presenta una tendencia creciente; acelerada en el último decenio censal (1992-2002) pero estancada en el posterior quinquenio (2002-2007). De 18,0% en 1982 y 20,8% en 1992 se elevó a 25,9% en el 2002 pero se estanca en 27,1% en el 2007. Se trata de un incremento de 9,1 puntos porcentuales en 25 años; el cuasi estancamiento de 2002-2007 se intentará explicar más adelante y representaría el acercamiento a un “techo” o la imposición de un ritmo muy lento por los factores que se registrarán.

Cuadro 7  
Jefatura femenina de hogares por área, 1982-2007

	1982	1992	2002	2007
Urbano	59.259	112.708	193.004	254.248
Rural	45.509	67.339	94.036	123.408
Pais	104.768	180.047	287.040	377.656
Urbano	22,1%	24,9%	29,6%	30,0%
Rural	14,5%	16,3%	20,7%	22,7%
Pais	18,0%	20,8%	25,9%	27,1%
	Dif. 92-82	Dif. 02-92	Dif. 07-02	Dif. 07-82
Urbano	53.449	80.296	61.244	194.989
Rural	21.830	26.697	29.372	77.899
Pais	75.279	106.993	90.616	272.888
Urbano	2,8%	4,7%	0,4%	7,8%
Rural	1,8%	4,3%	2,0%	8,1%
Pais	2,8%	5,1%	1,2%	9,1%

La distribución de la jefatura de hogares por área confirma que se trata de un fenómeno urbano antes que rural, en todo momento; como el de los hogares nucleares incompletos con los cuales se vincula. Al final del período, en el 2007,

las jefaturas femeninas de hogar comprenden al 30,0% de los hogares urbanos y al 22,7% de los rurales. Nuevamente, la distancia entre áreas se ha reducido; de 2,8% a 1,2% en 1982 y el 2007, respectivamente.

Pero, por otra parte, el aumento de la jefatura femenina rural se ha expandido prácticamente al mismo ritmo que la urbana en el cuarto de siglo estudiado: 8,1 y 7,8 puntos porcentuales, respectivamente. Inclusive, la diferencia de crecimiento entre áreas rural y urbana, a favor de aquella, fue cinco veces más entre el 2002 y el 2007: 2,0 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente. Para el caso de las jefaturas femeninas urbanas están presentes las mayores oportunidades de empleo, educación, salud reproductiva y otros recursos del área urbana que pareciera se van imponiendo también en la rural y explicarían este resultado.

## 11. Jefatura femenina por tipo de hogar: diferencias que importan

La marcada heterogeneidad en la proporción de jefaturas femeninas según tipo de hogar es muy relevante. Las mujeres son jefas de hogar preferentemente cuando se encuentran a cargo del mantenimiento económico y no conviven con sus cónyuges. Esto es, fundamentalmente, hogares nucleares incompletos, una parte de los hogares extendidos y hogares unipersonales. En el 2007, las jefaturas femeninas constituían 82,8%, 39,9% y 36,5%, respectivamente. Estos tres tipos de hogares, en el 2007, constituyen 9,9%, 27,9% y 8,4% del total; esto es, 46,2% del total. Pero, el hogar con mayor jefatura femenina es apenas uno de diez hogares y el unipersonal ni siquiera alcanza esta proporción; y solamente el extendido corresponde a cuatro de diez hogares.

El hogar nuclear incompleto con jefatura femenina se estancó entre 2002 y 2007; de 82,6% a 82,8%, respectivamente. Es más, en 1982, las mujeres jefas eran 85,1%; razón por la cual en estos 25 años la proporción decreció, esto es: -2,3 puntos porcentuales.

También resulta relevante el continuo aumento de la jefatura femenina en el hogar extendido; de 25,8% en 1982 a 39,0% en 2007. Se trata del mayor incremento de estos 25 años: 13,2 puntos porcentuales. Este aumento se puede vincular a lo apuntado, en el cuadro 3, sobre la expansión

de los hogares extendidos con base en los nucleares incompletos con otros parientes con probable jefatura femenina. Este subtipo del hogar extendido creció de 7,1% en 1982 a 11,6% en el 2007. En este caso, el aumento de la jefatura femenina en hogares extendidos, se trata de un cambio cultural, no solamente económico aunque éste constituya una base de aquél.

El hogar unipersonal también presenta un importante peso de la jefatura femenina: 36,5% en 2007 pero disponía de 40,7% en 1982. Esta reducción equivalente a -4,2 puntos porcentuales es significativa y quizás se explique por las dificultades económicas antes que culturales para la autonomía propia del hogar unipersonal. No obstante, entre el 2002 y el 2007 nuevamente volvió a crecer este tipo de hogar.

Cuadro 8  
Jefatura femenina por Tipo de hogar, 1982-2007

	1982	1992	2002	2007
Unipersonal	13.778	23.397	30.803	42.666
Nuclear total	35.220	70.774	122.022	171.984
Nuc. completo	0	16.477	43.318	57.556
N. incompleto	35.220	54.297	78.704	114.428
Extendido	45.148	68.575	118.091	151.478
Compuesto	10.622	17.301	16.124	11.528
Total (cantidad)	104.768	180.047	287.040	377.656
Unipersonal	40,7%	35,4%	33,2%	36,5%
Nuclear total	11,0%	14,7%	20,3%	20,2%
Nuc. completo	0,0%	3,9%	8,6%	8,1%
N. incompleto	85,1%	84,5%	82,6%	82,8%
Extendido	25,8%	29,3%	33,0%	39,0%
Compuesto	20,8%	21,1%	28,8%	31,1%
Total (porcentaje)	18,0%	20,8%	25,9%	27,1%
	Dif 92-82	Dif 02-92	Dif 07-02	Dif 07-82
Unipersonal	9.619	7.406	11.863	28.888
Nuclear total	35.554	51.248	49.962	136.764
Nuc. completo	16.477	26.841	14.238	57.556
N. incompleto	19.077	24.407	35.724	79.208
Extendido	23.427	49.516	33.387	106.330
Compuesto	6.679	-1.177	-4.596	906
Total (cantidad)	75.279	106.993	90.616	272.888
Unipersonal	-5,3%	-2,2%	3,4%	-4,2%
Nuclear total	3,7%	5,6%	-0,1%	9,3%
Nuc. completo	3,9%	4,7%	-0,5%	8,1%
N. incompleto	-0,6%	-1,9%	0,3%	-2,3%
Extendido	3,5%	3,7%	6,0%	13,2%
Compuesto	0,3%	7,7%	2,3%	10,3%
Total (porcentaje)	2,8%	5,1%	1,2%	9,1%

Casi una si se puede "revolución cultural (y económica) silenciosa" se ha dado en los hogares nucleares completos: el reconocimiento de la mujer como jefa de hogar. En 1982 era 0,0% y

en el 2007 alcanza 8,1% aunque en el 2002 fue 8,6% pero en 1992 era apenas 3,9%. Pareciera que se ha detenido este proceso. Este avance se da en el tipo de hogar de mayor peso cuantitativo y cultural. Representa el 51,1% del total de hogares en el 2007 y constituye el modelo hegemónico de hogar familiar; núcleo e hijo/s antes que solamente pareja.

## 12. Jefatura femenina por estado civil basada en ¿la actividad económica?

El análisis de la importancia creciente de la mujer en las estructuras familiares, se verificó, en primer lugar, con el inequívoco aumento de la jefatura femenina de hogar; incluyendo el diferenciado crecimiento entre las áreas urbana y rural. Posteriormente, la heterogénea incidencia de la jefatura de hogar según tipo de hogar, se confirmó. Los nucleares incompletos y, en segunda instancia, los extendidos y los unipersonales presentan mayores porcentajes de jefatura femenina. Este fenómeno y proceso se explica, en principio, por su rol como proveedora económica única o principal del hogar y refleja un cambio cultural, especialmente en los hogares extendidos en los que necesariamente su base original no es de hogares monoparentales. Con mayor razón, el cambio cultural se confirma en el caso de los hogares nucleares completos.

Esta tercera aproximación buscará vincular a través del estado civil de la mujer, por una parte, la jefatura femenina de hogar con la tasa de actividad económica femenina (TAEF, en adelante). Esto es, a partir de la variable estado civil, la jefatura femenina se fundamenta probablemente en la economía o TAEF. El estudio contempla el lapso 1992-2007. Si bien éste no es comparable con los 25 años de las otras aproximaciones tampoco 15 años son despreciables para establecer una tendencia de corto plazo.

Con este objetivo, se tienen dos momentos; el primero es el análisis de la TAEF por estado civil (cuadro 9). En el segundo, se anudan la TAEF por estado civil con la jefatura femenina por estado civil (cuadro 10). Como en los censos o encuestas, se registra el estado civil aunque realmente se trata de estado conyugal; esto es, de la situación de hecho antes que de derecho.

La TAEF por estado civil en 15 años muestra dos rasgos claves; por una parte, su vertiginoso crecimiento y, por otra, su marcadísima heterogeneidad pero con tres grupos bien diferenciados. La TAEF en 1992 era de 23,8% y en el 2007 es de 48,0%; se duplicó en 15 años. Es más, el incremento se acelera: 11,2 puntos porcentuales en 10 años y 13,0 en la mitad de ese período. La permanencia de la jerarquía de las TAEF según estado civil en tres grupos, es otra característica sustantiva.

Esta constante resulta en tres estratos de la TAEF: divorciadas y separadas con alrededor del 74%, casadas y unidas cercanas al 57% y solteras y viudas aproximadamente en el 37%, según las cifras del 2007. Las agrupaciones se pueden vincular a tipos de hogares con mayores niveles de probabilidad. El primer estrato está ligado a los hogares nucleares incompletos, extendidos y unipersonales. El segundo estrato se relaciona con los hogares nucleares completos y extendidos. El tercer estrato se dividiría según solteras y viudas. Aquellas pueden estar en todos los hogares mientras que las segundas preferentemente en los extendidos, sin descartar a otros pero excluyendo a unipersonales y nucleares.

Divorciadas y separadas deben sostener sus hogares por lo que en todo momento tuvieron las más altas tasas de actividad; en el 2007, con 77,3% y 69,3%, respectivamente. Sin embargo, su ritmo de crecimiento se enlentece en el quinquenio último quizás porque se encuentren cerca del límite de acceso al mercado de trabajo, especialmente en el caso de las divorciadas.

Las casadas y unidas constituyen el segundo grupo en importancia según TAEF con 58,3% y 55,6%, respectivamente, en el 2007. Pero este estrato es el que más ha crecido en ambos períodos: 1992-2002 y 2002-2007. De ser aproximadamente dos de cada diez hogares en 1982, se acercan a seis de cada diez en el 2007. Sin embargo, la jefatura de hogar no crecerá paralelamente en este grupo. Pero, la incorporación sustantiva al mercado de trabajo de casadas y unidas ha significado que, los hogares evidentemente ya no tienen un solo proveedor económico monetario: el varón esposo o unido-concubino.

Solteras y viudas también incrementaron su participación económica. En el 2007, casi cuatro de cada diez presentan esta TAEF. Pero quienes

más han crecido fueron las viudas, eran 14,9% en 1982 mientras que las solteras representaban 28,2%, el doble. Esto es, la condición de viudez, ante un pauperismo importante, no excluye aportes económicos a la unidad familiar. Por el contrario, las viudas, a medida que pasan los años, 15 en este caso, tienen un mayor compromiso con la reproducción económica del hogar y sus tareas ya no se restringen a la reproducción en servicios o simbólica del mismo.

Finalmente, a través del estado civil se compara a la TAEF con la jefatura de hogar con el propósito de vincular a ambas y responder si la jefatura de hogar está o no basada en la TAEF (cuadro 10). En otras palabras, el requisito para ser jefa de hogar y de cuál tipo de hogar es estar económicamente activa. Pueden encontrarse vinculaciones muy nítidas así como algunos «inesperados» resultados.

Primero: a mayor TAEF, mayor jefatura femenina. Pero, segundo, el crecimiento de una y otra no es paralelo. Esto es, el crecimiento de la jefatura femenina es mucho menor que el crecimiento de la TAEF. En 1992, la jefatura era del 20,8% y la TAEF fue 23,8%; en el 2007, son 27,1% y 48,0%, respectivamente. En quince años, la jefatura creció en 50% mientras que la TAEF en 200%, en términos gruesos. Esta tendencia ya se visualiza en el 2002.

El proceso señalado presenta particularidades claves para explicar la jefatura femenina según tipo de hogar, en tercera instancia. Esto es, el estado civil de las mujeres impacta muy sustantivamente para acceder a la jefatura de hogar, además de la TAEF. Nuevamente se presentan los tres estratos (divorciadas-separadas, casadas-unidas y solteras-viudas) y con significativas diferencias en términos estructurales y de tendencias.

Las divorciadas y separadas presentan las mayores TAEF y porcentajes de jefaturas de hogar por la razón de que serían las cabezas de los hogares nucleares incompletos o los extendidos, en menor medida. Ellas deben sostenerse y sostener a sus familias. En el 2007, se encuentran aproximadamente siete de cada diez jefaturas y trabajan tres de cada cuatro mujeres en este segmento. Ambos casos son casi un «espejo»; entre las divorciadas: 77,3% en la TAEF y 78,9% como jefas de hogar y entre las separadas: 69,3% y 66,9%, respectivamente.

Una tendencia percibida es la reducción de la distancia entre TAEF y jefatura femenina. En 1982, las jefaturas eran mayores que las TAEF, especialmente en el caso de las separadas; en el 2007, existe prácticamente equilibrio entre unas y otras. Entonces, el estatus de divorciada o de separada y de cabeza de hogar implica crecien-

Cuadro 9  
Tasa de actividad económica femenina (%)  
Según estado civil, 1992-2007

	1992	2002	2007	2007 Cant.	2007 Distr.
Divorciada	58,5%	72,5%	77,3%	413.161	35,9%
Separada	46,6%	58,5%	69,3%	42.314	3,7%
Casada	20,8%	36,2%	58,3%	458.655	39,9%
Unida	18,7%	34,6%	55,6%	193.639	16,8%
Soltera	28,2%	34,0%	37,9%	5.080	0,4%
Viuda	14,9%	23,0%	37,8%	36.506	3,2%
NR	34,3%	19,3%		0	0,0%
Total	23,8%	35,0%	48,0%	1.149.355	100,0%
	Dif 02-92	Dif 07-02	Dif 07-92		
Divorciada	14,0%	4,8%	18,8%		
Separada	11,9%	10,8%	22,7%		
Casada	15,4%	22,1%	37,5%		
Unida	15,9%	21,0%	36,9%		
Soltera	5,8%	3,9%	9,7%		
Viuda	8,1%	14,8%	22,9%		
NR	-15,0%				
Total	11,2%	13,0%	24,2%		

Fuentes: Serafini, V. 2005. La mujer paraguaya. CPNV 2002, p. 29 y 93 y EPH 2007

temente base económica. Pareciera que atrás ha quedado el tiempo en el que su condición de jefatura se apoyaba en recursos externos, del anterior cónyuge o de la familia original de la mujer. En el presente, la jefatura implica actividad económica para sostener al hogar con o sin los mencionados recursos externos.

Un segundo segmento es el compuesto por casadas y unidas. En este caso, la jefatura de hogar está poco influida por la TAEF. Esto es, un número muy escaso de mujeres es reconocido como jefa de hogar aunque muchas se han incorporado al mercado de trabajo (TAEF). Razones culturales más que económicas explicarían este hecho. Primero está la «natural» jefatura masculina. Sobre lo segundo, cabe investigar si las jefaturas femeninas se dan cuando el cónyuge está desocupado o cuando la mujer obtiene mayores ingresos que el hombre; temas que escapan a los objetivos del presente artículo. En el 2007, resumiendo: aproximadamente seis de cada diez mujeres de este grupo se encuentran activas económicamente pero es jefa de hogar solamente dos de cada diez casadas y una de cada cuatro unidas.

El bajo crecimiento de la jefatura femenina de hogar entre 2002 y 2007, donde la TAEF subió un 13,0% pero la jefatura femenina sólo aumentó un 1,2%, estaría explicado por lo apuntado. El grupo de casadas y unidas en la TAEF creció en 22,1% y 21,0%, respectivamente (Cuadro 9) en este período. Representa, en el 2007, 56,7% (39,9% y 16,8%, respectivamente, como puede observarse en la distribución porcentual) del total de mujeres en la jefatura de hogar. Entonces, entre 2002 y 2007, casadas y unidas crecieron mucho más que otras en actividad económica pero incidieron marginalmente en la jefatura de hogar. Por consiguiente, impactaron en muy escasa medida en el porcentaje global de la jefatura de hogar del 2007.

En estos quince años, la tendencia registrada en este caso es diferente al de divorciadas-separadas. En aquél, se reducía la distancia entre TAEF y jefatura femenina; en éste, aumenta, especialmente en las unidas. En 1992, la TAEF de las casadas y unidas era superior a la jefatura femenina correspondiente; en el 2007, la TAEF de ambos grupos de mujeres es muy superior a la jefatura respectiva. En 1982, la TAEF de las casadas era

20,8% y de las unidas era 18,7%. En esa misma fecha, la jefatura femenina fue 7,4% y 10,6%, respectivamente. Esto significa, 13,4% de diferencia para las casadas y 8,1% para las unidas. En el 2007, la asimetría es 46,0% y 35,9%, respectivamente.

Entonces, el estatus de casada o de unida implica una permanente limitada o pequeña jefatura de hogar independientemente de que aumente su actividad económica. Casadas o unidas hoy aportan crecientemente para el sostenimiento del hogar pero esta contribución no es proporcional al aumento de la jefatura de hogar respectiva. Además del factor cultural, el usual menor ingreso de las mujeres o ingresos complementarios de éstas al hogar debe tenerse presente.

El tercer estrato o grupo es el de solteras y viudas. Como en casos anteriores, existen diferencias entre unas y otras. Ambas, en el 2007, cuentan con igual TAEF, son cuatro de cada diez. Pero, son jefas de hogar seis de cada diez solteras y ocho de cada diez viudas. Este grupo es diferente a los dos anteriores aunque con alguna semejanza con el primero, de divorciadas y separadas. Primero: mayor es la proporción mujeres jefas de hogar que de mujeres económicamente activas. Inclusive más, esta característica se ha dado en todo momento, es una tendencia. Aún más, los niveles de jefatura femenina poco han cambiado en estos quince años pero sí se ha incrementado la TAEF, especialmente de las viudas.

Caben dos puntualizaciones. Se comprende la jefatura femenina de viudas por razones culturales, en primer término. La abuela ya sin el conyugue es reconocida como tal, sin considerar primordialmente una base económica que la sustente. Lo nuevo es el importante contingente de solteras jefas de hogar sin una base económica equivalente, en segunda instancia.

En estos quince años, la asimetría entre TAEF y jefatura femenina se mantiene favorable a ésta. Pero la distancia entre una y otra permanece casi inalterable para las solteras mientras que se reduce para las viudas. Entonces, cada vez más resulta necesario que las viudas se encuentren económicamente activas mientras continúa, en el mismo nivel, la jefatura simbólica que ejercen. Solamente las solteras escapan a esta compulsión a incorporarse al mercado laboral aunque

también mantienen casi inalterables su nivel de jefatura de hogar, simbólica antes que con base económica.

Cuadro 10  
TAEF y Jefatura femenina (%)  
según estado civil, 1992-2007

	TAEF	TAEF	TAEF
TAEF	1992	2002	2007
Divorciada	58,5%	72,5%	77,3%
Separada	46,6%	58,5%	69,3%
Casada	20,8%	36,2%	58,3%
Unida	18,7%	34,6%	55,6%
Soltera	28,2%	34,0%	37,9%
Viuda	14,9%	23,0%	37,8%
NR	34,3%	19,3%	
Total	23,8%	35,0%	48,0%
Jefat femem	1992	2002	2007
Divorciada	63,7%	67,4%	78,9%
Separada	68,6%	67,7%	66,9%
Casada	7,4%	11,6%	12,3%
Unida	10,6%	18,2%	19,7%
Soltera	57,9%	56,3%	60,2%
Viuda	74,8%	75,3%	77,2%
NR	56,3%	57,7%	
Total	20,8%	25,9%	27,1%
Dif.TAEFyJf	1992	2002	2007
Divorciada	-5,2%	5,1%	-1,6%
Separada	-22,0%	-9,2%	2,4%
Casada	13,4%	24,6%	46,0%
Unida	8,1%	16,4%	35,9%
Soltera	-29,7%	-22,3%	-22,3%
Viuda	-59,9%	-52,3%	-39,4%
NR	-22,0%	-38,4%	0,0%
Total	3,0%	9,1%	20,8%

Nota: TAEF significa Tasa de actividad económica femenina  
Fuentes: Cuadros 7 y 8 y 9

### 13. Conclusiones

Los cambios sociodemográficos en las estructuras familiares son limitados pero existen en este mediano plazo de un cuarto de siglo (1982-2007). Una cierta tendencia o el paulatino ajuste de las estructuras rurales a las urbanas es una de las innovaciones mayores. Sin embargo, este cambio afecta desigualmente a los tipos de hogares y familias. La modernización pasa inevitablemente por la hegemonía urbana, además de los fenómenos sociodemográficos aquí reseñados, e incluye un cambio de valores, no estudiado en este artículo.

No obstante, entre los factores globales que afectan a las familias se registran los valores de la

modernidad, junto con la urbanización tardía y el predominio del sector terciario en la PEA. Los factores específicos se refieren a la mujer dada su influencia en la familia. Se trata de la disminución de la TGF, su creciente escolarización e incorporación al mercado de trabajo y, por último, el también sostenido aumento del uso de anticonceptivos.

El hogar nuclear (familiar) mantiene su mayoría (61,0% en el 2007) del total de hogares pero con cambios en su composición. Los hogares unipersonales han crecido pero siguen siendo escasos (8,4% en el 2007) mientras que los hogares compuestos se redujeron a un tercio de su tamaño original (2,7% en el 2007). Esto último se debería a la preferencia por los arreglos y protección familiares de los otros tipos de hogar en comparación a la convivencia con no parientes. Los unipersonales requieren autonomía cultural, no tradicional, e independencia económica, difícil en épocas de recesión.

El hogar (familiar) nuclear completo sigue manteniendo una mayoría absoluta (51,1% en el 2007). Por otra parte, el hogar (familiar) nuclear incompleto crece lenta y sostenidamente pero con un peso muy pequeño (9,9% en el 2007). No se trata de una crisis de aquellos sino de una consolidación de éstos con motivo de la mayor independencia de la mujer y de la mayor fragilidad de las uniones, formales o de hecho. Finalmente, el hogar (familiar) extendido, con zigzagueos, alcanza un peso significativo al final del período (27,9% en el 2007). No se encuentran en decadencia por la modernización sino que permanecen por la tradición de autoayuda familiar basada en complementariedades internas y por la incapacidad de emancipación de las nuevas parejas debido a la pobreza, histórica o nueva.

La división por área de residencia muestra el lento trasvase de los modelos urbanos a los rurales mediante la reducción de las diferencias. Esto significa: el peso de cada uno de los tipos de hogares es más o menos semejante en cada área de residencia. Resulta esperada la mayor incidencia del hogar nuclear incompleto en las ciudades pero inesperada la preeminencia del hogar extendido en el área urbana en comparación con la rural. Una posible explicación sería su condición de receptor de las migraciones internas.

La desagregación de los tipos de hogares señala, en primer lugar, la pequeña o marginal incidencia de la pareja sin hijos en los hogares nucleares completos y en los extendidos que tienen a este tipo de núcleo como base. Esto parece confirmar que las parejas en Paraguay o se unen para procrear o se unen porque ya tienen descendencia. Se trata de 7,6% y 3,6%, respectivamente, en el 2007, siempre con referencia al total general.

Si bien la pareja con hijos es indiscutiblemente hegemónica existe una ligera pérdida de peso en curso (1982-2007). Los hogares nucleares completos alcanzan al 43,5% del total en el 2007 mientras que los hogares extendidos, con esta base, llegan al 12,8% en el mismo año, pero con una tendencia decreciente, a diferencia de la que sigue.

En oposición al último tipo de hogar, el monoparental con hijos va en lento aumento. Esto se registra tanto en los hogares nucleares incompletos como en los extendidos con esta base. Comprenden el 9,9% y el 11,6%, respectivamente, en el 2007.

Las diferencias por área indican reducción o aumento de la incidencia de los tipos de hogares; una constante como se registra en el presente texto. Se redujo la distancia, o las estructuras rurales se van ajustando a las urbanas, en los casos de parejas con hijos en hogares nucleares completos y en los extendidos con esta misma base. El último caso señalaría al fenómeno de la imposibilidad o restricción en la emancipación de los hijos casados del hogar paterno como propio de ambas áreas.

Por el contrario, los hogares monoparentales con hijos se diferencian más. Se afianza este arreglo familiar en las ciudades, lo cual se explica por los mayores recursos que éstas ofrecen a este tipo de hogar familiar.

Los hogares presentan un elevado volumen, o cantidad de personas, y una lenta reducción en estos 25 años; en ningún caso a una persona. El hogar nuclear completo tiene 4,31 personas en promedio en el 2007 y disminuyó 0,84 persona. El extendido comprende a 5,61 personas en el mismo año y se redujo a la mitad del ritmo del anterior. Los unipersonales se mantienen inalterables mientras que los nucleares incompletos se achicaron a sólo un cuarto del dinamismo de

los nucleares completos, lo cual también resulta comprensible dada su naturaleza. Como puede esperarse, el promedio de personas de los hogares rurales es mayor que el de sus pares rurales y asimismo se van reduciendo las distancias según áreas de residencia pero muy lentamente. La excepción, e inclusive aumento de la asimetría, está dada por el hogar nuclear incompleto lo cual refuerza su característica eminentemente urbana.

Dada la importancia que se ha otorgado a la mujer, una segunda sección constituye el análisis de la jefatura femenina de hogar y de la base económica de la misma. En primera instancia se anota el crecimiento acelerado de la jefatura de hogar en el último decenio (1992-2002) y casi estancamiento en el último quinquenio (2002-2007). Se pasó de 18,0% en 1982 a 27,1% en el 2007. Por la naturaleza del caso, es un fenómeno más urbano que rural y corresponde 30,0% al área urbana y 22,7% a la rural en el 2007. Sin embargo, en el quinquenio de referencia, las jefaturas de hogar rurales se incrementaron a mucho mayor ritmo.

La jefatura femenina por tipos de hogares presenta una marcada heterogeneidad que mucho importa. Las mujeres son jefas de hogar cuando no conviven con sus cónyuges y/o están económicamente a cargo del hogar. Esto es, fundamentalmente, en hogares nucleares incompletos, (parte de) los extendidos y los unipersonales. Son 82,8%, 39,9% y 36,5%, respectivamente, en el 2007. Pero, el hogar hegemónico femenino, el nuclear incompleto, en este año, representa apenas un décimo del total. Casi una «revolución silenciosa» es la presencia de jefas en hogares nucleares completos, de 0,0% en 1982 a 8,1% en 2007.

La pretensión de identificar la base de la jefatura femenina se realiza a través del estado civil, o conyugal, de las mujeres y la TAEF; en esta ocasión en un período menor (1992-2002-2007). Esta verificación se procesa en dos momentos. En el primero, se registra las diferentes TAEF por estado civil. El aumento de la TAEF en el transcurso del tiempo y su significativa diversidad por estado civil son reveladores. La TAEF pasa de 23,8% en 1992 a 48,0% en 2007. Inclusive, el incremento se acelera: 11,2 puntos porcentuales en 10 años y luego 13,0 en la mitad del precedente.

Se hallan tres estratos de TAEF claramente diferenciados: divorciadas y separadas alrededor del 74%, casadas y unidas cercanas al 57%, y solteras y viudas aproximadamente en el 37%, en el 2007. Las primeras se vincularían más a hogares incompletos, extendidos y unipersonales, en este orden. Las segundas estarían preferentemente ligadas a hogares nucleares completos y extendidos. Las terceras se dividirían entre solteras relacionadas con varios tipos de hogar mientras que las viudas con los extendidos más que con otros y excluyendo casi con certeza a los unipersonales y los nucleares completos.

En el transcurso de estos 15 años, las divorciadas y separadas tuvieron en todo momento las mayores TAEF aunque su ritmo se enlenteció entre 2002 y 2007. Son las proveedoras o únicas o principales de sus hogares. Las casadas y unidas han crecido constantemente. Sus hogares ya cuentan con doble ingreso o con un ingreso complementario, por lo menos. Las solteras y viudas también incrementaron su participación económica, especialmente las últimas.

Un segundo momento se tiene mediante la comparación de las mujeres en estos 15 años por estado civil según su TAEF y jefatura de hogar. De esta forma, se pretende señalar la fundamentación económica de las jefas según estado civil. Primero: a mayor TAEF, mayor jefatura femenina. Pero, segundo, la TAEF crece a un ritmo mucho mayor que la jefatura femenina, 200% y 50%, respectivamente, en términos gruesos. Tercero y este es un importante resultado: el estado civil de las mujeres constituye una limitación para la jefatura de hogar independientemente de su actividad económica; lo cual estaría asociado a determinados

tipos de hogares. Nuevamente, se presentan los tres estratos, con significativas diferencias en términos estructurales y de tendencias.

Divorciadas y separadas cuentan con las mayores TAEF y jefaturas porque serían cabezas de hogar (económico y simbólico) de hogares nucleares incompletos o extendidos, en menor medida. Casadas y unidas han aumentado su participación económica en mucho mayor grado que su jefatura de hogar; en el 2007, 6 de 10 y 2 de 10, respectivamente. Esto probablemente se debería a su ubicación en hogares nucleares completos o extendidos. Las solteras y viudas presentan diferencias aunque comparten la característica de tener una mayor cantidad de jefas de hogar que de mujeres económicamente activas. Ambas incrementaron su incorporación al mercado de trabajo pero más las viudas. Entonces, éstas cada vez más fundamentan su «liderazgo» con su aporte económico.

El escaso incremento de la jefatura femenina de hogar entre 2002 y 2007 se explicaría por el gran aumento de casadas y unidas incorporadas al mercado de trabajo, probablemente en hogares nucleares completos o extendidos; por lo cual su aumento en la jefatura de hogar fue ínfimo.

En resumen, las estructuras familiares considerando el tipo de los hogares, el promedio del tamaño de los hogares y la jefatura femenina de los hogares presentan continuidades pero también cambios de diversa escala. Probablemente, dos sean los mayores: la tendencia hacia una relativa uniformidad siguiendo el patrón urbano y el creciente rol económico y reconocimiento de la mujer en la jefatura de hogar.

## 14. Bibliografía

- ADEPO/UNFPA (Edts.). 2004. **Familias y pobreza en Paraguay**. Asunción, 232 p. [www.adepo.org.py](http://www.adepo.org.py)
- Arraigada, Irma; Verónica, Arana (Comp.). 2004. **Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces**. Santiago: CEPAL-UNFPA, diciembre, 2 vols. [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)
- Bourdieu, Pierre. 1997. «Anexo: El espíritu de familia», en: **Razones prácticas**. Barcelona: Anagrama, p. 126-138
- CEPEP. 2009. **Paraguay: Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008**. Asunción, 439 p. [www.cepep.org.py](http://www.cepep.org.py)
- Céspedes R., Roberto L. 2007. «Estructura familiar en Paraguay, 1982-2002», en: (revista) **Población y Desarrollo**, San Lorenzo (Paraguay): UNA/FCEAC-UNFPA, p. 75-88.
- DGEEC-STP. **Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1982, 1992 y 2002**. [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- DGEEC-STP. **Encuesta Permanente de Hogares 2007**. Tabulados. [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Dobrée, Patricio. 2009. **Familias en tránsito. Migración y arreglos familiares en Paraguay**. Asunción: CDE, noviembre.
- Espínola, Lourdes. 1997. «Transición demográfica en Paraguay y la región latinoamericana», en: **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 98. Asunción: CPES, enero-abril, p. 103-116
- Galeano, Luis; Zarza, Olga. 1986. *Familias, unidades domésticas y estrategias de vida en el barrio Santísima Trinidad de Asunción*. Asunción: CPES/ACJ, 267 p. mimeo.
- Hay, James Diego. 1999. "Los costos sociales de la oportunidad", en: **Tobatí. Tradición y cambio en un pueblo paraguayo**. Asunción: CERI, p. 133-164
- Heikel, Ma. Victoria. 1996. **Ser mujer en Paraguay**. Asunción: DGEEC, 279 p.
- Jelin, Elizabeth. 2000. **Pan y afectos**. Buenos Aires: FCE, 140 p.
- Masi, Fernando. 2000. "Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay", en: **Economía y Sociedad**, No. 2. Fernando de la Mora: DGEEC, diciembre, p. 29-73
- Rivarola, Domingo M. 1971. "Apuntes para el estudio de la familia en el Paraguay", en: **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 21. Asunción: CPES, mayo-agosto, p. 84-104
- Serafini G, Verónica. 2005. **Mujer paraguaya. Tendencias recientes**. Fernando de la Mora: DGEEC, Resultados Censo 2002, 97 p.
- Torrado, Susana. 2003. **Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)**. Buenos Aires: Ediciones de la flor, 701 p.



Zulma Espínola

**Paz y crecimiento económico**

**en el Este Asiático**





---

# Paz y crecimiento económico en el Este Asiático\*

Zulma Espínola\*\*

Es bien sabido que la “paz” mantenida como el capital social y bien público común ha llevado a la prosperidad continua en el sistema económico, y a ese efecto los países del Este Asiático han aprendido cómo manejarlo reduciendo el riesgo al mínimo, aún sin la presencia de un bloque formal regional. El “ambiente de la paz” permite más seguridad a todas las



acciones de la economía, y fue el centro de la prosperidad sin precedentes de siglos recientes, enfatizando que ningún factor por sí solo o aislado puede explicar tasas de crecimiento positivo. Esto es, paz sumada a varios otros factores económicos han permitido el desarrollo socio económico de varios países, como el caso del Este Asiático, incluso en menos de 4 décadas.

## Introducción<sup>1</sup>

Este artículo se propone detallar brevemente algunas inferencias y consecuencias básicas del ambiente de paz en el Este Asiático, en particular tomando el caso de China, Japón y Corea del Sur (Corea de ahora en adelante) así como de los resultados en el crecimiento económico regional y del mundo. En lo que respecta al ambiente económico del Este asiático, hemos visto que la buena voluntad influenciaron a esas sociedades, y que acorde a los destaques es el bloque económico que vendría a desempeñar un papel determinante en la prosperidad moderna. Las naciones componentes de este bloque se caracterizan por el logro de un crecimiento veloz (la mayoría de ellas en apenas cuatro décadas). Posterior a la Segunda Guerra Mundial, la paz y el crecimiento económico se han convertido en dos metas básicas de los gobiernos, y con mayor destaque en el nuevo milenio bajo paradigmas de globalización y con las sombras de pobreza en gran parte del planeta. En este contexto, un punto de partida principal para los gobiernos y los hacedores de políticas es la consideración de la relación entre un escenario de paz y el crecimiento económico.

Básicamente para abarcar el tema, este artículo se posiciona bajo 3 objetivos básicos: i) repasar el papel tradicional de la paz en el contexto económico, analizándolo como parte del capital social y como bien público regional teniendo en cuenta la integración cada vez mayor; ii) divulgar por qué la región del Este Asiático es crucial en el panorama de la globalización; y iii) analizar los desafíos del mantenimiento de un ambiente de la paz en el Este Asiático, principalmente a los

<sup>1</sup> La autora agradece los comentarios del Prof. Sung, Keuk-Je y Prof. Kwak, Jae Sung de la Universidad de Kyung Hee de Corea.

\* Resumen del trabajo presentado en la Conferencia “Paz y conflicto en el Este Asiático” de la Sociedad de Paz mundial y unificación, desarrollado en China (2008).

\*\* Profesora de la Universidad Nacional de Asunción.

ojos de países en vías de desarrollo latinoamericanos. Una premisa importante para el desarrollo de estos tres objetivos es la aceptación de la complementariedad entre la paz y la prosperidad, destacando que la paz es una condición necesaria para el crecimiento económico.

## Paz como capital social y bien público

Las explicaciones tradicionales del logro del crecimiento económico enfatizan a la dotación y a la disponibilidad de los factores económicos, los tres factores clásicos (tierra, trabajo, y capital) más el espíritu emprendedor de Shumpeter. Y los costes de estos recursos (renta, salario, tasa de interés y beneficios) tienen influencia significativa en los costes de largo plazo del crecimiento económico. Por ende, los académicos y los hacedores de políticas económicas han intentado cuantificar y determinar modelos que explican la trayectoria del crecimiento en base al uso y productividad de estos recursos, últimamente con más énfasis al capital como factor principal. De hecho, los cuatro tipos de capital –físico, humano, natural y social– son necesarios para un crecimiento y una prosperidad sostenible. Es bien sabido que los países de Este Asiático son muy eficientes en el uso y la optimización de los cuatro de ellos. Pero para limitar el tema al contenido de la paz, mencionaré que uno de los recursos más importantes de Asia es el capital social.

El capital social es el inventario de conexiones o redes activas entre personas: la confianza, el entendimiento mutuo, valores y comportamientos compartidos que unen a los miembros de redes humanas y las comunidades y hacen posible la acción cooperativa (Cohen y Prusak, 2001). En otras palabras también podemos definirlo como “un conjunto concreto y ejemplificado de valores o normas informales que es compartido por los miembros de un grupo y que les permite cooperar entre sí” (Fukuyama, 2002). Y para mantener la red social en la comunidad asiática, la confianza es un tema muy importante en el contexto del funcionamiento global del hoy. “Confianza” para el comercio, para la inversión, para el ahorro y para el consumo. Es más, el nivel de confianza se puede aumentar y consolidar en un ambiente de la paz.

Paralelamente a la presencia de esos factores cuantitativos, hay una lista de no cuantitativos en

la cual la “paz” se puede redondear como una “condición necesaria” para el crecimiento debido a su rol en el proceso de formación y desarrollo del capital, principalmente en el contexto del capital social como he mencionado en párrafos anteriores. De hecho, las fuentes económicas no se pueden crear y ampliar en un ambiente de conflicto, y esta afirmación es suficiente para explicar por qué la paz es una condición necesaria para un país o una región próspera.

Una pregunta que se presenta cuando hacemos el análisis económico de la “paz” es aclarar si el mismo es un “bien público” o un “bien privado”. Como resultado del contexto de la globalización conjuntamente con los avances tecnológicos, la “paz” en el Este Asiático se puede considerar como un “bien público regional clave” con beneficios directos, y con características propias de la no rivalidad y no exclusión entre todas las naciones del Este asiático. Bajo una perspectiva económica, la no rivalidad ocurre cuando el consumo del bien de parte de un individuo no reduce la disponibilidad del bien para el consumo de otros; y la no exclusión se refiere a que nadie puede ser excluido del uso del bien.

En base a lo dicho, considerando a la “paz” como factor no cuantitativo para el crecimiento y como bien público regional, es bueno mencionar que la condición pacífica permite el crecimiento del PIB en niveles micro y macro de la seguridad para todos los agentes activos de la economía (familia, empresa, gobierno y el resto del mundo). Empíricamente, sólo mirando el coeficiente de correlación positiva entre las tasas de crecimiento del PIB y los períodos pacíficos, podemos concluir que la “paz” está ayudando a promover un ambiente estable de crecimiento económico. En este punto, no hay duda de que un ambiente pacífico es una condición realmente necesaria para el crecimiento intra y extra regional entre todos los principales actores socio-económicos.

## ¿Por qué la paz en el Este Asiático es tan importante en este contexto de la globalización?

Para el propósito de este artículo se limita al análisis de los tres países líderes del bloque Este Asiático: Corea del Sur, Japón y China continental. Los tres países evidencian sus poderes económicos con algunas variables macroeconómicas. Por

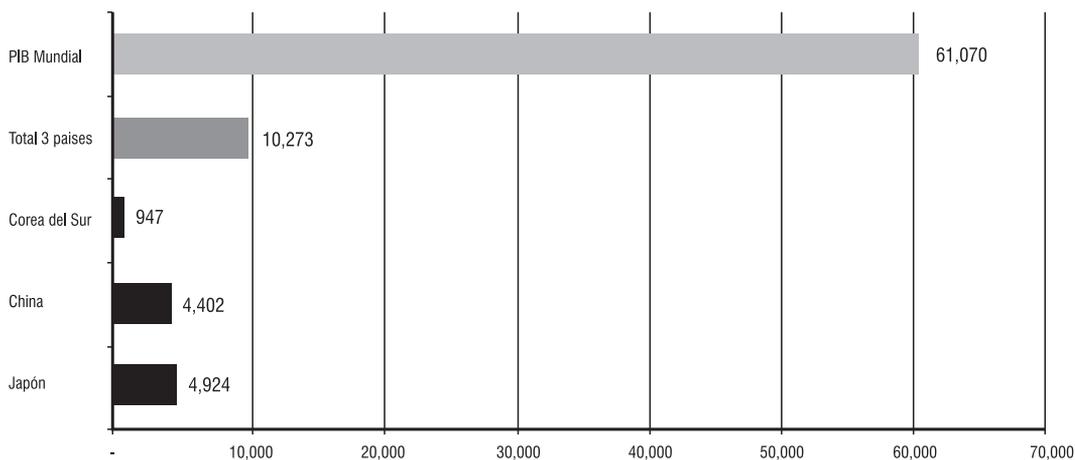
ejemplo: total PIB nominal<sup>2</sup> de US\$ 10,3 trillones total a finales del 2008, que representa alrededor del 17% del PIB mundial estimado (ver Gráfico 1) y el 57% del PIB de la Unión Europea en el mismo período. La superficie de estos tres países totalizan 10.304.535 km<sup>2</sup>, el 31,5% del total de la superficie terrestre con aproximadamente 1,5 mil millones personas (el 22% de la población total mundial) siendo una de las áreas

geográficas con mayor densidad poblacional, que en términos económicos representa un gran mercado y etariamente joven.

Por otra parte, China y Japón tienen las dos cantidades más grandes de las reservas internacionales de divisas (FX) y Corea del Sur es conocida como la sexta reserva más grande del mundo. En resumen, los tres países mantienen el 41% de la reserva internacional total del mundo (a septiembre de 2009) que se observa en el gráfico 2.

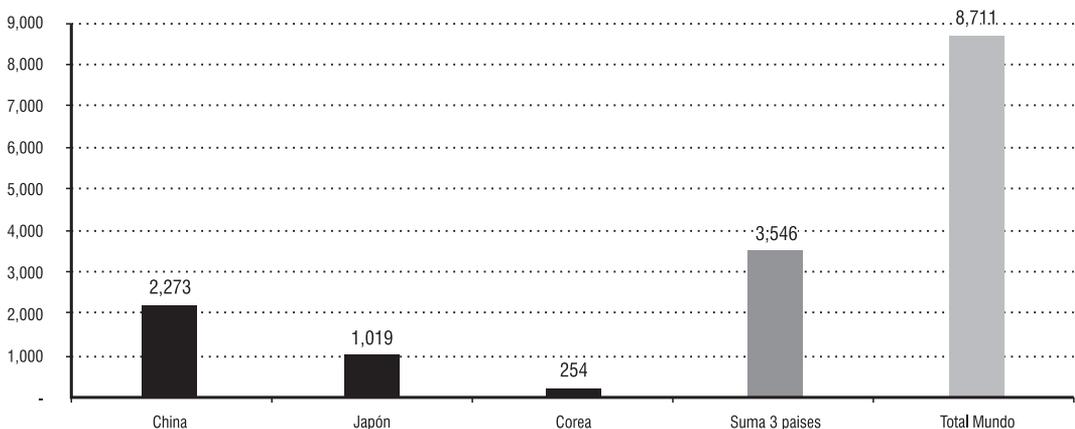
2 Japón y China ocupan puestos 2 y 3 en el ranking de valores nominales del PIB.

Gráfico 1  
Este Asiático. PIB nominal a fines del 2008  
En miles de millones de US\$



Fuente: CIA World Factbook (2008)

Gráfico 2  
Reservas Internacionales a fines de septiembre 2009.  
En Miles de millones US\$



Fuente: CIA World Factbook (2008)

Otro dato interesante de la región es la escala de gastos en militarización, para ello se toma el índice calculado de gastos militares respecto al PIN del CIA World Factbook (2008). Se observa en el Cuadro 1 que China encabeza la lista entre los tres países con 4,3% mientras que Corea gasta 2.7% y Japón 0,8% de su PIB respectivamente.

Cuadro 1  
Este asiático. Gastos militares respecto al PIB

	% PIB	Ranking mundial
China	4.3	25
Corea del Sur	2.7	57
Japón	0.8	150

En cuanto al movimiento comercial internacional en el 2008, las exportaciones de los tres países totalizan un total de US\$ 2,6 trillones, equivalente al 15% del total exportado a nivel mundial; y las importaciones de los tres países suman un total de US\$ 2,2 trillones, correspondiente al 13% de la importación total mundial. La importancia de exportaciones a la región han alcanzado niveles sin precedentes como en el caso de Corea del Sur y de China en las cuales el cociente exportaciones/PIB es de alrededor 40%. Por una parte, las estadísticas revelan que el dinamismo del intercambio entre los 3 países asiáticos es en gran parte de un nivel de comercio regional. Las exportaciones totales, estimadas en 2008, entre estas tres naciones son US\$ 505 mil millones (19% de sus exportaciones), y las importaciones totales han alcanzado un nivel de US\$ 519 mil millones (23% de sus importaciones) resultado del auge de la exportación apoyado por comercio intrarregional, bajo el liderazgo de China. De hecho, China está desempeñando un papel dominante como comprador y vendedor en la región. A finales del 2008, China ha comprado de Japón el 16% y de Corea el 25,5% de las exportaciones totales de estos dos países respectivamente, y ha vendido al Japón el 18,9% y a Corea el 19,2% por ciento de sus importaciones totales. En el cuadro 2 se revela que China está importando más de Asia y está exportando más al resto del mundo. Todo lo señalado apunta a la importante página que escriben los países del bloque este asiático en el crecimiento y empuje de la economía mundial.

Cuadro 2  
Este asiático. Dinámica de comercio bilateral a fines del 2008.  
En miles de millones US\$

China					
Exportación	%	Bill. US\$	Importación	%	Bill. US\$
Japón	8,2	117,7	Japón	12,2	131,0
Corea del Sur	5,1	73,2	Corea del Sur	10,0	107,4
Otros	86,7	1,244,1	Otros	77,8	835,6
Total		1,435,0	Total		1,074,0
Japón					
Exportación	%	Bill. US\$	Importación	%	Bill. US\$
China	16,0	119,4	China	18,9	133,9
Corea del Sur	7,6	56,7			
Otros	76,4	570,3	Otros	81,1	574,4
Total		746,5	Total		708,3
Corea del Sur					
Exportación	%	Bill. US\$	Importación	%	Bill. US\$
China	25,5	110,5	China	19,2	82,1
Japón	6,4	27,7	Jason	15,1	64,5
Otros	68,1	295,2	Otros	65,7	280,8
Total		433,5	Total		427,4

Fuente: CIA World Factbook (2008)

Analizando desde la óptica de la política económica internacional, se observa la carencia de una plataforma formal del regionalismo en la región del Este Asiático (tal como Unión Europea para los países europeos, NAFTA para Norteamérica, MERCOSUR para los países sudamericanos o la ASEAN, la asociación de Naciones del Asia emergente), pero esto no es un obstáculo para la gran escala comercial creciente en la región. Al contrario de esas instituciones formales de regionalismo, los grupos de trabajo en diversos temas y la coordinación de algunas políticas han sido evidentes en el pasado a través de varias acciones que van más allá de las reglas, por ejemplo: acuerdos durante la crisis financiera de 1997, negociaciones en el caso de Corea del Norte entre otros, que fueron negociadas a través de arreglos bilaterales en la mayor parte de los casos. Obviamente, estos esfuerzos no son suficientes porque todavía el Este Asiático se considera no suficientemente seguro para las actividades económicas y sobre todo de inversión.

Por otro lado, referente a la paz (o a la estabilidad) en la región, es transcendental la presencia de los E.E.U.U. durante el último medio siglo. Los E.E.U.U. han desempeñado un papel muy grande en el bloque este-asiático como un estabilizador o guarda. La presencia estadounidense en territorios japoneses y coreanos han sido factores amortiguadores en crisis recientes. No olvidemos

que el principal factor que conspira en la formación de un bloque regional formal es el pasado de guerras entre estas naciones, que continuamente sacan en evidencia memorias evitando una unión económica y monetaria. Un segundo factor que conspira en la formación de un bloque regional es la heterogeneidad y la asimetría en sus organizaciones empresariales y microeconómicas, que se traducen en restricciones para implementar una política monetaria común. Si los ciclos económicos son muy diferentes entre los países en una región monetaria, una política monetaria común podría agravar los desequilibrios cíclicos (Fernández Valdovinos, 2000). De hecho, estos dos factores deben ser revisados a corto plazo para que los líderes de la región envíen una señal productiva al mundo entero. Algunos autores, como Kwak (2005), enfatizan que si bien el crecimiento en estas economías se da con aperturas y en forma interdependiente, la formación de una región con una moneda única es una perspectiva muy distante; debido a la carencia de compromiso político y de experiencias en materia de cooperación política en el Este Asiático.

### **El Este Asiático como carretera para América Latina y el Paraguay**

Una gran cantidad de académicos e investigaciones señalan que el Este Asiático se convertirá en fuente de dirección política y económica global en el siglo XXI. Este difundido pensamiento pone en evidencia algunos desafíos y compromisos para los países de esa región. Compromiso, en el sentido de no repetir errores de algunos países desarrollados en el pasado y; desafíos a través del nivel de competitividad necesario para reforzar el liderazgo mundial. De hecho, los países emergentes del mismo continente asiático más Europa, América Latina y África han delineado sus estrategias del crecimiento con metas mirando al crecimiento de los líderes del bloque este asiático.

América Latina mira hoy al Pacífico como llave del éxito futuro y más aun con claros targets hacia países del Este Asiático. Un ejemplo específico es el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Chile y Corea del Sur firmada en el 2004. Debido a que este ALC bilateral está siendo evaluado como exitoso, muchos países de MERCOSUR están mirando e intentando para adhe-

irse, que puede ser un proceso fácil debido al hecho de que Chile es un miembro asociado de MERCOSUR. Los resultados (ALC) entre Chile y Corea del Sur en cuatro años de funcionamiento han permitido que las exportaciones chilenas a Corea aumentaron casi cuatro veces y los productos chilenos vendidos a Corea se incrementaron de el 197 a 254 mil millones; y las exportaciones coreanas son casi 6 veces permitiendo un comercio total en el año 2007 de US\$ 7 mil millones.

Una pregunta obligada es qué América Latina espera del bloque asiático. En este sentido, hay una respuesta común porque todos los países tienen expectativa con un sistema comercial justo con un nuevo paradigma geopolítico. Esto significa que los países latinoamericanos no desean volver al duro modelo centro-periferia o al sesgo en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y no desarrollados.

El Este Asiático es una "carretera" para nuestros países latinos. Carretera que se describe como ruta de la información y de la tecnología en un marco "ganar-ganar" para ambas partes. Está en manos de Corea del Sur, Japón y China construir esa autopista sin un peaje costoso y seguro en todos los sentidos, de tal forma que la mayor cantidad de países puede conducir en ese camino. Ésta es la diferencia en material de crecimiento, Asia ofrece la revolución en la información y la tecnología en condiciones muy diversas de lo que fue la Revolución industrial (caracterizada como de explotación y de otros epígrafes negativos). Por ello, es preciso que esta "autopista sin peaje" debe ser construida en un ambiente de la paz para tener seguridad. Por ende, la ausencia de conflictos será una buena señal para el mundo expectante.

En el caso latinoamericano, se cuentan con grandes avances en materia de seguridad pero los índices de seguridad y el clima de negocios han empeorado en un contexto mundial. De hecho, en la actualidad es preocupación de gobernantes y hacedores de políticas económicas urgendo un proceso de redefinición de los conceptos de seguridad y de los enfoques de construcción de la paz (seguridad global, seguridad humana, políticas de peace building, etc.). Al efecto, en América Latina se han tomado algunas iniciativas como las proclamas de la Unión de Nacio-

nes Suramericanas (UNASUR) en pro no solo ya de metas económicas y sociales, sino también ya incluyendo aspectos relativos a la seguridad y la paz en la región. No se han dado muchos avances, pero el inicio de enfoque y del proceso se han realizado, y depende de los gobernantes actuales y futuros la implementación de estrategias específicas atendiendo a la paz como bien público regional.

El tema de seguridad no debe ser atado a un tema presupuestario, debe ser más bien concienciado como un bien público al cual todos debemos acceder y en el que la paz interna dentro de los límites territoriales, debe ser realizada como condición esencial prioritaria de crecimiento económico.

## Conclusiones

Es bien sabido que la “paz” mantenida como el capital social y bien público común ha llevado a la prosperidad continua en el sistema económico, y a ese efecto los países del Este Asiático han aprendido cómo manejarlo reduciendo el riesgo al mínimo, aún sin la presencia de un bloque formal regional. El “ambiente de la paz” permite más seguridad a todas las acciones de la

economía, y fue el centro de la prosperidad sin precedentes de siglos recientes, enfatizando que ningún factor por sí solo o aislado puede explicar tasas de crecimiento positivo. Esto es, paz sumada a varios otros factores económicos han permitido el desarrollo socio económico de varios países, como el caso del Este Asiático, incluso en menos de 4 décadas.

Sabiendo todos los acontecimientos recientes en los campos de la economía, tales la crisis financiera, la recesión de los E.E.U.U. y de la Unión Europea, la actual confianza baja de inversionistas en todo el mundo, dibujan un nuevo escenario en el contexto internacional de la economía política.

La opción presentada en este artículo, El **Este Asiático**, es mostrar un área geográfica en la cual los países están esperando mejorar su bienestar. A ese efecto, la discusión que rodea el conflicto latente en el área se debe solucionar en un corto plazo. Actualmente, el Este Asiático no es más un sobreviviente sino que es un “competidor” para liderar todos los acontecimientos de la política y de la economía. El hecho de que todos los ojos del mundo estén concentrados en el Este Asiático se traduce en “mucha responsabilidad” como cooperador del crecimiento mundial.

## Bibliografía

- CIA WORLD FACTBOOK (2008), version on line disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Cohen, D. and Prusak, L. (2001). *How social capital makes organizations work, In Good Company*. Boston, Ma.: Harvard Business School Press. P. 4.
- Espínola González, Zulma (2007). *Corea-Paraguay, un Puente para el Desarrollo*. Editor: Association of Korean Professionals in Paraguay. Printed in Paraguay.
- Fernández Valdovinos, Carlos G. (2000). “Cyclical Co-Movements in Output across MERCOSUR Countries.” Working paper. Central Bank of Paraguay.
- Fernández Valdovinos, Carlos G. (2003). *Inflation and Economic Growth in the Long Run*. Economics Letters, August, 80(2), 167-73.
- Fukuyama, Francis (2001) “Capital Social” capítulo 8 en Huntington y Harrison, *La Cultura es lo que Importa*. Buenos Aires, Argentina: Planeta., págs. 152-167.
- Isard, Walter and Chung, Yun Ho (2001). *Art and Science on Nuancing Conflict, with Particular Reference to Developed and Developing Nations*. Peace Economics, Peace Science and Public Policy: Vol. 7 : Iss. 3, Article 2.
- Kwack, S. 2005. *Exchange Rate and Monetary Regime Options for Regional Cooperation in East Asia*, Journal of Asian Economics 16.



Gerda Palacios

**Financiamiento de la educación,**

**sus logros y desafíos en el Paraguay**





---

# Financiamiento de la educación, sus logros y desafíos en el Paraguay

Gerda Palacios\*

**La educación constituye el medio más eficaz para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Desde esta perspectiva, se la considera –hoy más que nunca– una inversión. Por esa razón, y en el caso de la educación paraguaya, resulta fundamental disponer de los recursos**



**para financiar acciones estratégicas orientadas a adecuarla a los desafíos de estos tiempos. En este artículo, se hace el recuento de los recursos financieros que el Estado ha destinado a ella en los últimos años, los objetivos logrados y los grandes desafíos por alcanzar.**

## Introducción

Hoy día, la educación es vista como el principal instrumento para el desarrollo de los países, el crecimiento de las economías, el aumento de la productividad y la superación o, al menos, la reducción del abismo interno de la pobreza y de la brecha externa del conocimiento y la tecnología, que separa a los países desarrollados de aquellos en vías de desarrollo. Es el medio más eficaz para alcanzar el bienestar individual y colectivo, como lo más importante en la vida para obtener éxito. A la luz de tantos propósitos, es fundamental disponer de los recursos para financiar las acciones estratégicas que apuntan a lograr los objetivos prioritarios de la educación paraguaya, de modo a adecuarla a estos nuevos desafíos.

En este momento histórico, donde la sociedad paraguaya pretende la consolidación de una democracia participativa y solidaria, con una economía dinámica en un mundo más competitivo; se requiere un nuevo hombre y una nueva mujer, quienes deben poseer capacidad creadora, esfuerzo y competencia, y una gran dosis de autoestima. Deben, además, tener respeto hacia sí mismos y sus semejantes: sentido ético y solidario, y demostrar en sus acciones diarias esfuerzos por el bien común.

Desde esta perspectiva, hoy día la educación es considerada una inversión. Por ello, en este artículo se hace el recuento de los recursos financieros que han sido destinados a la educación y lo que se ha logrado con ellos, a más de dejar entrever los grandes desafíos pendientes.

## Desarrollo

Desde el inicio de la Reforma Educativa, la inversión en educación, considerada como porcentaje del presupuesto del Ministerio de Educación

\* Docente e investigadora, FCE.

y Cultura (MEC), ha crecido un 402% en valores corrientes durante el período 1994-2008, según se aprecia en el cuadro 1. Sin embargo, en el cuadro 2 se observa que el efecto corrosivo de la inflación hizo que el crecimiento real alcance solo el 33% (en valores constantes de 1994), lo que significa que la inversión realizada en educación a través del MEC, desde la Reforma Educativa, solo se incrementó en 33% al año 2008.

El crecimiento del presupuesto del MEC responde, en gran parte, al aumento de pagos por servicios personales debido a la creación de nuevos cargos docentes para la Educación Escolar Básica (EEB) y al mejoramiento salarial de los maestros. También tuvo incidencia la ejecución de proyectos del MEC financiados por organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en el área de

mejoramiento de la EEB y de la secundaria, que también incluyó la Formación Docente.

Estudios de la Universidad de Harvard señalan que se debe redoblar la inversión en educación, pues constituye el factor clave para aumentar la productividad y reducir la pobreza. Sostienen que en la medida que se incrementa el nivel educativo aumenta el potencial humano, que es fuente generadora de riqueza. Ésta se traduce en aumentos de la productividad y del ingreso de quien la adquiere y de la economía en la que dicho individuo produce.

También la UNESCO recomienda que la inversión en educación sea de por lo menos el 7% del Producto Interno Bruto (PIB), nivel aún lejano de concretarse en nuestro país dado que en 2008 el presupuesto del MEC dentro del PIB representó el 4,5% y, por otro lado, en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) alcanzó

Cuadro 1  
**Participación del Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura en el Producto Interno Bruto y en el Presupuesto General de Gastos de la Nación**  
Período 1991-2008  
(En millones de G. corrientes)

AÑO	PIB	△a	P.G.G.N.	△a	PRESUPUESTO	△a	PARTICIPACIÓN EN %	
	(1)	%	(2)	%	MEC (3)	%	MEC/PIB	MEC/PGGN
1991	7.738.459		1.505.600		154.328		2,0	10,3
1992	9.059.821	17	2.014.958	34	249.750	62	2,8	12,4
1993	10.963.527	21	2.004.109	(1)	338.107	35	3,1	16,9
1994	13.220.624	21	2.330.144	16	432.812	28	3,3	18,6
1995	15.833.186	20	3.262.507	40	588.286	36	3,7	18,0
1996	18.004.375	14	4.186.942	28	777.652	32	4,3	18,6
1997	19.322.537	7	4.361.920	4	863.170	11	4,5	19,8
1998	21.580.612	12	5.235.789	20	1.007.352	17	4,7	19,2
1999	22.771.596	6	5.757.711	10	1.117.392	11	4,9	19,4
2000	24.736.526	9	7.661.857	33	1.329.571	19	5,4	17,4
2001	26.465.663	7	6.563.117	(14)	1.323.616	(0)	5,0	20,2
2002	29.104.530	10	6.844.831	4	1.376.143	4	4,7	20,1
2003	35.666.425	23	8.071.525	18	1.389.620	1	3,9	17,2
2004	41.521.883	16	8.169.389	1	1.515.621	9	3,7	18,6
2005*	46.169.310	11	10.595.290	30	1.931.359	27	4,2	18,2
2006*	52.270.098	13	11.609.628	10	2.207.487	14	4,2	19,0
2007**	57.252.685	10	11.944.967	3	2.405.520	9	4,2	20,1
2008**	66.413.114	16	13.611.543	14	2.986.192	24	4,5	21,9
¶a.a	13%		14%		19%			

FUENTE: elaborado en el MEC por el Departamento de Seguimiento y Monitoreo, de la Dirección de Planificación, en base al Presupuesto General de Gastos de la Nación (Ley), Ministerio de Hacienda y las Cuentas Nacionales, BCP.

**Notas aclaratorias:**

\* Corresponden a cifras preliminares, BCP.

\*\* Corresponde a cifra estimada de crecimiento del PIB.

(1) Producto Interno Bruto.

(2) Presupuesto General de Gastos de la Nación (Presupuesto Ley) - Gastos destinados a la Administración Central.

(3) Ministerio de Educación y Cultura (Presupuesto Ley).

al 21,9%. Cabe señalar que, al año 2008, estas proporciones han tenido poca variación desde el inicio de la Reforma Educativa y que, aún en el periodo recesivo de la economía, los gastos sociales destinados a este rubro fueron crecientes, permitiendo la mayor oferta educativa del sector público.

En cuanto a la distribución de la inversión entre los niveles educativos, éstos compiten por obtener la mayor cantidad de recursos. Es así que su participación porcentual refleja el grado de equidad del sistema. Así, en 2008 el presupuesto del MEC responde a la lógica de proporciones de matrícula en cada nivel educativo, pues el 52% se destina a la Educación Escolar Básica; el 21%, a la Media, y el 18%, a las universidades nacionales, lo cual puede observarse en el cuadro 3.

Aquí se debe considerar que la educación básica es la que da mayor retorno social, con relación

a niveles educativos superiores que dan mayor retorno privado al individuo. Este hecho se constata en el caso paraguayo en el estudio realizado por Alfonso (2000) que concluye que el ingreso promedio horario generado por la actividad principal aumenta en promedio en 6% por cada año de estudio primario; en 10%, por cada año de estudio secundario, y en 16%, por cada año de estudio universitario. El autor afirma que proporcionando más educación a las personas de niveles más bajos, obtendrán mayores remuneraciones, lo cual generaría, en el mediano plazo, la disminución de la desigualdad. Asimismo, establece que la probabilidad de estar desocupado es mayor para las personas con educación secundaria y que los retornos diferenciales por año de escolaridad son los menores.

En cuanto a la procedencia de los recursos, la mayoría proviene directamente del tesoro. Así, en el año 2008 el 97% del presupuesto del MEC

Cuadro 2  
Participación del Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura en el Producto Interno Bruto y en el Presupuesto General de Gastos de la Nación  
Período 1991-2008  
(En millones de G. constantes)  
Año Base 1994

AÑO	PIB	$\Delta$ a	PG.G.N.	$\Delta$ a	PRESUPUESTO	$\Delta$ a	PARTICIPACIÓN EN %	
	(1)	%	(2)	%	MEC (3)	%	MEC/PIB	MEC/PGGN
1991	11.859.828		2.307.456		236.520		2,0	10,3
1992	12.265.775	3	2.727.981	18	338.128	43	2,8	12,4
1993	12.745.588	4	2.329.866	(15)	393.064	16	3,1	16,9
1994	13.220.624	4	2.330.144	0	432.812	10	3,3	18,6
1995	13.941.447	5	2.872.705	23	517.998	20	3,7	18,0
1996	13.997.570	0	3.255.154	13	604.588	17	4,3	18,6
1997	14.416.372	3	3.254.389	(0)	644.003	7	4,5	19,8
1998	14.499.898	1	3.517.899	8	676.834	5	4,7	19,2
1999	14.285.045	(1)	3.611.919	3	700.961	4	4,9	19,4
2000	13.807.126	(3)	4.276.600	18	742.123	6	5,4	17,4
2001	14.092.143	2	3.494.656	(14)	704.784	(5)	5,0	20,2
2002	14.085.299	(0)	3.312.594	(5)	665.992	(6)	4,7	20,1
2003	14.626.119	4	3.309.978	(0)	569.857	(14)	3,9	17,2
2004	15.230.950	4	2.996.674	(9)	555.956	(2)	3,7	18,6
2005*	15.666.322	3	3.595.229	20	655.355	18	4,2	18,2
2006**	16.346.326	4	3.630.656	1	690.343	5	4,2	19,0
2007**	16.746.370	4	3.493.895	(4)	703.613	2	4,2	20,1
2008**	17.583.689	5	3.603.823	3	790.631	12	4,5	21,9
*a.a	2%		3%		7%			

FUENTE: elaborado en el MEC por el Departamento de Seguimiento y Monitoreo, de la Dirección de Planificación en base al Presupuesto General de Gastos de la Nación (Ley), Ministerio de Hacienda y Cuentas Nacionales, BCP.

**Notas aclaratorias:**

\* Corresponden a cifras preliminares, BCP.

\*\* Corresponde a cifra estimada de crecimiento del PIB.

(1) Producto Interno Bruto

(2) Presupuesto General de Gastos de la Nación (Presupuesto Ley) - Gastos destinados a la Administración Central.

(3) Ministerio de Educación y Cultura (Presupuesto Ley).

es financiado por fuentes internas (recaudación fiscal y otras fuentes) y solo el 3%, por fuentes externas (ver gráfico 1).

El destino de los recursos es solo del 7% en gastos de capital y, en su mayoría, gastos corrientes (93%), principalmente salarios (más del 70%), los

Cuadro 3  
**Ministerio de Educación y Cultura**  
**Distribución del Presupuesto del MEC por nivel de enseñanza**  
**Período 1991-2008**  
**(En millones de G. corrientes)**

AÑO	TOTAL MEC	NIVEL Educación Esc. Básica	%	NIVEL MEDIO	%	NIVEL Terciario No Univ.	%	OTROS PROGRAMAS	%	UNIVERSIDADES NACIONALES	%
1991	154.328	63.931	41	33.649	22	31.466	20	25.282	16	-	-
1992	249.750	113.963	46	48.413	19	53.412	21	33.962	14	-	-
1993	338.107	165.226	49	66.260	20	5.657	2	100.964	30	-	-
1994	432.812	207.348	48	85.687	20	75.951	18	63.826	15	-	-
1995	588.286	280.353	48	107.929	18	97.652	17	102.352	17	-	-
1996	777.652	388.870	50	140.476	18	153.141	20	95.165	12	-	-
1997	863.170	419.216	49	176.291	20	156.511	18	111.152	13	-	-
1998	1.007.352	492.548	49	236.519	23	167.599	17	110.687	11	-	-
1999	1.117.392	558.396	50	237.978	21	19.050	2	301.968	27	-	-
2000	1.329.572	701.829	53	282.459	21	25.107	2	136.718	10	183.457	14
2001	1.323.616	742.370	56	277.959	21	27.220	2	107.484	8	168.583	13
2002	1.376.143	800.909	58	285.100	21	23.269	2	84.447	6	182.418	13
2003	1.389.620	803.761	58	291.907	21	23.302	2	82.672	6	187.978	14
2004	1.515.621	827.110	60	328.893	24	53.507	4	99.003	7	207.108	14
2005	1.931.359	1.051.238	76	439.356	32	58.688	4	111.523	8	270.554	14
2006	2.207.487	1.179.951	78	490.186	32	61.590	4	146.089	10	329.671	15
2007	2.405.520	1.259.733	52	532.064	22	63.516	3	162.665	7	387.540	16
2008	2.986.192	1.550.823	52	621.767	21	78.536	3	200.746	7	534.318	18

FUENTE: elaborado en el MEC por el Departamento de Seguimiento y Monitoreo, de la Dirección de Planificación, en base al PGG (Ley), Ministerio de Hacienda.

**Educ. E. Básica:** incluye los programas del Presupuesto destinados a Educ. Inicial, Educ. Esc. Básica (1o., 2o. y 3er. ciclo), Educ. Especial y Educ. Permanente de Jóvenes y Adultos. También lo destinado a los Centros Departamentales

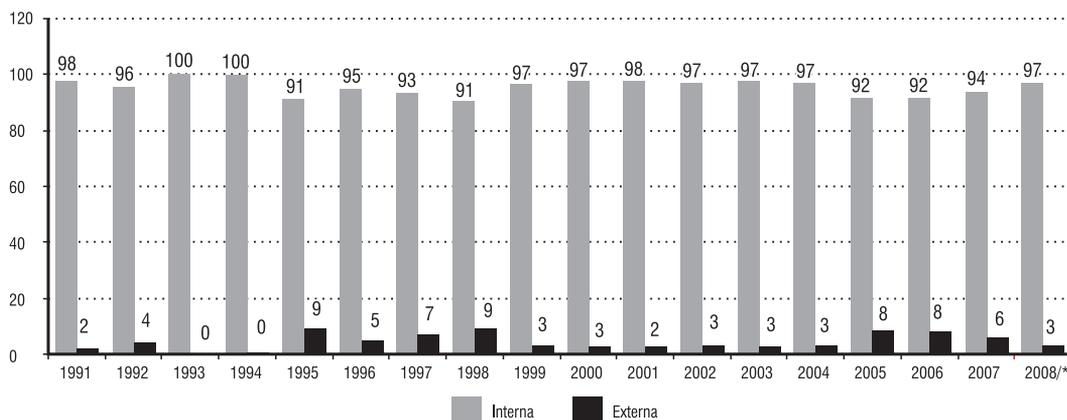
**Educ. Media:** incluye gastos presupuestados para Educ. Media, Técnica en los colegios.

**Educ. Superior No Univ. (Terciario No Univ.):** incluye gastos en los Institutos de Form. Docente, Esc. Nac. de Educ. Física y el ISE.

**Universidades Nacionales:** incluye las transferencias del MEC a Univ. Nacionales.

OTROS PROGRAMAS: el presupuesto del MEC contiene rubros no directamente relacionados con la educación, por ello debemos ubicarlos bajo la denominación de otros gastos no distribuidos por nivel.

Gráfico 1  
**Evolución de la participación del financiamiento externo en el Ministerio de Educación y Cultura**  
**Período 1991-2008**

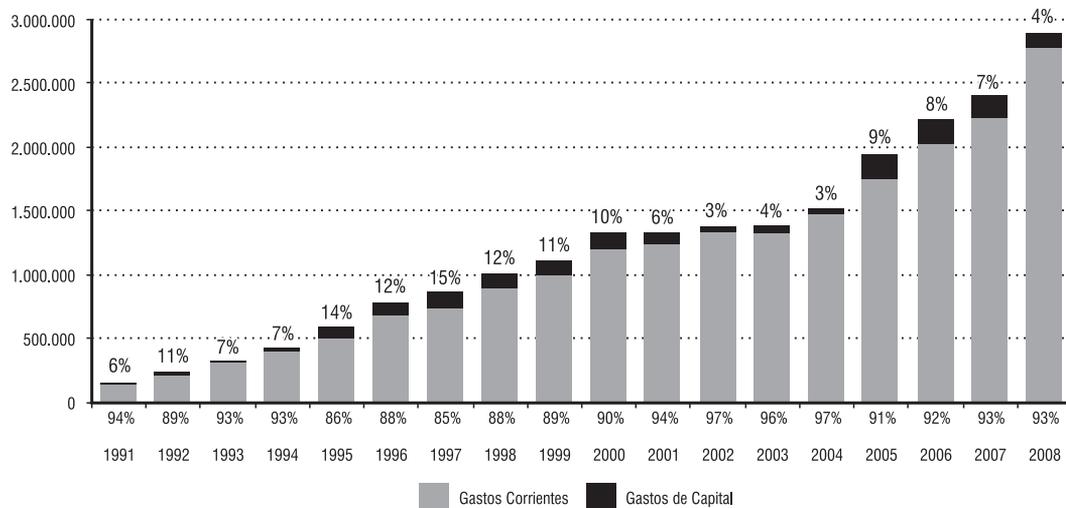


FUENTE: Presupuesto General de Gastos de la Nación (Ley) - Capítulo MEC.

cuales constituyen gastos rígidos y dan muy poco margen para asignar los recursos en función a las prioridades educacionales.

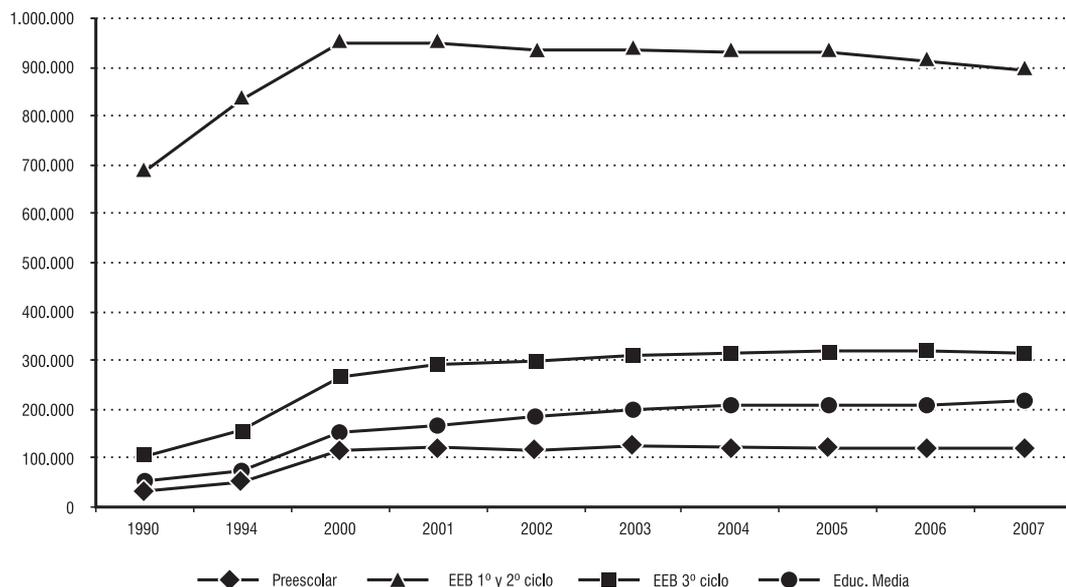
Quizás la pregunta más interesante por responder sería: ¿Qué se ha logrado con toda esta inversión? Desde la Reforma Educativa, en 1994,

Gráfico 2  
Ministerio de Educación y Cultura  
Gastos corrientes y de capital por año (en miles de guaraníes)



FUENTE: Elaborado en el MEC por el Departamento de Seguimiento y Monitoreo, de la Dirección de Planificación, en base al PGG (Ley), Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3  
Matrícula escolar por nivel  
Período 1994 - 2007



Nota: A partir del año 1994, la educación primaria se convierte en Educación Escolar Básica y abarca del 1º al 9º grado. Mientras, el tercer ciclo de EEB (ciclo Básico) se considera desde el año 1985 hasta 1998 el ciclo básico de la Educación Media. Dentro de la Media, el ciclo bachillerato incluye Educación Técnica.  
Fuente: MEC, DGPEC, SIEC 1990-2007.

y con el mandato constitucional de obligatoriedad de la EEB, el presupuesto destinado al MEC ha venido aumentando. Esto permitió el aumento

del número de matriculados en todos los niveles educativos, así como la duplicación de la matrícula del Preescolar y del 3er. ciclo de la Educa-

Cuadro 4  
**Tasa Bruta y Neta de Escolarización. Total País**  
 (En porcentaje)  
 Periodo 1994-2007

Año	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	Tasa Bruta	Tasa Neta	1° y 2° ciclo		3° Ciclo		Tasa Bruta	Tasa Neta
			Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta		
1994	38	30	112	92	50	35	28	20
2000	78	64	109	90	74	50	42	31
2001	81	66	108	90	76	47	44	33
2002	79	64	105	87	77	49	48	34
2003	90	72	116	97	78	51	52	34
2004	90	72	115	97	80	54	53	36
2005	85	69	111	94	79	55	53	37
2006	83	67	108	92	78	56	53	39
2007	82	67	105	90	77	56	54	41
<b>Crecimiento 1994-2007</b>	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>-7</b>	<b>-2</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>20</b>

FUENTE: MEC, DGPEC, SIEC 1994-2007

**Observación:**

**Preescolar** se considera la población de 5 años.

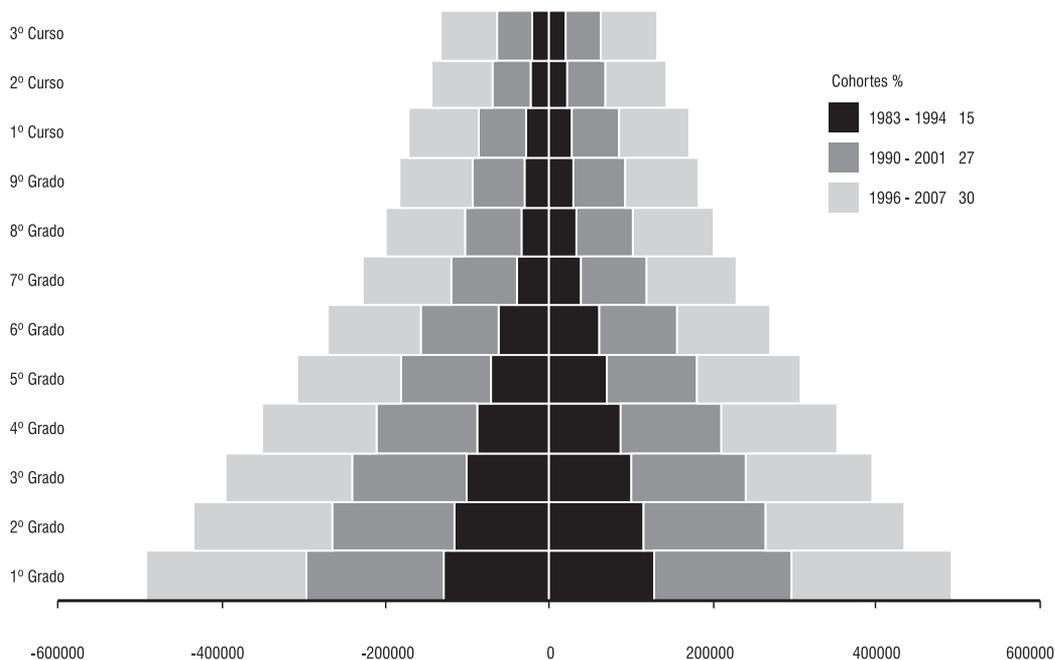
**EEB (1° y 2° ciclo)** se considera la población de 6 a 11 años.

**EEB (3° ciclo)** se considera la población de 13 a 15 años, a partir de 1994 la población de 12 a 14 años.

**Educación Media (C. Bachillerato)** incluye educación técnica y se considera la población de 16 a 18 años, a partir de 2003 la población de 15 a 17 años.

Los datos de población utilizados hasta 2002 corresponden a la proyección de población según base Censo 1992; Los años 2003 y 2004 los datos son de base Censo 2002. Resultados preliminares. A partir de 2005, los datos de población corresponde a los resultados de proyecciones.

Gráfico 4  
**Retención escolar por cohortes**



Fuente:

ción Escolar Básica (EEB). Entretanto, se triplicó la matrícula de la Educación Media (ver gráfico 3).

El aumento de la matrícula permitió el incremento de la cobertura, en especial en aquellos niveles educativos con mayores déficits al inicio de la Reforma Educativa. Así, el Preescolar incrementó su Tasa de Escolarización Bruta de 38% a 82%; la EEB, en su 3º ciclo, de 50% a 77%, y el nivel Medio, de 28% a 54%, durante el período 1994-2007 (ver cuadro 4).

También se ha mejorado la eficiencia del sistema educativo, dado que se duplicó el porcentaje de niños/as que llegó al último curso de la secundaria, de una cohorte de niños que ingresó al 1º grado. Esto, considerando que la retención escolar de la cohorte 1983-1994 fue del 15%, y del 30% de la cohorte 1996-2007 (lo que significa que 3 de cada 10 niños que iniciaron sus estudios en el 1º grado en 1996, llegaron al 3º curso en el año 2007).

Con el incremento de la cobertura y la retención, se puede apreciar en el gráfico 4 que la población de 15 años y más ha logrado aumentar sus años promedio de estudios, pasando de 6,4, en el año 1992 (equivalente al 6º grado), a 7,5 años en el año 2007 (equivalente al 7º grado).

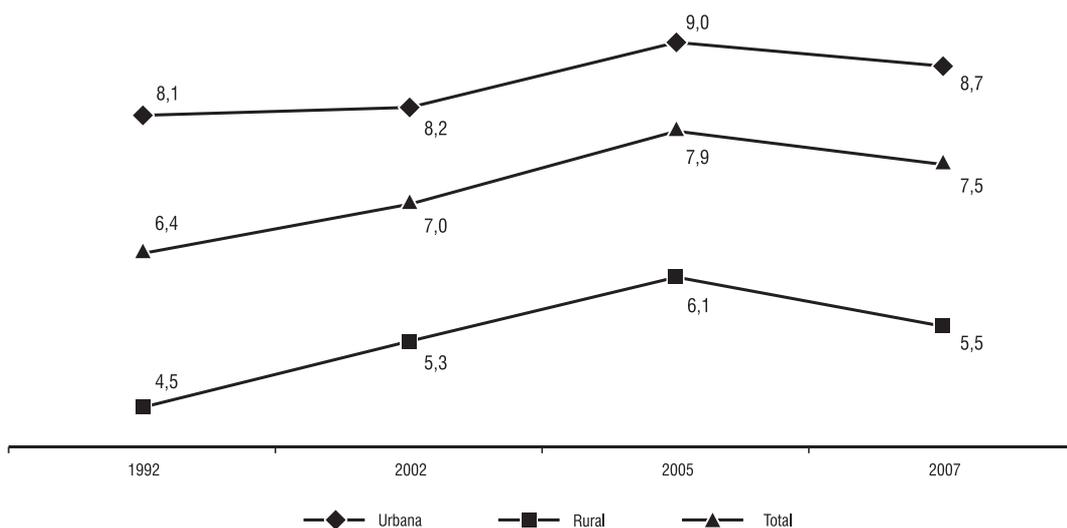
En cuanto al analfabetismo, se redujo la tasa especialmente en zonas rurales hasta 2005, aunque persiste la inequidad entre zonas.

Aun con las mejoras de los indicadores de cobertura y eficiencia, el principal déficit de la educación paraguaya sigue siendo la calidad, atendiendo a la posición relativa que ocupa Paraguay en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de los países iberoamericanos, donde se ubica entre los que obtienen resultados medios (ver gráfico 7).

A pesar del consenso sobre la importancia de la educación para el progreso de las personas y las naciones<sup>1</sup>, es aún insuficiente lo que se está haciendo por mejorarla, en especial en nuestro

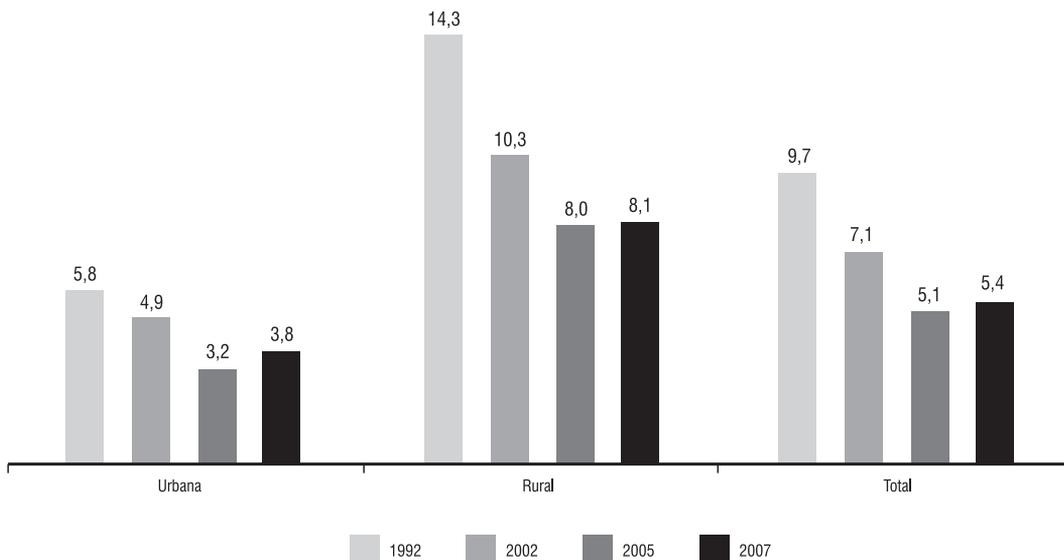
1 La educación aparece como un factor crucial en el alivio de la pobreza en Paraguay, sobre todo considerando el bajo crecimiento económico de los últimos años, o el decrecimiento del orden del 3% esperado en 2009. A esto se suma el hecho de que cuatro de cada diez paraguayos (35,6%) están en situación de pobreza (DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2007). En este punto, debe apuntarse que la pobreza extrema se concentra en la zona rural (24,4%) y la no extrema en la urbana, con un 20,3%. Por consiguiente, se espera que la educación reduzca las inequidades en la formación del capital humano, de tal manera que la población con más desventaja social pueda acceder a mejores oportunidades laborales y, por ende, a mayores ingresos.

Gráfico 5  
Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más edad  
Período 1992-2007



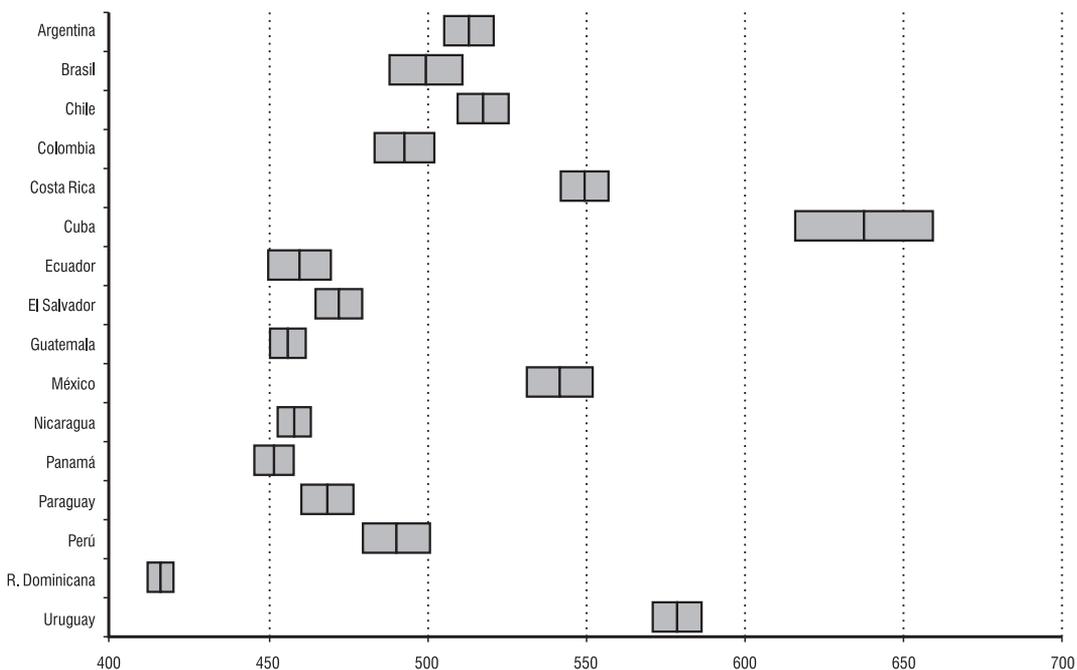
Fuente: DGEEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1992 y 2002. EPH 2005 y EPH 2007.

Gráfico 6  
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más edad (%)



Fuente: DGEEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1992 y 2002. EPH 2005 y EPH 2007.

Gráfico 7  
Los resultados académicos de los alumnos iberoamericanos en los estudios internacionales  
Matemáticas 6º grado. SERCE, 2006.  
(Resultados globales promedio e intervalos de confianza)



Fuente: SERCE.

país, rezagado con respecto a América Latina, ubicada por debajo del índice mundial.

En la comprensión de la importancia de la educación en la región, los ministros de Educación reunidos en El Salvador el 19 de mayo de 2008 aprobaron en su declaración final un compromiso que puede tener enormes repercusiones para la educación iberoamericana: acoger la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que compromete a los países de la región a avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario.

Este plan tiene estos objetivos:

1. Comprometer a la sociedad con la educación.
2. Educar en la diversidad.
3. Extender la educación temprana.
4. Universalizar la educación básica y mejorar su calidad.
5. Asegurar que todos los alumnos desarrollen las competencias básicas.
6. Incrementar el acceso de los jóvenes a la enseñanza posobligatoria.
7. Conectar educación y empleo, a través de la formación técnico-profesional.
8. Educar a lo largo de la vida.
9. Cuidar el desarrollo profesional de los docentes.
10. Contribuir a la configuración del espacio iberoamericano del conocimiento y a la investigación científica.
11. Obtener más recursos para la educación e invertir mejor.

En este marco de políticas educativas regionales, el Ministerio de Educación y Cultura ha iniciado un proceso de consulta<sup>2</sup> sobre el Plan Nacional de Educación 2024, “Hacia el centenario de la

<sup>2</sup> El proceso participativo de la consulta nacional será comunicado a través de los medios escritos, televisivos y radiales, materiales institucionales, dípticos y afiches, y a través del sitio web del MEC.

*Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*”, construido sobre la base de los ajustes introducidos en el Plan 2020.

Con el Plan de Educación 2024 se pretende dar respuesta a los siguientes desafíos:

- Garantía del derecho a la educación.
- Aumento del acceso, permanencia y culminación de la educación.
- Mejoramiento de la calidad de la educación.
- Eficiencia en la gestión del sistema.
- Igualdad de género, tolerancia, respeto y valoración de las culturas y la diversidad.
- Erradicación de toda forma de discriminación.
- Oportunidades de educación a lo largo de la vida.
- Participación activa de la comunidad educativa en la construcción de una sociedad democrática.

Es importante señalar que, a lo largo de la historia de la política educativa paraguaya, se han formulado numerosos planes. Entre ellos, el Plan 2020 y el Plan Ñandutí, éste último con carácter de compromiso internacional, dado que el MEC lo elaboró con la ayuda de la UNESCO, y es el único vigente ante el mundo (puede ser encontrado en internet).

Lamentablemente, el Plan Ñandutí se ha implementado parcialmente, como resultado de no haber sido socializado entre todas las instancias ministeriales y gobiernos subnacionales. Sin embargo, los Planes Estratégicos Departamentales fueron confeccionados tomándolo como política educativa referencial, con el ánimo de lograr su implementación.

A la fecha, el Paraguay tiene planes educativos inconclusos o con poco seguimiento. Por esa razón, antes de reformular nuevos sería oportuno realizar un seguimiento del Plan Ñandutí, a fin de cumplir con el compromiso asumido ante los organismos internacionales.

## Conclusión y recomendaciones

A la luz de los indicadores educativos, puede afirmarse que la educación paraguaya ha tenido progresos, aunque todavía insuficientes para llegar a universalizar la EEB incorporando a una buena cantidad de la población al nivel Medio. Esto les permitirá adquirir un capital educativo básico de 12 años de estudios (equivalente al 3º curso), necesarios para salir de la pobreza y adquirir un nivel de bienestar. En cuanto a la calidad, se debe apuntar también que aún resultan insuficientes los esfuerzos que se realizan para mejorarla.

En una visión prospectiva, se advierte que la población paraguaya seguirá creciendo, especialmente la joven urbana. De este modo, aumentará el déficit de cobertura actual de los niveles educativos, salvo que el sistema logre acelerar su ritmo de crecimiento y superar la tasa de crecimiento de este sector. La tendencia migratoria rural-urbana, casi siempre de segmentos pobres de población, hará que para el 2025, el 65% de la población se concentre en esta zona.

Hoy, todos los paraguayos vivimos esperanzados en ver a la patria soñada hacerse realidad, con una educación de mejor calidad. No obstante, la formulación de un nuevo plan de educación no es garantía de su implementación, dado que materializar las acciones derivadas de él dependerá fundamentalmente de los recursos económicos que puedan financiarlas. “Soñar no cuesta nada hasta que le ponemos números”, lo que significa que el logro de las metas educativas está condicionado, en gran parte, por la disponibilidad de recursos económicos.

A fin de contar con el financiamiento para el Plan Nacional de Educación 2024, se recomiendan las siguientes estrategias:

1. Incrementar la inversión en educación, en su condición de bien público.
2. Identificar y captar nuevas fuentes de financiamiento, internas y externas, para programas específicos (dotación de recursos para el aprendizaje, infraestructura edilicia, becas, investigaciones y otros).
3. Concertar con el sector privado para ampliar las acciones de responsabilidad social dirigidas a la educación.
4. Mejorar la gestión de los recursos financieros, optimizando los procedimientos de gestión para disponer en tiempo y forma de los recursos para la ejecución de los programas y proyectos educativos.
5. Desarrollar un modelo de formulación y ejecución presupuestaria participativo, con mayor transparencia y gradualmente departamentalizado.
6. Asignar y reasignar los recursos presupuestarios en función de las prioridades estratégicas definidas en el Plan Nacional de Educación 2024, las necesidades emergentes y los resultados de estudios de costo/efectividad.

Sin duda, seguir mejorando los indicadores educativos, sobre todo la calidad de la educación, demandará del Paraguay un esfuerzo y decisiones excepcionales para abrirnos al desarrollo futuro, creando hoy las oportunidades de acceso a una educación de buena calidad. De lo contrario, enfrentaremos a una sociedad paraguaya frágil e injusta, sujeta a tensiones internas y a una economía cada vez menos competitiva. **La educación no puede ser postergada, y es un compromiso del Gobierno y de toda la sociedad.**

---

## Bibliografía

- ALFONSO, Leonardo. La Educación en la Determinación de los Ingresos Laborales en el Paraguay. Revista de Análisis, Economía y Sociedad, (1): 28-47, Octubre 2000.
- DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2002, 2003, 2004, 2005 y 2007.
- MEC; UNESCO (2002). Plan Educación Ñandutí. Por una educación para todos con calidad y equidad 2003-2015. Paraguay.
- MEC, DGPEC, SIEC 1994- 2007.
- MEC; UNESCO (2002). Plan Educación Ñandutí. Por una educación para todos con calidad y equidad 2003-2015. Paraguay.
- OEI (2008): "Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios".
- PREAL, D. (1998): EL FUTURO ESTÁ EN JUEGO. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica.

Luis Domingo Laino

## Cambio Climático y Fuentes

### Alternativas de Energía en Cuba





---

# Cambio Climático y Fuentes Alternativas de Energía en Cuba

Luis Domingo Laino\*

En Cuba, la política energética considera como uno de sus ejes el incremento del uso de las energías renovables. En el presente artículo, se exponen algunas de las más importantes experiencias en lo que hace al aprovechamiento de las fuentes solar, eólica e hidráulica,



destacándose en primer lugar la situación de Cuba al respecto, y aspectos sociales de la electrificación rural, estrechamente asociada al mayor acceso a la energía. Se esbozan algunas experiencias relevantes, y se presentan luego las consideraciones finales del trabajo, ante el próximo encuentro mundial sobre cambio climático.

## Introducción

Ante la realización en diciembre de 2009 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Copenhague, Dinamarca, que podría ser la última oportunidad para un compromiso que sustituya al Protocolo de Kyoto, es de suma relevancia el empeño de reducir las emisiones de carbono y, al mismo tiempo, lograr mayor acceso de la población a los servicios de provisión de energía.

Del mismo modo, los Objetivos del Milenio consideran que más acceso a la energía de los habitantes carentes de ella, contribuirá a la consecución de la meta de avanzar hacia un desarrollo sostenible, con reducción de los niveles de pobreza y desigualdad social.

En la Reunión de Alto Nivel sobre Cambio Climático, efectuada en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en setiembre de 2009, se abogó por la adopción de acciones urgentes para un acuerdo aglutinador en Copenhague, que involucre tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo.

Para los países en desarrollo, como Paraguay y Cuba, la exploración de las fuentes alternativas de energía es un objetivo importante para el ahorro y la contribución a reducir los efectos del cambio climático.

Por otra parte, son considerables los presupuestos necesarios para la introducción de estas fuentes. Es de resaltar que aún así, existen muchas experiencias exitosas de aprovechamiento de fuentes alternativas, que logran la optimización de los escasos recursos económicos.

\* Doctor en Ciencias Económicas, UNA. Máster en Economía, American University, Washington DC, con especializaciones en Suecia, Corea y Estados Unidos. Desempeñó funciones en la Secretaría Técnica de Planificación y como Profesor de la Facultad de Economía, UNA. Fue Encargado de Negocios del Paraguay en Portugal y actualmente es Embajador en Cuba.

En Cuba, la política energética considera como uno de sus ejes el incremento del uso de las energías renovables. En el presente artículo, se exponen algunas de las más importantes experiencias en lo que hace al aprovechamiento de las fuentes solar, eólica e hidráulica, destacándose en primer lugar la situación de Cuba al respecto, y aspectos sociales de la electrificación rural, estrechamente asociada al mayor acceso a la energía. Se esbozan algunas experiencias relevantes, y se presentan luego las consideraciones finales del trabajo, ante el próximo encuentro mundial sobre cambio climático.



Cuba

Fuente: Enciclopedia Encarta 2008.

### Situación de Cuba en relación a las Fuentes Solar, Eólica e Hidráulica

Cuba dispone de abundante energía solar, por su privilegiada posición geográfica y clima, que le permiten recibir radiaciones todo el año, de manera casi uniforme. Recientemente, se instalaron más de 8.000 sistemas fotovoltaicos de generación, distribuidos en escuelas, consultorios médicos, salas de televisión y viviendas sin servicio eléctrico. Una planta solar con capacidad de 100 MW está en proyecto, y será sincronizada al servicio eléctrico nacional.

En relación a la energía solar térmica, se importaron aproximadamente 4.000 equipos calentadores de agua, en su mayoría para el uso en el turismo, y se realizaron experimentos con calentadores solares chinos de tubos al vacío, buscándose su adaptación a las condiciones locales.

Se fomentó asimismo la utilización de la energía eólica, donde se estima un potencial de alrededor de 5.000 MW. Se crearon dos parques eólicos de prueba de 5,10 y 4,50 MW en Holguín, y uno de 1,65 MW en la Isla de la Juventud, al oeste del país. Fueron también instaladas 100 es-

taciones de medición de viento en 32 zonas, y se construye en la actualidad un cuarto parque.

En cuanto a la hidroenergía, se calcula un potencial de 552 MW. A fines de 2008, 35.000 habitantes eran beneficiados con la energía producida en 149 mini-hidroeléctricas. En este ámbito, se lleva a cabo un interesante proyecto de interconexión de pequeñas centrales ubicadas en la región oriental de la Isla.

La mayor parte de estos emprendimientos de aprovechamiento de fuentes alternativas de energía benefician a poblaciones del sector rural, donde el acceso al sistema eléctrico nacional es difícil o inviable. Por lo tanto, la provisión de energía renovable está asociada a esquemas que buscan mayor equidad social y desarrollo local de diversas comunidades, además de armonizar el acceso a la energía y cuidado del ambiente.

### Las Fuentes Alternativas y la Importancia Social de la Electrificación Rural

La electrificación rural está estrechamente coligada a la necesidad de desarrollar fuentes alternativas. Existe en Cuba una superficie de 19.000 kilómetros cuadrados de zonas montañosas, que representa alrededor del 17% de su superficie, y donde se estima hay más de 720.000 habitantes. La población de estas zonas rurales se distribuye en asentamientos campesinos dispersos y de difícil acceso.

Estos asentamientos cuentan con servicios de médico de familia, de salud y educacionales, para los cuales el abastecimiento de electricidad mediante plantas generadoras con base en diesel resultó sumamente costoso ante los onerosos precios internacionales, en el contexto de la crisis energética experimentada en los noventa.

Con el fin de dotar a estas poblaciones de electricidad mediante fuentes más eficientes, y evitar la migración forzada a las ciudades, se inició el programa de desarrollo de fuentes alternativas, en el marco de la política energética cubana.

El mayor acceso a energía limpia tiene un gran valor social, al elevar el nivel de vida de estas poblaciones y evitar una urbanización precaria en zonas marginales de las grandes urbes, donde los

servicios públicos son escasos. De esta forma, se realizaron interesantes experiencias de desarrollo local, mediante las opciones de energía solar, eólica e hídrica, algunas de las cuales se describen a continuación.

### **La Fuente Solar: Algunas experiencias**

Responsables de la investigación de la fuente solar afirman que cada metro cuadrado del territorio cubano recibe diariamente una cantidad de energía equivalente a medio kilogramo de petróleo, o 5 kWh de electricidad. Estiman que este valor promedio es prácticamente invariable durante todo el año, y casi uniforme a lo largo de la Isla, por lo que se considera estratégica a la fuente solar en la política energética y el esquema de desarrollo sostenible del país.

Numerosas necesidades de electrificación fueron resueltas aprovechando el recurso solar, a través de: (i) instalaciones demostrativas, (ii) producción de paneles solares, y (iii) infraestructura para el diseño, montaje y mantenimiento de equipos.

Una de las opciones más difundidas de aprovechamiento solar es la transformación directa, por conversión fotovoltaica, de la radiación solar en electricidad, que en los últimos años ha tenido un crecimiento del 33% anual a nivel mundial.

En sus inicios, los sistemas fotovoltaicos eran de gran tamaño, pero en la actualidad son más reducidos y manejables, y de mayor economía y rendimiento. Éstos son ventajosos en lugares donde no hay acceso a las redes eléctricas, y en casos de emergencia por desastres naturales como ciclones, frecuentes en la Isla. Además, los sistemas fotovoltaicos pueden ser conectados a la red nacional.

En 1989 se realizó la primera experiencia, cuando se electrificó con energía fotovoltaica la comunidad de El Mulato, en Guamá, provincia de Santiago de Cuba, al oriente del país. En 1994 se celebró en La Habana el primer taller internacional sobre energías renovables "Solar 94", y se constituyó la sociedad cubana para la promoción de fuentes renovables "Cubasolar". Para fines de los noventa, 220 consultorios de médico de familia y 3 comunidades de zonas rurales

aisladas estaban electrificados mediante energía solar fotovoltaica.

A través del programa de electrificación de consultorios médicos y zonas rurales apartadas, se encontraban funcionando en 2008 más de 460 instalaciones, entre ellas hospitales de montaña y escuelas con internado. La electrificación fotovoltaica, a la misma fecha, beneficiaba a unos 2.300 centros de enseñanza y 150 círculos sociales. Estos puntos se hallan aislados del sistema eléctrico, por lo que la opción solar resultó ventajosa por su autonomía, independencia, y confiabilidad de funcionamiento.

Actualmente, se realizan trabajos de electrificación a partir de esta fuente en los municipios de Yateras y San Antonio del Sur, ubicados en la provincia de Guantánamo, en el extremo oriente del país, que beneficiarán a más de 200 familias campesinas y ampliarán el uso de esta fuente de energía limpia.

### **La Electrificación Rural en el Valle de Viñales**

Mediante un proyecto de desarrollo copatrocinado por la empresa francesa Total, el Fondo Francés para el Ambiente, el Gobierno de Cuba y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se instalaron paneles solares que desde comienzos de 2006 proveen de electricidad a un aislado poblado de 43 familias campesinas, ubicado en el parque nacional "Valle de Viñales", en la zona occidental de la Isla.

Cada módulo instalado comprende cuatro paneles solares, cuatro baterías de 6 voltios, un convertidor de voltaje, un televisor a colores, una radiograbadora y 5 luminarias. Se proyecta una segunda fase que beneficiará a otras 52 familias.

El parque "Valle de Viñales", con una extensión de más de 11 hectáreas, pertenece al sistema nacional de áreas protegidas de Cuba, y recibe apoyo del citado fondo a través del PNUD. El parque cuenta con formaciones montañosas de origen cársico, únicas en todo el Caribe, y en 1999 fue declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) como Patrimonio de la Humanidad.

El Valle de Viñales, de producción agrícola y pecuaria, comprende asentamientos campesinos con casas muy separadas unas de otras, donde la opción más viable de electrificación es a través de la fuente solar, dado que, por la propia naturaleza montañosa del lugar, la colocación de postes y tendido de cables es impracticable. Así, la electrificación fue también compatible con el respeto al ambiente.

Siguiendo la misma estrategia, el gobierno cubano financió la instalación de paneles en 14 escuelas primarias y secundarias, 24 centros sociales, y 10 salas de televisión y video. Las autoridades municipales y provinciales se abocan en la actualidad a avanzar con la electrificación solar hacia otras zonas del municipio con viviendas aisladas.



Valle de Viñales, Cuba.

Fuente: Enciclopedia Británica 2008.

## Experiencias con la Energía Solar Térmica

Se lleva adelante en Cuba un proyecto experimental de introducción de la tecnología de calentadores solares de agua de tubos al vacío, en las provincias de La Habana, Pinar del Río, Santiago y la Isla de la Juventud. La primera institución donde se implementó la tecnología fue el hogar de ancianos "Santovenia", situado en el municipio habanero Cerro, donde se emplazaron 26 sistemas térmicos de procedencia china.

Desde setiembre de 2007, se inició la instalación de estos calentadores solares en otros lugares considerados de interés social y económico, como ser: viviendas, hospitales, círculos infantiles, residencias estudiantiles, e industrias. El pro-

yecto es subsidiado por el Estado y sus resultados definirán la aplicación generalizada.

Otros establecimientos favorecidos por la iniciativa son los hospitales capitalinos "Frank País" y "Ramón Pando Ferrer". En este último sanatorio oftalmológico, se atiende a pacientes de la "Operación Milagro", programa de cooperación que permite a personas pobres de numerosos países acceder a tecnologías quirúrgicas de tratamiento a afecciones de la vista.

En los sitios mencionados, se verificó que los calentadores solares de tubos al vacío son altamente eficientes, y entregan agua que alcanza una temperatura de entre 60 y 70 grados centígrados.

Hasta abril de 2008, en la provincia de La Habana el proyecto hizo posible un ahorro de 238 MW de electricidad, además de una cantidad de más de 7.500 litros de combustible diesel, y de casi 5.500 litros de gas licuado, de acuerdo a la Dirección Provincial de Economía y Planificación. En esta provincia, fueron además situados artefactos solares en otros hospitales y escuelas, además de locales de interés social.

Igualmente, han sido instalados aparatos térmicos de otras versiones, de procedencias griega y cubana, en hoteles de Varadero, Cayo Largo del Sur, Cayo Ensenacho, y en La Habana, con el fin de aprovechar la fuente solar en el turismo.

Por otra parte, en julio de 2008, se culminó en Nueva Gerona, capital del municipio Isla de la Juventud, la introducción de calentadores de agua chinos, que favoreció a 400 personas y logró un ahorro de 20 a 30 kWh por vivienda, de acuerdo a la Unidad Empresarial de la ciudad. El proyecto, que alcanzó también a dos centros de salud, busca calcular el efecto de esta tecnología solar, en el marco de las demás iniciativas experimentales.

En Nueva Gerona, se reportaron datos positivos en cuanto a calidad y optimización del tiempo dedicado a los trabajos domésticos de lavado, ablandamiento de granos y hervida de agua para el consumo, aseo personal y cocina. Se espera expandir esta tecnología a otros sectores, como baños de asiento, peluquerías, lavanderías, y autoclaves para la esterilización de instrumentos médicos.

## La Fuente Eólica y los Parques Experimentales

Se estima que Cuba podría disponer de alrededor de 5.000 MW de energía a partir de los vientos, por lo que se llevan a cabo investigaciones para expandir la generación eléctrica a partir de la fuente eólica. Cabe subrayar que la energía eólica no contamina, es inagotable, y ahorra combustibles fósiles, al igual que otras fuentes, como la solar.

Se construyeron tres parques eólicos, con el objetivo de adquirir experiencias directas en la gestión, edificación, montaje, puesta en marcha y operación de esta tecnología. En 1999 comenzó a funcionar el primer parque demostrativo en la isla de Turiguanó, en la provincia de Ciego de Avila, con una potencia instalada de 0,45 MW.

Asimismo, en el sur de la Isla de la Juventud, fue inaugurado en 2007 el parque eólico "Los Canarreos" de 1,65 MW, compuesto de 6 aerogeneradores de 275 kW cada uno, ubicados en torres de 55 metros de altura. Este parque genera actualmente alrededor del 10% de la necesidad eléctrica del municipio, en horarios de máxima demanda.

Los aerogeneradores, fabricados con fibra de vidrio y proveídos por la empresa francesa Vergnet, son de montaje simple para lugares de difícil acceso, con la ventaja de ofrecer mayor versatilidad ante temporadas de ciclones, al poder ser desarmados.

Se calcula que el aporte anual al sistema eléctrico del parque "Los Canarreos" es de 1.953 MWh, lo que permite un ahorro de 488 toneladas de combustible, y grandes cantidades de dióxido de carbono que dejan de ser emitidas.

En 2008, se puso en marcha el parque eólico del municipio de Gibara, en la provincia de Holguín, al oriente de Cuba. El emprendimiento, de moderna tecnología, tiene una potencia instalada de 5,1 MW, con 6 aerogeneradores de tecnología española de 850 kW cada uno.

El complejo de Holguín es el primero en entregar energía al sistema eléctrico, a través de una línea de 6 kilómetros y 33.000 voltios, que llega hasta una subestación, conectando desde allí con la red de distribución. El parque ahorra alrededor

de 240 kilogramos de combustibles por cada MWh que entrega a la red.

Concluido el proyecto de Gibara, se inició la construcción de "Gibara 2", en la zona de Punta Rasa. Este parque contará con una capacidad de 4,5 MW, con 6 aerogeneradores de tecnología china de 750 kW cada uno, lo que permitirá a la provincia de Holguín una capacidad total de 9,6 MW.

Con este segundo parque, el municipio de Gibara cubrirá aproximadamente el 30% de su demanda eléctrica, con un ahorro total de 7 toneladas de crudo por día, lo que representa más de 2.500 toneladas al año.

Además, se proyecta la construcción de otro parque eólico en el municipio de Corralillo, zona costera de la provincia de Villa Clara, que contará con aerogeneradores de características similares a los del parque "Gibara". Este emprendimiento tendrá una capacidad de generación de 10 MW, lo que lo convertirá en el de mayor potencial del país, y estará conectado a la red eléctrica.

Una vez habilitado el complejo de Corralillo, la fuente eólica en Cuba llegará a generar un total de 21,7 MW, en sincronización con el sistema eléctrico. Para un futuro, están en proyecto la construcción de otros ocho parques eólicos a lo largo de la costa norte oriental de la Isla, hasta la provincia de Guantánamo.

## El Aprovechamiento de la Hidroenergía

La energía hidráulica es la fuente renovable más utilizada a nivel mundial, representa el 19% de la producción total de electricidad, y tiene un papel importante en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Cuba contaba al 2008, con una potencia instalada de 70 MW. No obstante, comparado al nivel mundial de producción, la Isla tiene un escaso aprovechamiento, que se estima en sólo el 9% del total disponible.

Si bien la hidroenergía es renovable, la construcción de presas tiene desventajas que deben manejarse, como la necesidad de desplazamiento de la población, la degradación del ecosistema a través de pérdidas de biodiversidad y hume-

dales, y la proliferación de algunas especies invasoras.

Considerando que Cuba no posee grandes ríos, la opción más viable es la producción a través de centrales hidroeléctricas de reducida escala, que además disminuyen el impacto sobre el ambiente, prácticamente no llevan embalse, y oxigenan el agua. Por lo tanto, la estrategia definida es la construcción de pequeñas unidades generadoras en ríos, arroyos y presas, en lugares aislados y montañosos del interior del país, para el abastecimiento a centros educativos y productivos.

Desde comienzos del siglo pasado, Cuba empezó a montar pequeñas hidroeléctricas, algunas de las cuales continúan en funcionamiento. Un programa de construcción se desarrolló en los años ochenta, previéndose la fabricación en la Isla de parte de la infraestructura. Sin embargo, varias de estas instalaciones quedaron paradas en los noventa, debido a la depresión económica de esos años. Recientemente, se logró concluir 21 de estas centrales.

A pesar del escaso aprovechamiento, mediante la generación hidroeléctrica el país ahorra anualmente alrededor de 30.000 toneladas de petróleo, evitando de esta forma la emisión de 80.000 toneladas de dióxido de carbono. Actualmente, existen 180 centrales instaladas, en su mayoría de reducido tamaño y conectadas al sistema nacional 28 de ellas, las que generan el 85% del total de la producción.

El programa hidroenergético nacional genera más de 100.000 MWh por año, beneficiando a 35.000 habitantes de zonas rurales, y a más de 500 objetivos económicos y sociales. De acuerdo al Ministerio de la Industria Básica, el objetivo es llevar electricidad a aquellos sitios donde no es posible obtenerla por medio de la conexión a la red nacional.

Es de resaltar el componente social del programa, considerando que los puntos beneficiados son viviendas, consultorios del médico de familia, campamentos juveniles, círculos infantiles, escuelas, salas de video, cooperativas y centros tabaqueros, entre otros, todos de difícil acceso.

A través de la construcción de más hidroeléctricas, se podría alcanzar una generación equivalente al 10% de la media actual del país. Con-

siderando que numerosas mini-centrales tienen un bajo factor de carga, y algunas se encuentran en mal estado, factores que no permiten un aprovechamiento apropiado, el Instituto Nacional de Recursos Hídricos ejecuta un plan de mantenimiento y reparación de las unidades con mayor potencial, para incrementar la generación de electricidad y la calidad del suministro a los usuarios. El instituto implementa asimismo un programa de capacitación para los trabajadores vinculados al sector, y cursos para ingenieros y técnicos en el área de la hidroenergía.

### **Las Hidroeléctricas de la Sierra Maestra: Granma y Guantánamo**

En la histórica Sierra Maestra, que abarca a las provincias orientales de Granma y Guantánamo, ya en el siglo diecinueve la energía hidráulica de los cauces de las zonas montañosas era utilizada para mover despulpadoras de café y molinos de granos. En la actualidad, las poblaciones aisladas de esta zona montañosa aprovechan los cauces hídricos para la generación eléctrica.

En Guantánamo, se ubica la central más antigua de Cuba, construida en 1917. Esta pequeña unidad, que sigue en funcionamiento con sus equipos originales, provee de electricidad a la localidad de Guaso. La central fue reestructurada, para incorporarse a la red nacional, y beneficiar en generación aislada a los cerca de 3.000 habitantes de la vecina localidad de La Tagua.

De acuerdo al Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medioambiente, Guantánamo es la provincia con mayor potencial hidroeléctrico. Existen alrededor de 60 pequeñas y medianas hidroeléctricas en esta provincia, que suman una potencia instalada de 1,26 MW y suministran electricidad principalmente en zonas montañosas.

A fines de 2007, se instaló una pequeña central en el poblado agrícola Los Gallegos, del municipio guantanamero de Maisí. Esta mini-hidroeléctrica fue financiada por el Gobierno cubano y el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Ambiente Mundial. Se benefició así a 76 familias campesinas del lugar y a otros pobladores de la cercana comunidad de Río Seco. En cuanto al impacto ambiental, la central reduce 25 toneladas de emisión de dióxido de carbono

por año, y mitiga la degradación de 5 hectáreas de suelo por causa de las sequías.

Del mismo modo, en la provincia oriental de Granma, municipio de Guisa, se habilitó una pequeña unidad, fruto de un proyecto de cooperación con la República Popular China, que proveyó el equipamiento para el montaje del complejo electromecánico, así como la asesoría técnica. La central entregará 10,5 GWh. Mediante un crédito de China, se construyó igualmente otra central en el municipio de Buey Arriba, con una capacidad de generación de 8,6 GWh.



**Provincias de Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.**

Fuente: Enciclopedia Encarta 2008.

## El Proyecto Hidroenergético de Guamá en Santiago de Cuba

En Santiago de Cuba se lleva adelante un proyecto para electrificar asentamientos poblacionales ubicados en la Sierra Maestra, mediante la interconexión de las mini-hidroeléctricas del municipio Guamá. El objetivo es integrar las pequeñas hidroeléctricas de generación aislada, iniciativa en la que participan la institución eléctrica y la empresa de hidroenergía de la provincia.

De acuerdo a fuentes responsables del proyecto, la integración en un sistema mayor logrará aumentar la generación en 70%, con más población favorecida, lo que disminuirá la vulnerabilidad ante el clima. De esta forma, el parque tendrá una generación de 4.300 kW por año, lo que cubrirá la demanda actual de los poblados del municipio, y balanceará los déficits que algunos de éstos tienen en periodos de sequía, a más de aportar al sistema eléctrico.

El proyecto del que será el primer parque hidroenergético de Cuba está dividido en dos eta-

pas. En la primera, se prevé la integración de 12 de las 17 mini-hidroeléctricas cercanas al litoral del municipio Guamá, incluida una nueva unidad a ser construida, con el objetivo de estabilizar el sistema y mejorar la calidad de la energía. Durante la primera etapa se realizarán asimismo obras de alumbrado público, control de velocidad y voltaje, tomas de tierra y descargas atmosféricas, sistemas contra incendios, y reparación de conductoras de agua.

La segunda etapa contempla el autoabastecimiento del municipio, con la construcción de una o dos centrales sobre el río Peladero, otra sobre el río La Mula, y una más en Bayamita, las que sumarán una potencia instalada de 12.000 kW, elevando el potencial total del parque a más de 14.000 kW. Al culminarse esta etapa, la capacidad de generación del parque Guamá estaría entre 80 y 83.000 MWh por año, lo que implicará un ahorro de aproximadamente 20.000 toneladas de combustibles fósiles.

En la actualidad, suman 24 las pequeñas hidroeléctricas distribuidas en seis municipios del oriente cubano, que aprovechan las aguas que caen de la Sierra Maestra. En su mayoría, la población beneficiada vive en las zonas montañosas y aisladas. En la provincia de Santiago de Cuba, se benefician con la hidroenergía 3.200 viviendas y 132 objetivos sociales, abasteciéndose de electricidad unos 9.000 habitantes.

## Consideraciones Finales

Como se ha visto, el programa de la política energética cubana para aumentar el aprovechamiento de las fuentes renovables da énfasis, además del uso de la biomasa cañera, a la utilización de la fuente solar, la energía eólica y la hidroenergía.

Ésto implica grandes esfuerzos para la Isla, debido a las complejidades financieras y elevados costos. Sin embargo, al igual que Paraguay, Cuba cuenta con potenciales ventajas para la introducción de tecnologías que obtengan eficiencia energética y acceso de la población, con el fin de reducir desigualdades sociales y contribuir con el cuidado del ambiente.

Las naciones menos desarrolladas, por cierto, son las que menos contribuyen al cambio cli-

mático y, sin embargo, aportan iniciativas en uso de fuentes limpias. Por su parte, los países industrializados son responsables del 76% de las emisiones de carbono, por lo que pretender un mismo estándar internacional, que desmantele la capacidad productiva de las naciones pobres, simplemente no es justo.

Las soluciones energéticas expuestas en este artículo demuestran que países en desarrollo, a pesar de todas sus limitaciones, están proporcionando innovadoras soluciones, y una alianza de estas naciones ante la próxima Cumbre sobre Cambio Climático de Copenhague es necesaria, para aplicar compromisos a países pobres y ricos, según su contribución a la contaminación mundial.

## Referencias Bibliográficas

- Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2008). Datos Estadísticos.
- Alfonso, Carmen (2006). Preguntas y Respuestas sobre Cuba. 17ª Edición. Editorial Pablo de la Torriente. La Habana.
- X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo. La Habana, 2009.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba.
- Di Cagno, Vittorio (2005). La Protección del Medio Ambiente en Cuba. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez (2007). Medio Ambiente y Consumo N° 67. El Agua en el Mundo y sus Particularidades en Cuba. La Habana.
- González, Óscar - Ramos, Aurora (2008). "Desarrollo Local: ¿proceso viable en el contexto de la globalización neoliberal?" Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Comité Provincial Las Tunas. Cuba.
- Instituto Nacional de Recursos Hídricos de Cuba (2008). Datos estadísticos.
- López, Eduardo - Pino, René - Rodríguez, Luisa (2008). "Retos Actuales de América Latina para alcanzar las Metas del Milenio en el Objetivo de Sostenibilidad del Medio Ambiente". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cienfuegos. Cuba.
- Ministerio de la Industria Básica de Cuba (2008). La Revolución Energética. Conceptos y Resultados.
- Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2007). Panorama Económico y Social.
- Pichs, Ramón (2008). Temas Relevantes del Debate Actual sobre Energía y Desarrollo. Temas del Economía Mundial N° 13. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. La Habana.
- Publicaciones periodísticas (2003-2008): Granma, Juventud Rebelde, Trabajadores, Tribuna de La Habana, La Demajagua, Sierra Maestra, Sodepaz, Cubainformación Noticias, Agencia Informativa de Noticias, Periódico Ahora, Periódico 26, EcoPortal, Portal ALBA, Periódico 5 de Setiembre, Radio Rebelde, Agencia Bolivariana de Noticias
- Representación en La Habana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008).
- Swedish International Development Cooperation Agency (2005), Department for Infrastructure and Economic Cooperation. "Policy Sustainable Energy Services for Poverty Reduction". Suecia.
- Unión Eléctrica de Cuba (2008). Datos estadísticos.



Mirta R. Brizuela Bordón

**Población vulnerable y desarrollo:**

**el rostro del adulto mayor en el Paraguay**





---

# Población vulnerable y desarrollo: el rostro del adulto mayor en el Paraguay

Mirta R. Brizuela Bordón\*

**El presente artículo señala primeramente algunas consideraciones sobre el ser adulto mayor; luego se expone la situación del adulto mayor en el Paraguay, realizando un breve diagnóstico; seguido del marco legal y las principales instituciones que trabajan con ellos; a conti-**



**nuación se presenta concisamente, una recapitulación del proyecto social Adulto Mayor en Asunción en condición de pobreza, realizado a través de los diferentes módulos, como trabajo académico, en el curso de posgrado en Proyecto Social. En último lugar se expone una reflexión final acerca del tema.**

## **Introducción<sup>1</sup>**

En el Paraguay, en los últimos años, la esperanza de vida se ha incrementado y las proyecciones también prevén tal escenario. Sumado al aumento de la esperanza de vida al nacer, se tiene la disminución sostenida de las tasas de natalidad y mortalidad que tendrá como consecuencia una población cada vez más adulta.

En los países en vías de desarrollo, entre ellos Paraguay, las condiciones de vida para los adultos mayores son particularmente difíciles, pues pierden rápidamente oportunidades de trabajo, capacidad de sociabilización y participación en la vida social en sus comunidades y en muchos casos se sienten postergados. Sin embargo, en los países desarrollados, se presenta una situación muy distinta, ya que en su mayoría acceden a un mejor estándar de vida, son subsidiados por el Estado y tienen acceso a mejores pensiones, garantías de salud y otros beneficios.

La situación de los adultos mayores en el Paraguay requiere situarse como un tema central en el debate social, considerando que la vejez tiene “múltiples caras” y sobre todo porque no se han dado los cambios económicos, jurídicos, institucionales y culturales necesarios, ante este hecho demográfico.

El presente artículo señala primeramente algunas consideraciones sobre el ser adulto mayor; luego se expone la situación del adulto mayor en el Paraguay, realizando un breve diagnóstico; seguido del marco legal y las principales instituciones que

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir del Proyecto Social realizado sobre Adulto Mayor en Asunción en situación de Pobreza, en el marco del Curso de Posgrado en Proyecto Social. Fundación VIA PRO-DESARROLLO. Año, 2009. Los que participaron en la elaboración del Proyecto en los diferentes módulos del curso, así como los profesores respectivos se mencionan en la bibliografía.

\* Economista, UNA. Consultora e Investigadora. Docente FCE-UNA.

trabajan con ellos; a continuación se presenta concisamente, una recapitulación del proyecto social Adulto Mayor en Asunción en condición de pobreza, realizado a través de los diferentes módulos, como trabajo académico, en el curso de posgrado en Proyecto Social. En último lugar se expone una reflexión final acerca del tema.

## Consideraciones sobre el Adulto Mayor

Para empezar es interesante diferenciar entre el “envejecimiento individual o longevidad” y el “envejecimiento de la población”<sup>2</sup>; el primero va asociado al aumento de la edad cronológica: las personas envejecen en la medida que en su tránsito por las diversas etapas del ciclo de vida ganan años, el segundo es un proceso más complejo, definido como el cambio en la estructura por edades de la población, caracterizado por el incremento del peso relativo de personas de edades avanzadas. Sin embargo, ambas expresiones están interrelacionadas y comparten dos elementos en común: hacen referencia a la edad e implican profundas modificaciones tanto en las personas como en las sociedades.

En suma, el envejecimiento de la población<sup>3</sup>, es resultado del aumento progresivo de la proporción de personas de edad avanzada en una población determinada. Aunque las causas del envejecimiento de la población son en general las mismas en todos los países, a través del tiempo éstas han tenido un papel diferente en cada etapa. No está claro todavía el orden de importancia de las causas del envejecimiento demográfico; no obstante, la disminución de la natalidad y la fecundidad es con mucho, la causa más importante; mientras que la disminución de la mortalidad aparece como un factor de envejecimiento o no, en dependencia de cuál es el grupo de edades donde se produce esta disminución. Las migraciones son el tercer factor que influye: los flujos migratorios tanto internos como externos pueden llevar a aumentar las proporciones de ancianos en una población determinada.

En el pasado, la vejez se asociaba casi exclusivamente a la dimensión biológica, es decir, se era considerado viejo cuando disminuían las capacidades físicas o mentales y esto afectaba a la sociedad. En la actualidad, el ingreso al estado de vejez se asocia más a factores sociales, como la edad del retiro laboral, tendiendo cada vez más al criterio cronológico<sup>4</sup>. En este sentido, considerar la edad facilita la comparación entre países (en general en los países en vías de desarrollo se considera adultos mayores a la población de 60 y más años y de 65 y más años en países desarrollados); este criterio aún siendo de utilidad práctica, genera un grupo muy heterogéneo: dentro de los adultos mayores las personas pertenecen a diferentes grupos de edad, han tenido diferentes experiencias y vivido en diferentes contextos.

A las consideraciones anteriores es interesante agregar que el aumento galopante de la urbanización y la migración interna del campo a la ciudad de las generaciones más jóvenes en busca de mejores empleos y oportunidades, empeoran el cuadro y hacen que cambien las estructuras tradicionales de la familia y sus posibilidades<sup>5</sup>. El resultado de éstos y otros factores están bien ilustrados en relación con los cuidados de la población adulta mayor: lo que ancestralmente era brindado por la familia es sustituido por el estado y otras formas institucionales.

Una premisa fundamental a tener en cuenta, en los estudios sobre esta población es que, el proceso de envejecimiento no se acompaña de un proceso de asimilación y preparación por parte de los gobiernos y de la sociedad en general para hacerle frente a este reto en el corto y mediano plazo<sup>6</sup>; las personas envejecen con inseguridad económica, con imposibilidad de mantenerse activos laboralmente, con bajas coberturas de seguridad social y un cada vez más debilitado apoyo económico por parte de la familia. Asimismo, los procesos migratorios y de urbanización acelerada -y sobre todo desordenada- producen cambios en la estructura familiar y en las redes sociales de apoyo.

4 Idem 3

5 Idem 4

6 Peña Manuel. Representante de la Organización Panamericana de la Salud Organización Mundial de la Salud. Recursos Humanos y el Adulto Mayor. 31 de agosto, 2005 <http://www.per.ops-oms.org/discursos/Discurso2520ALMA.pdf>adultomayorparalaOPS

2 Aranibar Munita, Paula A. Acercamiento Conceptual a la Situación del Adulto Mayor en América Latina. <http://www.ceic-serviciotecnico.es/fiapam/AdultomayorenAmericaLatina.doc>

3 Martínez, Leocadio y otros. Las personas de edad en Cuba. Principales tendencias demográficas y morbi-mortalidad. [http://www.bvs.sld.cu/revistas/res/vol12\\_2\\_99/res05299.pdf](http://www.bvs.sld.cu/revistas/res/vol12_2_99/res05299.pdf)

Por iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la expresión “adulto mayor” sustituye las denominaciones de “anciano”, “persona de edad” o “persona de la tercera edad” y designa a las personas mayores de 60 años; definición adoptada en este artículo.

## Situación del adulto mayor en el Paraguay

A continuación se presenta un breve diagnóstico, a fin de visualizar la situación del adulto mayor en Paraguay a través de las estadísticas más relevantes para este estudio, provenientes principalmente del último Censo y de las Encuestas de Hogares. Al respecto de acuerdo a los resultados del Censo del 2002 el número de personas de 60 y más años de edad en el Paraguay fue de 368.233, representando el 7,1% de la población total, constituyendo las mujeres el 7,5% y los varones de 6,7%.

Paraguay debe enfrentar el desafío que presenta el aumento de la proporción de población de 60 años y más, que conforme a las proyecciones nacionales realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), pasa de 7,1% en el año 2000 a 12,6% en el año 2030 y a 18,5% en el año 2050. Ante esta situación no se puede soslayar que en el Paraguay se está iniciando un proceso de envejecimiento de la población.

Aunque, el peso de las personas de 60 años y más en la población total del país no es muy elevado (7%), sí lo es en el plano del hogar considerando que alcanza el 27% los hogares que tienen presencia de adultos mayores entre sus miembros. La presencia de 1 y 2 adultos mayores en los hogares paraguayos alcanzan el 18% y 8% respectivamente; según áreas de residencia presenta una proporción un poco más elevada de adultos mayores en los hogares rurales (28%) que los hogares urbanos (26%) (EPH, 2007).

En cuanto a los datos relacionados a la educación, se tiene que la información sobre el analfabetismo (definido como aquella población de 15 años y más de edad que no tiene aprobado el segundo grado) de la población adulta mayor, proveniente del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 revela por una parte que una gran proporción de la población adulta mayor es analfabeta (26,4%), y por otra parte que la

población femenina está en desventaja educativa (32,8%) en comparación con la población masculina (19,9%). Las tasas de analfabetismo aumentan conforme a la edad, representan el 18,6% para personas de 60 a 64 años y el 45,7% para personas de 85 a 89 años de edad.

El análisis de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2007, refleja que la población de 60 años y más de edad representa 505.512 personas, siendo superior la cantidad de mujeres (54%) con respecto a los varones (46%). La población de 60 y más años se concentra más en áreas urbanas (60%) (cuadro 1).

Cuadro 1  
Paraguay. Población de 60 años y más de edad por sexo según área de residencia urbana-rural, 2007.

Área	Total	Sexo	
		Hombre	Mujer
Total	505.512	233.169	272.343
Urbana	305.321	130.028	175.293
Rural	200.191	103.141	97.050

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2007.

Al analizar el estado civil de la población de 60 años y más de edad, de acuerdo la EPH 2007, se tiene que el 55% son casados, seguido de viudos y solteros con el 21% y 11% respectivamente. Al considerar por sexo se ve que mayormente se encuentran casados los varones (69%) con respecto a sus pares las mujeres (43%). La condición de viudo/a es mayor en las mujeres (30%) ya que los hombres se encuentran en esta situación solo en un 11%. Asimismo, las mujeres adultas mayores son solteras en una proporción muy superior a la de los varones (15% y 6% correspondientemente).

Los adultos mayores, se encuentran ocupados a nivel país en un 47%; en un 62% los varones y las mujeres en un 34%. La gran mayoría de la población adulta mayor que trabaja lo hace por cuenta propia (71%) (gráfico 1), siendo la cifra significativamente superior a la obtenida por la población económicamente activa ocupada con la misma categoría de ocupación (36,7%). La proporción de mujeres que trabaja en forma independiente es notablemente superior (78%) a la de los hombres (66%).

En cuanto a la situación de salud, la población de 60 años y más de edad que declaró estar enferma o accidentada y que no realizó consulta,

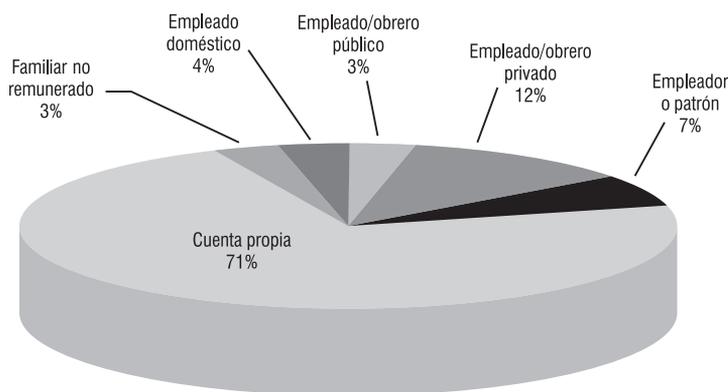
alcanza un total de 30.464, de lo que manifestaron como razón principal de la no consulta, la automedicación en un 62%, seguido de consultas caras con el 9% y la inexistencia de atención cercana, en un 6% (gráfico 2).

la causa de muerte más frecuente en los adultos mayores lo constituyen las enfermedades del sistema circulatorio, seguida de los tumores, las enfermedades cerebrovasculares, la diabetes, la neumonía e influenza.

Según datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2005) la primera causa de morbilidad, en el grupo de 60 años y más, lo constituye la hipertensión arterial, seguida de las infecciones respiratorias no graves. Por su parte,

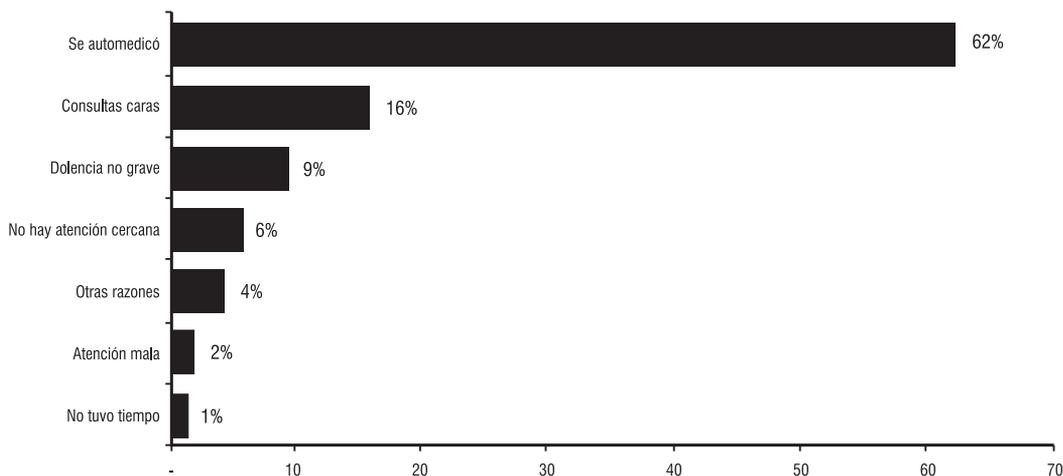
En este marco, se destaca que la tenencia de seguro médico es escasa para los adultos mayores, el 65% de la población de 60 años y más no cuenta con un seguro médico, solamente el 35% de los mismos lo poseen (gráfico 3); uno de cada dos

Gráfico 1  
Paraguay. Población ocupada de 60 años y más de edad según categoría de ocupación, 2007.



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2007.

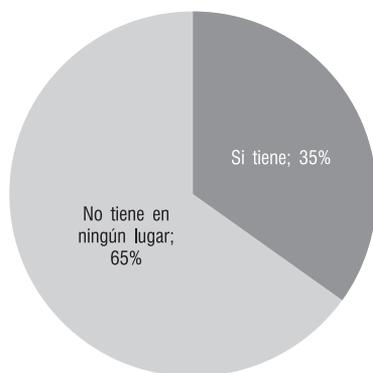
Gráfico 2  
Paraguay. Población de 60 años y más de edad que estuvo enferma o accidentada y que no consultó por razón de no consulta, 2007.



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2007.

adultos mayores tiene seguro médico en el área urbana, en tanto que en el área rural la situación es más crítica ya que apenas el 14% lo dispone.

Gráfico 3  
Paraguay. Población de 60 años y más de edad según tenencia de seguro médico, 2007.



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2007.

Ante todo lo expuesto, de acuerdo a la EPH del 2007, se señala que de los 505.512 adultos mayores, 153.962 (30,5%) se encuentran en condición de pobres; en el área rural alcanzan el 38%, superior al área urbana donde representan el 25%.

Por otra parte los datos de la EPH del 2003, evidencian la baja cobertura de la seguridad social en el Paraguay; y al mismo tiempo demuestran que es casi excluyente para los adultos mayores en condición de pobreza. A nivel país, la proporción de la población adulta no pobre beneficiaria de los sistemas de jubilación o pensión es 6 veces superior a la cobertura de la población pobre. Además en el área rural la población adulta presenta menor cobertura, las diferencias entre pobres y no pobres son más pronunciadas (cuadro 2).

Cuadro 2  
Paraguay. Proporción de adultos mayores que perciben ingresos por jubilación o pensión por sexo y condición de pobreza, según área de residencia. Año 2003

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres
ÁREA URBANA	5,7	23,5	4,3	27,9	7,0	20,2
ÁREA RURAL	1,1	9,1	1,9	8,7	0,2	9,6
PARAGUAY	3,7	17,7	3,2	19,4	4,2	16,3

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2003.

En este marco, es importante analizar la situación de los adultos mayores desde la perspectiva del capital social; ya que interpretar las implicancias

de los proyectos sociales, siguiendo a Klitsberg, desde este punto de vista, puede asegurar que las lecciones aprendidas pueden difundirse más rápidamente y que las mismas se apoyen en una base más amplia.

Cuestiones como la confianza interpersonal, la capacidad asociativa, la conciencia cívica, los valores éticos, son claves para el esfuerzo por el desarrollo y constituyen el capital social, que como categoría de análisis permite además visibilizar las redes sociales con las que cuenta la población adulta mayor y sus múltiples implicancias para alcanzar un mejor bienestar.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, realizada en el 2002 por la DGEEC, la población de 60 años y más de edad que requirió ayuda alcanza el 40%, siendo mayor el porcentaje de hombres que declararon tal situación, y desde el análisis de área de residencia requirieron más ayuda en el área rural.

La población de 60 años y más de edad que requirió ayuda y recurrió a alguien en busca de ayuda alcanza el 76,1%, siendo levemente superior esta situación para los hombres y desde el punto de vista del lugar de residencia mayormente recurrieron en busca de ayuda en el área urbana. Al ser indagados a quién o dónde recurrieron, el 58% de los hombres y el 61% de las mujeres, manifestaron que a parientes; alcanzando esta situación un nivel mayor en las zonas urbanas (62,5%) que en la rural (56,3%).

En lo referente a la condición de pertenencia a algún grupo o asociación, se destaca, la poca participación de la población de 60 y más años de edad en los mismos. La falta de asociación alcanza más del 71% a nivel país, siendo mayor en el área rural (77,1%) con respecto a la urbana (70,2%) y por sexo es levemente superior la pertenencia de las mujeres en alguna asociación con respecto a sus pares los hombres (cuadro 3).

Cuadro 3  
Paraguay. Población de 60 años y más por sexo y área de residencia, según condición de asociación a algún grupo o asociación (%)

Pertenece a algún grupo o asociación	Hombre	Mujer	Urbano	Rural	Total
SI	22,1	17,8	21,7	17,6	19,9
NO	71,6	74,9	70,2	77,1	73,3
NR	6,3	7,3	8,1	5,3	6,8
<b>Total</b>	<b>201.951</b>	<b>214.702</b>	<b>231.086</b>	<b>185.567</b>	<b>416.653</b>

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2002.

## Marco Legal e Institucional

La Constitución Nacional vigente en el Paraguay, en el *Artículo 6º* certifica que la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la *edad*. El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico-social, con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

Se ratifica la igualdad en dignidad y derechos de todos los habitantes, se menciona que no se admitirán las discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e implementará los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios (*Artículo 46º*).

En el *Artículo 57*, específicamente de la tercera edad, establece que toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.

Por su parte el derecho a la salud se garantiza en el *Artículo 68*, indicando que el estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas y de socorro en los casos de catástrofe y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana.

Asimismo, la Constitución Nacional, en el *Artículo 88*, garantiza que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, *edad*, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado.

En el Código Civil se certifica, que están obligados a prestarse recíprocamente los alimentos, los descendientes la deberán antes que los ascendientes. Entre ascendientes, los más próximos

están obligados antes que los más lejanos, y los del mismo grado, por partes iguales. Asimismo, establece que, cesa la Obligación, cuando el alimentando realice un acto indignante. Por muerte del obligado o del alimentante. Desaparecer la causa. Los alimentos pueden ser realizados en especies o en dinero y serán pagados por mes adelantado (*Artículos 258, 263 y 264*).

El Código Penal, dispone en el *Artículo 119*, el que expusiera a otro a una situación de abandono; o se ausentara, dejando en situación de desamparo a quien esté bajo su guarda o a quien, independientemente del deber establecido por el *Artículo 117* (omisión de auxilio), deba prestar amparo, y con dicha conducta pusiera en peligro su vida o integridad física, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.

Asimismo, en el *Artículo 227* se refiere a la violación del deber de cuidado de ancianos o discapacitados; al respecto certifica que el que violara gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitadas, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

Ley Nº 1885/2002 de las Personas Adultas, que tiene por finalidad tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera edad, entendiéndose por tales a los mayores de sesenta años (*Artículo 1*).

El *Artículo 3* determina, que toda persona de la tercera edad tiene derecho a un trato digno y no ser objeto de discriminación de ninguna clase para ejercer funciones públicas o privada, salvo las incapacidades físicas o mentales especialmente previstas en la ley, igualmente, tendrá prioridad en la atención a su salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entrenamiento y ocupación, así como en la percepción oportuna de sus haberes, si los tuviere.

Goza de pleno ejercicio de sus derechos civiles, comerciales y laborales en igualdad de condiciones con los demás sujetos de crédito, sin que la edad constituya impedimento alguno para contraer obligaciones con terceros.

Por su parte ratifica en el *Artículo 4* que el Estado concurrirá al logro del bienestar social de las personas de la tercera edad, garantizando el ejercicio de sus derechos y velando para que

aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se encuentran abandonadas, sean ubicadas en lugares públicos o privados y se les ofrezcan programas de servicios sociales intermedios.

En el *Artículo 5* señala que es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el órgano estatal encargado de hacer cumplir esta Ley y cumplirá las siguientes funciones, entre otras, como las de ejecutar políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad, además de generar oportunidades para que los adultos mayores puedan actualizar y reconstruir sus potencialidades, encarar sus circunstancias, elaborar con anticipación respuestas a los problemas, relativos a su exclusión social, participar activamente en el beneficio de la comunidad y hacer que sus experiencias contribuyan y sean útiles a la formación de nuevas generaciones.

Asimismo, en el *Artículo 7* establece que el estado y los municipios, en sus respectivos presupuestos, proveerán los rubros necesarios, para financiar los planes y proyectos que beneficien a las personas de la tercera edad.

En cuanto al parentesco y la obligación de prestar alimentos, determina en el *Artículo 8* que es obligación de los miembros de la familia asistir y proteger a las personas de la tercera edad que sean parientes de la misma, en la forma establecida en el Código Civil, Libro I, Título III, Capítulo XII.

El Proyecto de Ley de Pensión Social, fue presentado el 14 de junio de 2007, a la Cámara de Diputados y pretende “Establecer el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores de sesenta años”. En cuanto a los beneficios, concede a los adultos mayores de sesenta años de escasos recursos económicos y residentes en todo el territorio nacional, a recibir una pensión mensual no menor a un cuarto (1/4) del mínimo vigente para actividades diversas no especificadas en la República. El Estado asignará en su presupuesto anual los recursos necesarios para gestionar el pago de la pensión prevista en el artículo, el cual será abonado por la Dirección General de Pensiones no Contributivas del Ministerio de Hacienda (*Artículo 1 y 2*).

En el *Artículo 3*, se establece que las personas adultas mayores de sesenta años que reciben

remuneraciones del Estado (sueldo o jubilación) no podrán acogerse a la ley.

Se destaca que en fecha 12 de Marzo de 2009 en la Cámara de Senadores se abrió un largo debate para tomar la decisión de aprobar el proyecto, pero aumentando la edad mínima de 60 a 65 años para otorgar la pensión. El primer artículo del proyecto fue el de mayor debate, el mismo refiere la edad requerida de los beneficiarios, que según la aprobación de los diputados es de sesenta años. Las mociones de las diferentes bancadas referían aumentar la edad requerida, unos propusieron 65 años y otros 70 años. La decisión final fue otorgar el beneficio a los mayores de 65 años.

La Ley 3.728/09, que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza<sup>7</sup>, dispone que serán beneficiarios todos los paraguayos naturales, mayores de 65 años de edad y en situación de pobreza, residentes en el territorio nacional. Recibirán del Estado una pensión mensual de no menos la cuarta parte del salario mínimo vigente: G. 350.000. Una vez que se haya verificado que la persona esté habilitada para percibir el subsidio, servirá como único documento habilitante la cédula de identidad. El Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2010, incluirá parte de los fondos para pensión a adultos mayores. El Ministerio de Hacienda puso de manifiesto que la pensión para adultos mayores aún no se encuentra en vigencia, puesto que ley establece la entrada en vigencia luego de un año de haber sido promulgada.

En cuanto a las principales instituciones que trabajan con los adultos mayores en Paraguay se tiene:

La Dirección de adultos mayores, que fue creada en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Reglamentario de la Ley 1885/02, del 2 de marzo de 2007. Es dependiente de la Dirección General de Instituto de Bienestar Social, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Sus funciones son: elaborar, normar y ejecutar las acciones destinadas al cumplimiento de la ley vigente y de la Reglamentación, con vistas a promover la atención y protección integral de la Persona

<sup>7</sup> <http://www.ultimahora.com/notas/249650-PGN-2010-incluirá-parte-de-los-fondos-para-pensión-a-adultos>

Adulta Mayor, velando que se respeten sus derechos, se promueva sus valores y se mejore su calidad de vida.

La Secretaría de Acción Social (SAS) dentro del Programa Tekoporã, que es la Red de Protección y Promoción Social de la SAS, se ocupa de atender a las familias en extrema pobreza, implementando acciones integrales con el incentivo de transferencias monetarias con corresponsabilidades. En virtud de que trabaja sobre dos ejes fundamentales; pobreza y vulnerabilidad, desde el año 2009 amplía su cobertura a otros grupos: *adultos mayores*, comunidades indígenas y personas con discapacidad física aguda. Por tanto, el programa Tekoporã a más de dirigirse a familias en extrema pobreza con niños/as de 0 a 18 años (incluyendo la línea de acción que integra TCI de PROPAS II), cuenta entre sus áreas de intervención la promoción de los adultos mayores.

Secretaría de Desarrollo Social - área Adultos Mayores de la Gobernación del Departamento Central: fue creada en el año 2006, tiene como base la creación de Abue Clubes en los distintos distritos del Departamento Central, como un espacio de organización y de participación del Adulto Mayor. Sus reuniones semanales cuentan con momentos de organización interna y de información general. Desarrollo de temas de formación personal y de gimnasia rítmica, canto y danza.

En esta área se implementa un programa que apunta a potenciar espacios de real cumplimiento de los derechos humanos de los adultos mayores, mediante una decidida organización que conduzca a un cambio cultural en la población, a fin de valorarlos y dignificarlos. Este programa de organización, promoción y atención integral del adulto mayor, es el primero que se implementa desde una Gobernación a nivel país.

Departamento de Adultos Mayores de la Municipalidad de Asunción. Desde la creación de este Departamento en el año 1991, se ha venido trabajado activamente en la búsqueda de participación de las personas adultas mayores en actividades de recreación, desarrollo cultural en la concienciación de sus derechos, estimulando la integración y consolidación de las asociaciones existentes.

El Departamento de adultos Mayores participó activamente en la creación del Consejo de Adultos Mayores de Asunción. Desarrolló talleres de capacitación. Congresos de adultos mayores y olimpiadas. Actualmente elabora una serie de proyectos, entre los que se encuentra el de "Bolsones Solidarios", con el apoyo del Consejo de Adultos Mayores de Asunción, que consiste en la distribución de bolsones de alimentos para 60 personas adultas mayores carenciadas del Barrio Republicano, priorizando personas mayores de 70 años, que estuvieran enfermas, con dificultades de movilidad, con familias numerosas que no tienen ingresos, entre otras características. Parte del proyecto implica también la participación de la familia de los seleccionados en el fortalecimiento de la asociación, en el desarrollo de gestiones y de micro emprendimientos que hagan sostenible y garanticen la provisión de víveres durante y al final de las entregas que se harán mensualmente durante 12 meses.

### **Proyecto Social para el Adulto Mayor en Condición de Pobreza en Asunción**

Lo expuesto precedentemente a este punto, evidencia la importancia actual del tema de los adultos mayores en el Paraguay, razón por la cual se escogió el mismo para elaborar el Proyecto Social: Adulto Mayor en condición de pobreza en Asunción, como trabajo académico en el curso mencionado al inicio del artículo. A continuación se presenta una breve síntesis del trabajo elaborado.

Al respecto, la población objetivo real del proyecto lo constituye la población de 60 y más años de edad asentada en Asunción, que representa un total de 11.715 personas y comprende a la población en situación de pobreza. La misma se determina desde la perspectiva del ingreso: una persona es pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a un mínimo necesario para cubrir una canasta de bienes que satisfagan las "necesidades básicas". Comprende a la pobreza extrema o indigencia (LPE): valor de una canasta básica de alimentos (cuyo consumo cubre las necesidades nutricionales mínimas de la población) y a la pobreza total (LPT): valor de la canasta anterior más valor de bienes básicos no alimenticios.

Para el año 2007, conforme a la Encuesta Permanente de Hogares, la población adulta mayor en Asunción, distribuida por edades y condición de pobreza, refleja que existen un total 67.551 personas de 60 y más años de edad, de los cuales 11.715 se encuentran en situación de pobreza (extrema y no extrema) y representan una tasa de 17,3%. Como es de esperar, el volumen de la población decrece a medida que la edad avanza; sin embargo, la incidencia de la pobreza permanece en niveles relativamente similares en todos los tramos de edades (cuadro 4).

Cuadro 4  
Asunción. Población de 60 y más años de edad por condición de pobreza, según grupos de edad.

Grupos de edad	Condición de pobreza			
	Total	NO POBRE	POBRE	POBRE (%)
<b>Total</b>	<b>67.551</b>	<b>55.836</b>	<b>11.715</b>	<b>17,34</b>
60-64	17.152	14.113	3.039	17,72
65-69	18.324	15.134	3.190	17,41
70-74	11.747	9.951	1.796	15,29
75-79	9.450	7.705	1.745	18,47
80 y +	10.878	8.933	1.945	17,88

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares EPH 2007.

El **problema central** del proyecto, se configura como el bajo nivel de bienestar de la población adulta mayor en condición de pobreza.

El bienestar es el resultado de una conjunción de situaciones: satisfacciones materiales e inmateriales: salud, renta, educación, empleo, apoyo familiar, relaciones sociales y oportunidades. En consecuencia, el bienestar del adulto mayor conlleva la atención integral de las necesidades especiales de esta población.

El **objetivo de impacto** consiste en mejorar las condiciones de bienestar del adulto mayor en situación de pobreza. Para la construcción del indicador de impacto, se propuso una metodología que consiste en establecer un indicador que contenga las distintas dimensiones que conforma el bienestar del adulto mayor. De esta forma se dispone de 7 sub-indicadores, con distintos pesos relativos, que confluyen en un índice único denominado Índice de Bienestar del Adulto Mayor (IBAM). **IBAM 1: Salud, IBAM 2: Empleo, IBAM 3: Subsidio, IBAM 4: Apoyo familiar, IBAM 5: Capital social, IBAM 6: Derechos, IBAM 7: Educación.**

De la sumatoria de dichas variables se obtiene el ponderador promedio representativo. Los pesos relativos de los sub-indicadores son resultado de la importancia relativa que tienen los componentes para el bienestar del adulto mayor, de acuerdo al objetivo del proyecto y las alternativas con los productos que se les brindará.

Se utilizó como herramienta de diagnóstico el árbol del problema, por medio del cual se identificó el problema central", estableciéndose como ejes causales principales factores relacionados a:

- La familia
- Las capacidades y habilidades del adulto mayor
- La salud
- Participación política y social

Cada uno de estos ejes da origen a varios sub-ejes que tienen como finalidad mostrar de manera global la situación del adulto mayor en condición de pobreza, en la ciudad de Asunción. Luego de realizar el diagnóstico, se utilizó el método Delphi para determinar el impacto de manera individual y conjunta que cada eje causal tendrá sobre la población objetivo. Posteriormente, como consecuencia de todo lo analizado se establecieron diferentes alternativas, que buscan brindar los medios necesarios para el logro del bienestar de esta población, analizándose los costos respectivos de cada una de las alternativas propuestas.

Las distintas alternativas se señalan a continuación:

En la Alternativa 1, se busca la implementación de mecanismos de información sobre técnicas y metodología de auto-cuidados, así como de estrategias que le garanticen el acceso a la salud y a sus derechos a la población adulta mayor en condición de pobreza.

Por su parte en la Alternativa 2, se quiere avalar el acceso al subsidio monetario del adulto mayor, al mismo tiempo buscar el apoyo familiar permanente e implementar mecanismos de participación y organización de los adultos mayores en su comunidad.

En la Alternativa 3, se busca la implementación de programas de inclusión laboral y programas

de alfabetización para los adultos mayores de 60 a 75 años de edad.

Y como Alternativa 4, se establece una alternativa integral que busque reunir las distintas aristas que podrían dar solución al bajo nivel de bienestar del adulto mayor, para ello se propone la implementación de políticas públicas integrales que aborden la atención del adulto mayor con protección social, promoción social e inclusión económica.

Al final de todo el proceso y estableciendo la relación costo – impacto se seleccionó la Alternativa 1, que pretende dar las soluciones a la problemática identificada considerando el bajo nivel de bienestar del adulto:

La alternativa seleccionada busca brindar productos y servicios que satisfagan las expectativas de la población beneficiada y del organismo ejecutor. Los productos y servicios se refieren a:

- Proveer técnicas y metodologías para promover el auto-cuidado de la salud de los adultos mayores.
- Brindar conocimientos e informaciones a los adultos mayores sobre las leyes que los resguardan.
- Proveer paquetes de salud de atención integral para adultos mayores.
- Proveer servicio de Alta Complejidad en Asunción para adultos mayores.
- Proveer de un Centro Diurno, espacio de recreación y contención para adultos mayores en Asunción.

#### Las actividades principales de la Alternativa 1 se refieren a:

- Talleres: sobre técnicas y metodologías de auto-cuidado; de capacitación sobre los hábitos alimenticios y de vida del adulto mayor; sobre prevención de enfermedades.
- Entrega de paquetes de salud para la atención integral de los adultos mayores; consultas, estudios especializados, pacientes hospitalizados, entrega de medicamentos; móviles adquiridos y equipados para la atención.
- Adultos mayores atendidos en situaciones de urgencia en la clínica móvil; adultos mayores

realizan su seguimiento como pacientes crónicos en la clínica móvil; profesionales contratados para la atención en el móvil.

- Programas radiales; volantes entregados; spots publicitarios emitidos; centros de salud equipados con call center.
- Centro de Alta Complejidad construido y equipado; profesionales capacitados en las diferentes áreas que atienden a los adultos mayores.
- Local adquirido y equipado para el Centro Diurno, con clases de: hidrogym, aeróbica, espacios literarios, clases de arte, de música, de bailes tradicionales; adquisición de móvil para traslado de los adultos mayores hasta el Centro Diurno.

#### El Proyecto Social Adulto Mayor, se propone aplicar los siguientes criterios: sostenibilidad, equidad, capital social y género:

**Sostenibilidad:** a través de los recursos del Estado, ya que lo previsto en el presente proyecto constituyen un derecho social básico de la población adulta mayor, incorporándose como financiamiento regular del presupuesto de gasto de la nación; al mismo tiempo lograr la gradual participación del sector privado a través de la responsabilidad social de las empresas que permita fortalecer la consolidación del proyecto.

La sostenibilidad está sujeta a la validación de las condiciones de elegibilidad de conformidad con la Constitución Nacional el *Artículo 6º*. “La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad”. El *Artículo 57*. “Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”. El *Artículo 88*. “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado”.

Asimismo está sujeta a la Ley Nº 1885/2002 de las Personas Adultas, que tiene por finalidad tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera edad, entendiéndose por tales a los mayores de sesenta años (artículo 1). En el artículo 3 se determina que toda Persona de la tercera edad tiene derecho a un trato digno y a no ser objeto de discriminación de ninguna clase para ejercer funciones públicas o privada, salvo las incapacidades físicas o mentales especialmente previstas en la ley, igualmente, tendrá prioridad en la atención a su salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entrenamiento y ocupación, así como en la percepción oportuna de sus haberes, si los tuviere.

Por su parte se ratifica en el artículo 4 que el Estado concurrirá al logro del bienestar social de las personas de la tercera edad, garantizando el ejercicio de sus derechos y velando para que aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se encuentren abandonadas, sean ubicadas en lugares públicos o privados y se les ofrezcan programas de servicio sociales intermedios.

**Equidad:** la asignación de los escasos recursos de una sociedad es uno de los retos y la esencia misma de haber elaborado el presente proyecto. En este sentido, no solo para optimizar el uso de los insumos y alcanzar metas inmediatas previstas, si no especialmente para el logro de objetivos de bienestar de la población adulta mayor. A este efecto se establece como criterio de incorporación al proyecto a toda población adulta mayor en situación de pobreza, logrando de esta forma, disminuir las desigualdades existentes en la situación de la población adulta mayor.

**Capital Social:** tiene que ver con dimensiones de relacionamiento humano, como la confianza interpersonal, las capacidades de asociatividad, el grado de civismo y los valores éticos predominantes en una sociedad. El proyecto se sustentará en los principios de participación y apoderamiento comunitario y tendrá como objetivo que los adultos/as mayores, sus familias y la comunidad donde viven adquirieran “las condiciones de vida, las destrezas, las actitudes y los niveles de organización que les permitan convertirse en co-autores de su propio proceso de bienestar”.

Para el efecto, se contempla desde la provisión de espacio físico para realizar reuniones, hasta

mecanismos de participación en organizaciones o en actividades de los adultos mayores en sus respectivas comunidades o barrios; que se espera facilite la participación activa y el empoderamiento de los adultos/as mayores, sus familias y la comunidad toda, para que este proyecto se sustente en una base de apoyo amplio.

El proyecto asegurará con la incorporación del eje de capital el sustento en una base de apoyo amplio que facilitará el proceso de aprendizaje de la comunidad toda para efectivizarlo.

**Género:** consecuente con el enfoque de derechos planteado en la prestación de servicios del Proyecto y los lineamientos del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades Entre Mujeres y Hombres (2008-2017) se tendrá en cuenta la perspectiva de género en todas las etapas. La incorporación de la perspectiva de género es mucho más que el mejoramiento de la situación de la mujer, es “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de toda acción pública planificada, incluyendo la legislación, políticas o programas, de cada área”.

La perspectiva de género es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos, por tanto requiere de medidas integrales.

El documento busca transversalizar la categoría de género incluyendo tanto a hombres y mujeres en las acciones a ser llevadas adelante, se cree que existen características culturales asignadas a las mujeres que incluso de adultas mayores se siguen observando, como son la menor participación y el menor acceso a sus derechos. En cuanto al área de salud se prestará principal importancia a aquellas enfermedades que se vinculan con la condición de ser mujer como el cáncer de útero, de mama, y las enfermedades como artrosis y artritis, que se dan en mayor frecuencia en la población femenina.

Asimismo, el proyecto apunta a la equidad y participación de los adultos mayores en el mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

En cuanto al proceso de **monitoreo y evaluación**, se tuvieron en cuenta los patrones de cum-

plimiento o no de las actividades y productos, según lo que se había establecido para alcanzar las metas de impacto. Para ello se han elaborado el Plan Operativo, el Análisis de involucrados, la Carta Gant, la Tabla de Control de Indicadores de actividades y la Construcción de Matriz de Alternativas.

Se establecen sistemas de control periódico del cumplimiento de las actividades, de la entrega de productos, del seguimiento y otros, de manera a facilitar los ajustes necesarios para optimizar el proyecto con eficiencia y eficacia.

Se construyó la Matriz de Monitoreo y Evaluación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto, la Matriz de Programación, el Seguimiento de la Matriz de Costos y las Fuentes de Verificación respectivas.

Para efectuar la evaluación de impacto, se tendrá en cuenta el modelo antes-después sin grupo de comparación, para lo cual se prevé el establecimiento de una Línea de Base, al inicio del proyecto y al final del mismo, la Línea de Comparación; en ambos momentos se tendrán en cuenta los indicadores cuantificables y cualificables, concretando indicadores de calidad que permitirán comprobar la implementación del proyecto y efectuar la evaluación correspondiente.

En base a los estudios de los **modelos de gestión** analizados, se seleccionaron los que mejor aplican al proyecto adulto mayor, entre ellos el de la Excelencia y de Calidad Total.

La excelencia, modelo de gestión que estimula y recompensa la creatividad, permite un marco de participación, capacitación, motivación y planificación de los actores. Este modelo de gestión es muy factible de ser aplicado en el Proyecto, que apunta al Bienestar del Adulto Mayor en el área de salud, participación comunitaria y de derechos. El modelo tiene que ver con la filosofía fundamental que orienta el trabajo en equipo, la capacitación, la motivación y la creatividad constante de todos los miembros del proyecto.

Calidad Total, modelo de gestión que no sólo se refiere al producto o servicio en sí, sino que a la mejoría permanente del aspecto organizacional, gerencial; en donde la iniciativa es vista como una organización gigantesca, donde cada unidad, desde el coordinador hasta la población

beneficiaria se encuentra comprometida con los objetivos de la calidad. El mismo podría ser aplicado en relación con los grupos de trabajo del Centro Diurno y el Centro de Alta Complejidad del Proyecto Adulto Mayor, considerando que serían grupos de calidad que podrían trabajar en simultáneo para el logro de los indicadores propuestos en las actividades.

A continuación, se realiza el análisis de los **nodos de diseño y gestión**, y al mismo tiempo de los **senderos estratégicos** (en los cuadros 5 y 6 se presentan los nodos de diseño y de gestión, así como los senderos estratégicos y los facilitadores); es fundamental señalar la ausencia de una estrategia de desarrollo integral para el sector adulto mayor en el país, el tratamiento del mismo es complejo y frágil y en este contexto se requiere una continua revisión de los productos, servicios y de la administración misma del proyecto. A su vez, la inexistencia de una política clara destinada al sector que garantice su sostenibilidad en el tiempo, hace que atente desde el mismo marco institucional, hacia el cumplimiento oportuno y suficiente del objetivo de impacto; ya que las acciones emprendidas sectorialmente deben enmarcarse en el contexto general de desarrollo económico-social para que funcione efectivamente.

Por su parte, la existencia de estructuras mentales en la población en general, con paradigmas y preconcepciones hacia los adultos mayores, precisa la concienciación y la sensibilización necesaria hacia la concepción misma de lo que implica ser un adulto mayor. Asimismo, los adultos mayores tienen que ser conscientes de que la edad no constituye límite para el aprendizaje constante, y que los cambios en hábitos, usos y costumbres tradicionalmente arraigados, deben dar paso a un estilo de vida que sea para su bienestar, con alimentación sana, actividad física adecuada a la edad y recreación oportuna.

En cuanto a los organismos ejecutores, adolecen de debilidades, por falta de una filosofía de trabajo en equipo y de responsabilidad compartida, ya sea a nivel interinstitucional, con los poderes políticos, y su relación con las organizaciones locales de los barrios, y con la misma población objetivo.

Al respecto, se necesita una metodología de trabajo acorde a una gestión moderna, con una visión y misión clara, para lo cual se precisa una eficiente gestión de los recursos, tanto humanos como financieros; y la creación de canales de comunicación adecuados y oportunos; que genere espacios de comunicación efectiva en la interrelación, estado-adulto mayor; organismo ejecutor-adulto mayor; sociedad-adulto mayor; familia-adulto mayor.

Se crea una demanda creciente de los servicios de Alta Complejidad como consecuencia de factores tales como incremento natural de la población adulta mayor y por mayor esperanza de vida; al mismo tiempo como resultado de los avisos publicitarios, que tanto los familiares, como los mismos adultos mayores, se informan de los servicios de Alta Complejidad.

En cuanto al Centro Diurno no se utiliza su total capacidad por la demanda insuficiente y como resultado también de los estilos de vida de la población adulta mayor, ya que conlleva desplazarse de su lugar habitual y requiere cambios en los hábitos y costumbres de los mismos; se revierte tal situación, con una buena motivación y con un fuerte apoyo familiar y comunitario.

Se han identificado un conjunto de aspectos positivos del Proyecto, que se constituyen en **facilitadores** para el desarrollo de estrategias tendientes a la superación de los nodos, a fin de potenciar los senderos estratégicos y de in-

crementar la eficiencia y el impacto social de la intervención. *Ellos son:*

- *Oportunidad para dar respuesta:* el Proyecto Adulto Mayor se constituye en una instancia que brinda la oportunidad para atender las diversas necesidades sociales de los adultos mayores, se caracteriza por ser flexible y orienta las acciones en el campo social con un enfoque integral.
- *Posicionamiento del MSPyBS:* facilita la toma de decisiones y las acciones que se puedan emprender, tiene autonomía presupuestaria y ejecutiva, por lo que constituye un puntal significativo.
- *Interés del Organismo Ejecutor:* el mismo manifiesta interés en todo el proceso y en las distintas etapas que conlleva el mejoramiento del bienestar del adulto mayor. Esta voluntad y predisposición favorable debe ser capitalizada por el Proyecto.
- *Asociación de Adultos Mayores, Organizaciones barriales, Organizaciones vecinales, Comités religiosos, Instituciones Privadas, Fundaciones y ONGs:* esta red de organizaciones constituyen un soporte fundamental, con el capital social cimentado en ellos y que hace posible que el Proyecto se sustente en el tiempo y la misma comunidad se apropie del proyecto.

Cuadro 5  
Nodos de Diseño, Senderos Estratégicos y Facilitadores

Nodos de Diseño	Senderos estratégicos	Facilitadores
1. La metodología de Línea de Pobreza (LP) es insuficiente como criterio de focalización.	Optimización de la focalización mediante el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) complementando la metodología de LP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor encargado del levantamiento de datos Línea de Base y de Comparación (LB y LC)</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- El Proyecto con la oportunidad para dar respuesta</li> <li>- Organismos Internacionales de Cooperación</li> </ul>
1.1. Dificultad para alcanzar cabalmente el objetivo de impacto por la existencia de parámetros que atentan contra el mismo: hábitos, usos y costumbres tradicionalmente arraigados de los adultos mayores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en contenido comunicacional</li> <li>- Ampliación de contenidos comunicacionales incorporando aspectos culturales</li> <li>- Incrementar canal comunicacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Asociación de Adultos Mayores</li> <li>- Organizaciones barriales</li> <li>- Organizaciones vecinales</li> <li>- Comités religiosos</li> </ul>
1.2. Dificultad para alcanzar cabalmente el objetivo de impacto por la existencia de parámetros que atentan contra el mismo: paradigma social hacia los adultos mayores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en contenido comunicacional</li> <li>- Incrementar canal comunicacional</li> <li>- Tareas de concienciación en las comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Instituciones educativas en formación de recursos humanos especializados</li> <li>- Medios de comunicación</li> <li>- Asociación de Adultos Mayores</li> <li>- Organizaciones barriales</li> </ul>

Fuente: Proyecto Social Adulto Mayor.

- *Instituciones educativas en formación de recursos humanos especializados*: con los cursos de formación específicas en áreas sociales, en gerencia, manejo de recursos humanos y financieros el proyecto tiene un apuntalamiento muy importante, considerando que el capital humano es condición base y necesaria para el éxito.
- *Medios de comunicación*: el acceso de la población a los diferentes medios de comunicación facilita enormemente la información y la formación en los valores supremos del proyecto, para la misma población objetivo, los familiares y toda la comunidad.
- *Municipalidad*: el seguimiento de las actividades desarrolladas en el centro diurno por parte del organismo municipal, de manera a contar con las regulaciones del ente; además de gerenciamiento de acciones en beneficio de los adultos mayores.
- *Diferentes organizaciones políticas/sociales, Congreso Nacional*: con la aprobación del presupuesto y con el apoyo político necesario el organismo ejecutor lleva a cabo el proyecto financieramente sin inconvenientes.
- *Organismos Internacionales de Cooperación*: por la demanda creciente sobre todo en lo relacionado a los requerimientos de Alta Complejidad, es necesaria la gestión de recursos con los organismos internacionales de cooperación, así también para la realización de los estudios tanto de Línea de Base, como de Comparación. Los organismos han manifestado su interés por el esfuerzo y la voluntad demostrada en ejecutar de buena forma el proyecto.
- *Apoyo familiar*: arista sumamente importante, ya que sin la participación efectiva de los mismos, el proyecto no puede generar el impacto deseado;

Cuadro 6

**nodos de Gestión, Senderos Estratégicos y Facilitadores**

<b>Nodos de Gestión</b>	<b>Senderos estratégicos</b>	<b>Facilitadores</b>
1. Debilidad del organismo ejecutor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en liderazgo</li> <li>- Obtención de apoyo político</li> <li>- Reingeniería institucional, capacitación de Recursos Humanos</li> <li>- Incrementar contenido y canal comunicacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Diferentes organizaciones políticas y sociales.</li> <li>- Congreso Nacional</li> </ul>
1.2. Inadecuada coordinación interinstitucional entre organismo ejecutor y demás instituciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en la capacidad de trabajar con otras instituciones a través de profesionales especializados en alta gerencia</li> <li>- Reuniones, actividades de coordinación interinstitucional</li> <li>- Incrementar contenido y canal comunicacional</li> <li>- Voluntad de realizar el trabajo de manera correcta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Secretaría de la Función Pública</li> <li>- Instituciones educativas en formación de recursos humanos especializados</li> </ul>
1.3. Inadecuada vinculación entre organismo ejecutor y los adultos mayores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en administración y formación de recursos humanos</li> <li>- Generación de mecanismos de comunicación del organismo ejecutor y los adultos mayores</li> <li>- Incrementar contenido y canal comunicacional</li> <li>- Voluntad de realizar el trabajo de manera correcta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Instituciones educativas en formación de recursos humanos especializados</li> <li>- Medios de comunicación</li> </ul>
2. Insuficiente gestión del entorno en relación a la coordinación de los comités barriales y los centros municipales con el organismo ejecutor y de éste con los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en contenido comunicacional</li> <li>- Generación de mecanismos de comunicación entre los comités barriales, centros municipales y el organismo ejecutor</li> <li>- Generación de mecanismos de comunicación entre los comités barriales, centros municipales y los adultos mayores</li> <li>- Incrementar canal comunicacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- Municipalidad</li> <li>- Asociación de Adultos Mayores</li> <li>- Organizaciones barriales</li> <li>- Organizaciones vecinales.</li> <li>- Municipalidad</li> </ul>
3. Demanda creciente de los servicios de Alta Complejidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en administración de recursos humanos y financieros.</li> <li>- Crear redes de apoyo de instituciones privadas, fundaciones, ONGs, para la compra de insumos, y la compra de vehículos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Organismos Internacionales de Cooperación</li> <li>- Instituciones privadas, fundaciones y ONGs</li> </ul>
4. Demanda insuficiente de los servicios del Centro Diurno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en contenido comunicacional.</li> <li>- Generación de mecanismos de comunicación entre el Centro Diurno y los adultos mayores para aumentar el uso de los servicios del centro</li> <li>- Incrementar canal comunicacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés del organismo ejecutor</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- Apoyo familiar</li> <li>- Medios de Comunicación</li> <li>- Asociación de Adultos Mayores</li> <li>- Organizaciones barriales</li> <li>- Organizaciones vecinales</li> </ul>

Fuente: Proyecto Social Adulto Mayor.



y con la correcta campaña de sensibilización, los familiares de los adultos mayores, realizan el acompañamiento necesario al proyecto.

En este marco se destaca que, desde el enfoque de gestión de calidad, en el proyecto adulto mayor se tendrá en cuenta, principalmente las **herramientas del Trabajo en Equipo**, considerando que esto debe convertirse en una filosofía de gestión, capaz de impregnar toda la cultura de trabajo en este proyecto social, durante todo el proceso y no solamente como un recurso inusual o fuera de lo común, solo en algún componente de la etapa del documento. Al respecto, considerando los Ocho Atributos del Equipo de Alta Eficiencia<sup>8</sup>, se establece lo siguiente:

- 1- **Liderazgo Participativo: crea interdependencia dando fuerza, liderando y sirviendo a otros.** Se considera fundamental el rol del organismo ejecutor del proyecto Adulto Mayor, su buen relacionamiento con los demás facilitadores identificados en la etapa de gestión de proyectos, entre los que están el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Asociación de Adultos Mayores, Organizaciones Barriales y Vecinales, diferentes Organizaciones Políticas y Sociales, Congreso Nacional, Organismos de Cooperación, Municipalidad, entre otros. El propio Proyecto Adulto Mayor se constituye en una instancia que brinda la oportunidad para atender las diversas necesidades sociales de los adultos mayores, se caracteriza por ser flexible y orienta las acciones en el campo social con un enfoque integral.
- 2- **Responsabilidad Compartida:** establece un medio donde todos los miembros del equipo se sienten tan responsables como el gerente por la eficiencia de la unidad de trabajo. Esta etapa es sumamente necesaria, ya que solo el trabajo en conjunto, apoyando todos los involucrados el trabajo del líder (organismo ejecutor), se cumplirán cabalmente los objetivos propuestos. En el ámbito de la operación del proyecto, cada uno de los involucrados se ve inmerso en actividades que deben realizar eficientemente, por lo que
- 3- **Comunidad de Propósito: se tiene un sentido de propósito común en cuanto al por qué de la existencia del equipo y su función.** El proyecto se realiza, considerando la situación de pobreza en que se encuentra más de 11.000 adultos mayores en Asunción, el propósito que une a todos los miembros del equipo de trabajo es revertir esta situación, y lograr que mejoren su condición de bienestar, accediendo a servicios de salud, a metodologías de auto-cuidado y que al mismo tiempo conozcan sus derechos. Asimismo, el acceso de los adultos mayores, a los diferentes medios de comunicación facilita enormemente la información y la formación en los valores supremos del proyecto, para la misma población objetivo, los familiares y toda la comunidad. Cuando todos los involucrados en la ejecución del proyecto conocen el propósito que se persigue y tienen una visión global del impacto y las metas a futuro, alcanzarlo se torna más real.
- 4- **Buena Comunicación: crea un clima de confianza y de comunicación abierta y franca.** Se prevé por diversos mecanismos que la comunicación sea fluida entre los diferentes actores involucrados. Eliminado o reduciendo las barreras a la comunicación como el “miedo” a los que ocupan niveles superiores en la jerarquía de trabajo y cuando éstos procuran dar “claridad en los mensajes”; se propicia un clima de trabajo donde impera la empatía entre los miembros, generando actitudes abiertas. La conformación de equipos de trabajo, según sean los resultados previstos, bajo el liderazgo democrático del/la coordinador/ra del proyecto, permite una comunicación abierta y franca.
- 5- **La mira en el futuro: para ver el cambio como una oportunidad de crecimiento.** Sumado al propósito principal de generar mejores condiciones de vida a los adultos mayores, los involucrados en realizar el proyecto, también ven como una oportunidad de crecimiento profesional en el mismo, y tratan en este marco de hacer la tarea lo mejor posible.

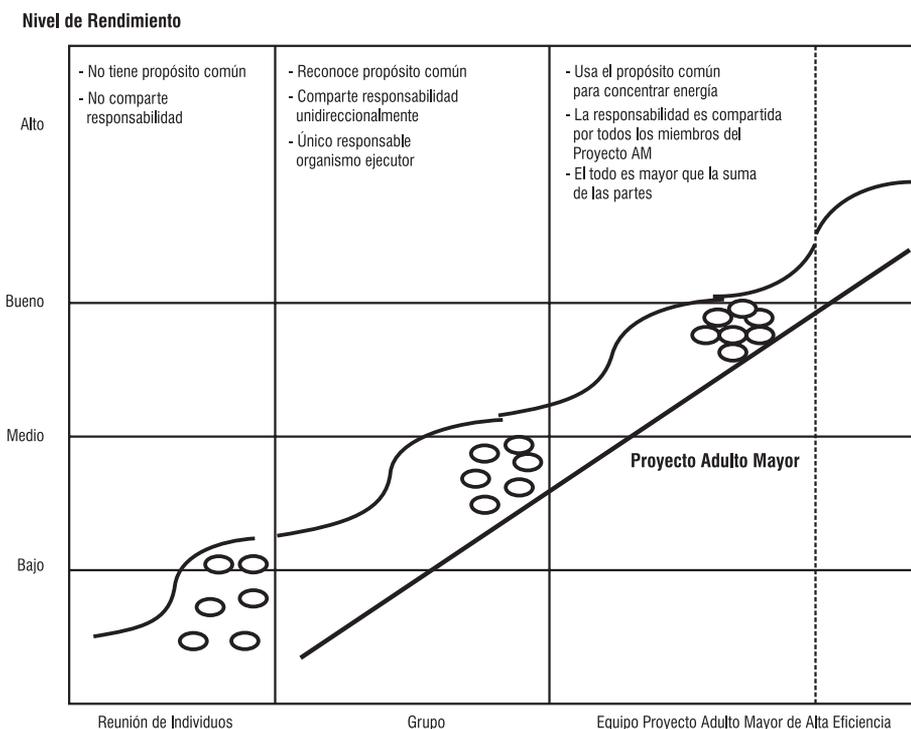
<sup>8</sup> Los atributos mencionados son en base a BUCHHOLZ, STEVE y ROTH, THOMAS. *Cómo crear un Equipo de Alto Rendimiento en su empresa*. Editorial Atlántida S.A. Buenos Aires, 1993.

- 6- **Concentración en la Tarea: se mantienen reuniones centradas en los resultados.** Los encuentros mantenidos se realizan en base a plan previo, donde todos los asistentes manejan los objetivos y el tiempo previsto, de esta manera se evita la pérdida de tiempo.
- 7- **Talentos Creativos: los talentos y la creatividad individuales están al servicio del trabajo.** Todos los integrantes del equipo están abocados a la realización del proyecto, poniendo toda la creatividad posible para la ejecución de los trabajos, y más considerando el tipo de población objetivo, este aspecto es primordial, para llegar a los mismos; y por el efecto de la sinergia del trabajo en equipo se logran resultados óptimos y aún mayores que los esperados.
- 8- **Respuesta Rápida: en la identificación y el aprovechamiento de las oportunidades.** Aspecto fundamental para identificar los

nodos en el proceso de gestión. Se aplica una metodología de trabajo acorde a una gestión moderna, con una visión y misión clara, donde no solo el organismo ejecutor brinda las respuestas de manera rápida y oportuna, sino todos los integrantes del proyecto actúan de la misma manera: para el efecto se incorpora una eficiente gestión de los recursos humanos y la creación de canales de comunicación adecuados y pertinentes; de esta forma se generan espacios de comunicación efectiva en la interrelación, organismo ejecutor-adulto mayor; sociedad-adulto mayor; familia-adulto mayor.

En la figura 1 se presentan los distintos niveles de rendimiento del Proyecto Adulto Mayor, pasando del nivel más bajo al nivel más alto, donde se conjugan los diferentes atributos del trabajo en equipo, y se obtienen mayores resultados como consecuencia de la sinergia y de estar unidos por un propósito común, que consiste en mejorar las

Figura 1  
Calidad de la Interacción Grupal en el Proyecto Adulto Mayor (AM)



Fuente: Proyecto Adulto Mayor, elaborado en base Buchholz, Steve y Roth, Thomas. Cómo crear un Equipo de Alto Rendimiento en su empresa. 1993.

condiciones de bienestar de la población adulta mayor, siendo la responsabilidad compartida por todos los miembros del proyecto.

## Reflexiones finales

Cómo acotación final se subraya que cambiar paradigmas es el gran desafío, tener una visión, establecer metas y objetivos que aseguren un envejecimiento activo y saludable, entendido éste, de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud como un proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad del individuo.

No se puede soslayar que la situación del adulto mayor en situación de pobreza y vulnerabilidad, en el Paraguay, amerita un análisis con enfoque integral, hay que dejar claro que el problema no es que las personas alcancen un largo vivir, esto más bien representa un mayor desarrollo; está incluida en las propias metas del desarrollo, constituyéndose así en un deber ser. Lo que si constituye un problema, es la no preparación del Estado, de la sociedad y de las personas, para acompañar este proceso de forma objetiva y efectiva.

Existe una premisa que reza “la vejez tiene múltiples rostros”, y en el país este rostro, en muchos casos es el del abandono, de la soledad, los adultos mayores son vulnerables no solo por la condición de pobreza en que se encuentran gran número de ellos, que es un aspecto concreto y preocupante y la razón de ser mismo del proyecto social planteado; sino también porque se acercan al ocaso de la vida y eso les hace sentir que ya no son útiles, se sienten solos, deprimidos y si a esa circunstancia inherente al proceso de envejecimiento, se le suma el abandono familiar en las instituciones o el abandono familiar aún compartiendo el mismo techo, la situación de esta población se vuelve verdaderamente difícil.

Se debe reconocer que en el Paraguay, se está iniciando un proceso de cambio con respecto a

esta población; el programa Tekoporâ, la Pensión alimentaria para los adultos mayores en condición de pobreza y otras acciones emprendidas; son pasos importantes que se están dando en el país, y que no deberían ser los únicos; o peor aún quedarse en el inicio, conviene imperiosamente que vayan formando parte de un Sistema de Seguridad Social efectivo, el cual es una necesidad real, que permitirá a los adultos mayores mejorar por lo menos en algunos aspectos sus condiciones de vida.

Sin embargo, se precisa señalar, la ausencia de una estrategia de desarrollo integral para el sector, el tratamiento del tema adulto mayor es complejo y frágil. A su vez la inexistencia de una política clara destinada a los adultos mayores que garantice la sostenibilidad en el tiempo, de las acciones emprendidas y a emprender hacia esta población, las acciones sectoriales deben enmarcarse en el contexto general de desarrollo económico-social para que funcione efectivamente.

Asimismo, la existencia de estructuras mentales en la población en general, con paradigmas y preconcepciones hacia los adultos mayores, precisa la concienciación y la sensibilización necesaria hacia la concepción misma de lo que implica ser un adulto mayor. Por su parte, también los adultos mayores tienen que ser conscientes de que la edad no constituye límite para el aprendizaje constante, y que los cambios en hábitos, usos y costumbres tradicionalmente arraigados, deben dar paso a un estilo de vida que sea para su bienestar, con alimentación sana, actividad física adecuada a la edad y recreación oportuna.

Finalmente, se puede afirmar que de a poco el adulto mayor va teniendo un rostro visible en el país; vale subrayar lo que sigue; quién no reconoce el rol fundamental que representa en una sociedad el adulto mayor, no reconoce sus propios valores y principios, y en consecuencia no tiene horizonte, no tiene futuro.

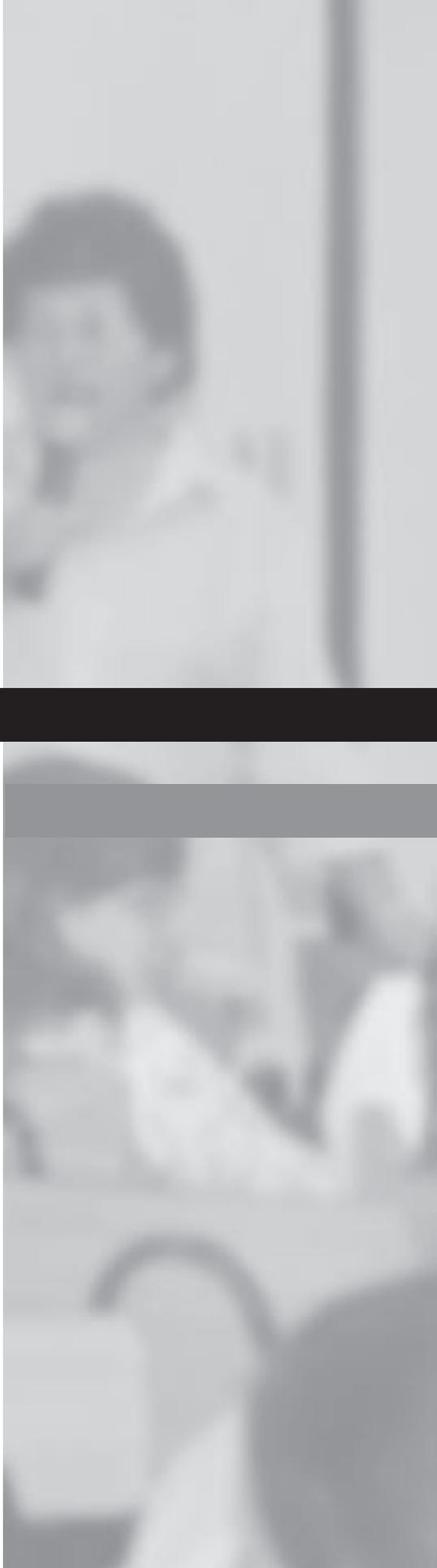
## Bibliografía:

- Aranibar Munita, Paula A. Acercamiento Conceptual a la Situación del Adulto Mayor en América Latina. <http://www.ceicserviciotecnico.es/fiapam/AdultomayorenAmericaLatina.doc>
- Buchholz Steve y Roth Thomas. Como crear un Equipo de Alto Rendimiento en su empresa. Editorial Atlántida S.A. Buenos Aires, 1993.
- Constitución Nacional del Paraguay Vigente
- Código Civil del Paraguay
- Código Penal del Paraguay
- DGEEC. Censo de Población y Viviendas 2002
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2002
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2003
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2007
- DGEEC. Proyecciones Nacionales de población por sexo y edad, 2005
- Fundación VIA PRO-DESARROLLO. Situación del adulto Mayor en condición de Pobreza en Asunción. Trabajo elaborado en el Curso de Posgrado en Gestión, Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales. Han participado en la elaboración del Proyecto en los diferentes módulos del curso: Econ. Mirta Brizuela (Módulo I al VI), Lic. María E. Martínez (Módulo II al VI), Ing. Ximena Galeano (Módulo II al VI), Lic. Laura Aquino (Módulo II al VI), Econ. Nancy Gadea (Módulo III al VI), Lic. Zulma Jiménez (Módulo II) y Lic. Carlos Gamarra (Módulo II). Lic. Fernando Soto (Módulo IV al V). Los Prof. respectivos fueron: Lic. Elizabeth Insfrán, Lic. Carmen Sosa, Econ. Hugo García y Econ. Oscar Barrios.
- Guzmán, José Miguel. Población, envejecimiento Población, envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe.
- [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/15349/envejecimiento\\_JMGuzman.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/15349/envejecimiento_JMGuzman.pdf).
- Kliksberg, Bernardo y Rivera Marcia. El capital social movilizado contra la pobreza. La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico. Argentina, Buenos Aires, Clacso, Diciembre de 2007. <http://www.clacso.org.ar/clacso>
- Ley de Pensión Social - Proyecto
- Ley Nº 1885/2002 de las Personas Adultas
- Martínez, Leocadio y otros. Las personas de edad en Cuba. Principales tendencias demográficas y morbi-mortalidad. [http://www.bvs.sld.cu/revistas/res/vol12\\_2\\_99/res05299.pdf](http://www.bvs.sld.cu/revistas/res/vol12_2_99/res05299.pdf)
- Motlis, Jaime. La vejez y sus múltiples caras. Israel, 1988.
- Peña Manuel. Representante de la Organización Panamericana de la Salud Organización Mundial de la Salud. Recursos Humanos y el Adulto Mayor. <http://www.per.opsoms.org/discursos/Discurso2520ALMA.pdf>adulto-mayorparalaOPS
- Adulto mayor en América Latina. <http://www.ceicserviciotecnico.es/fiapam/.doc>
- Ley 3728/09 <http://www.ultimahora.com/notas/249650-PGN-2010-incluirá-parte-de-los-fondos-para-pensión-a-adultos>



Carlos A. Miranda

## E-government en Paraguay







## E-government en Paraguay

Carlos A. Miranda\*

**Entre algunos de los beneficios que trae la globalización, hoy día se puede tener a vista los efectos de la aplicación de las Tecnologías en el quehacer diario del Sector Privado como así también en el gobierno. Las Tecnologías de Comunicación e Información (TIC), cubren un**



**amplio abanico de servicios, aplicaciones, tecnologías, equipos y programas informáticos, es decir, herramientas como la telefonía e Internet, el aprendizaje a distancia, la televisión, los ordenadores, las redes y los programas necesarios para emplearlos.**

Específicamente el e-government, e-gobierno o gobierno electrónico consiste en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas. Se basa principalmente en la implantación de herramientas como portales, buscando una mejora en la eficacia y eficiencia de los procesos internos y de vinculación con la sociedad.

Las informaciones puestas en la website de los distintos Ministerios y Secretarías del sector público, son datos estáticos y ello no precisamente significa prestación de servicios. No obstante, ayuda a recorrer el camino que permitirá al Estado a llegar al estadio de e-government. El hecho de que las instituciones públicas pongan datos en sus website a disposición de los ciudadanos también ayuda a transparentar la gestión de los gerentes públicos. Permite conocer los procesos internos de los gobiernos en relación a la entrega de productos y servicios que el Estado oferta a los ciudadanos y a las empresas.



La administración electrónica facilita, no sólo la obtención de la información ofrecida por esas administraciones, sino también las transacciones

\* Presentado en el ciclo de charlas y conferencias desarrollado en el Marco de la "VIII Exposición Tecnológica y Científica", ETyC 2.009 (Facultad de Politécnica-UNA).

\*\* Economista, Magister en Gestión y Políticas Públicas.

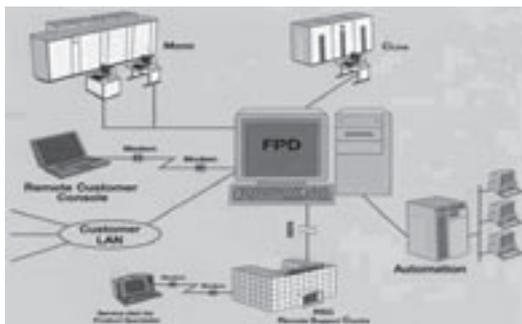
de los administrados, reduciendo los plazos de espera. Además, favorece el establecimiento de una relación directa entre los administrados y los responsables.

Debido a las ventajas que ofrece, hoy día debe ser una norma para la prestación de servicios públicos a la población. Sabemos que existen obstáculos para explotar al máximo las posibilidades de la administración electrónica. Verbigracia, existe desigualdad de acceso a la información y a las tecnologías informáticas. No todos los paraguayos tienen acceso a un computador conectados a internet.

El Estado debe buscar disminuir las asimetrías existentes entre la población que tienen acceso y las que no tienen acceso a las TIC's. Además, debe garantizar a todos el acceso a los servicios públicos en línea a través de la generalización de la administración electrónica.

La implantación del e-government deberá ayudar a mejorar los servicios públicos y facilitar la aplicación de las políticas públicas que beneficien a la mayoría. Esto ocurrirá por el hecho de que la información estará disponible en forma sistemática, coherente y conveniente.

La educación y la formación resultan esenciales para adquirir los conocimientos de las tecnologías digitales necesarios para poder aprovechar plenamente los servicios que ofrece la administración electrónica.



Una mejor accesibilidad de los servicios pasa también por un refuerzo del enfoque multiplataforma (acceso a los servicios por medio de distintas plataformas: ordenadores personales, televisión digital, terminales móviles, puntos de acceso a Internet públicos, etc.).

El e-government debe tener ciertas características, principalmente:

### Confidencialidad

Sólo es posible proponer los servicios públicos en línea en un marco que permita garantizar a los usuarios un acceso en total seguridad. La confidencialidad de los datos de carácter personal y la seguridad de las transacciones y las comunicaciones digitales son aspectos importantísimos que deben ser objeto de una protección máxima.

### La seguridad de funcionamiento

Una vez implantado e implementado los sistemas informáticos, debemos tener la certeza de que esté en funcionamiento las 24 horas y los 365 días del año. Si los ciudadanos intentan sin éxito ingresar a los website y no lo puede hacer porque cayó el sistema, solo hará perder confianza y aumentara costos de transacciones principalmente si ello ocurre en fechas de vencimientos de compromisos con el Estado. (Pagos de Impuestos, etc).

### Inter-operabilidad

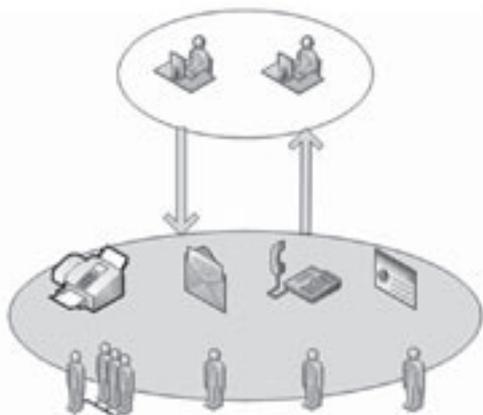
La interoperabilidad designa el medio en virtud del cual se interconectan los sistemas, la información y los métodos de trabajo.

La interoperabilidad de los sistemas de información permite así integrar la prestación de servicios en una ventanilla única, cualquiera que sea el número de sistemas u organismos administrativos diferentes que intervengan.

No se trata solamente de interconectar redes de ordenadores, sino también de abordar cuestiones de organización relativas, por ejemplo, a la necesidad de garantizar el inter-funcionamiento con entidades asociadas cuya organización interna y funcionamiento pueden diferir.

Muchas de las tecnologías involucradas y sus implementaciones son las mismas o similares a aquéllas correspondientes al sector privado del comercio electrónico ó (e-business), mientras que otras son específicas o únicas en relación a las necesidades del gobierno.

En términos de **servicios a la población**, la administración electrónica ha podido ya demostrar sus beneficios para la vida cotidiana de los paraguayos.



En el Paraguay se ha iniciado el proceso de incorporación de las TIC's a las actividades del gobierno. Varias oficinas del gobierno (Dirección Nacional de Aduanas, Subsecretaría de Estado de Tributación, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, etc.) están prestando servicios a las empresas y a la ciudadanía a través de una conexión virtual (servicio on-line).

No obstante, las inversiones realizadas en ese rubro son exiguas con respecto a las necesidades de inversión que precisa un país que se está iniciando en la implementación del e-government ó gobierno electrónico.

Especial énfasis requiere el tema de la interoperabilidad. Existe interoperabilidad cuando los distintos niveles de gobierno (Administración Central, Gobernaciones y las Municipalidades. Además, estas con empresas privadas) se interconectan a través de sus distintos sistemas e intercambian las informaciones y los métodos de trabajo.

La sola conexión de los equipos a las redes no debe ser considerada como que las distintas unidades de gobierno están trabajando coordinadamente. La interoperabilidad de los sistemas de información permite a los usuarios ganar tiempo y reducir costos. Ello se refleja cuando la prestación de servicios se logra a través de una ventanilla única, cualquiera que sea el número de

sistemas u organismos administrativos diferentes que intervengan.

En la actualidad, los portales de Internet de ventanilla única se están convirtiendo en la norma para la prestación de servicios públicos a la población. Estos portales deben ser lo más amigable posible de manera que los ciudadanos tengan incentivos para recurrir a las consultas o solicitar el acceso a los servicios a través de la website del sector público. A través de estos portales los ciudadanos pueden acceder a informaciones online y realizar monitoreos de las solicitudes presentadas, de manera a cerciorarse donde están parados ó si ya se fue dictaminado por la dependencia correspondiente la solicitud presentada.

Las buenas prácticas, que incluyen elementos relativos a la tecnología, la organización y la formación, exigen un compromiso a largo plazo de las principales partes interesadas. El intercambio de experiencias y la imitación de las mejores prácticas pueden generar ahorros en el proceso de generalización de los servicios; además, contribuye a la preparación de la interoperabilidad y el interfuncionamiento entre administraciones.

### Beneficios para el Estado

- Ahorros en tiempos de gestión de consultas y trámites.
- Simplificación de procesos.
- Acceso a nuevos canales-opciones de cobros y pagos.
- Mejora de la relación Contribuyente vs. Organismo.
- Modernización y desburocratización del Estado.
- Interacción online entre el Ciudadano vs. Gobierno y entre Gobierno vs. Organismos.
- Ahorro en tiempo y transparencia en la administración de la información.
- Simplificación en el acceso para el ciudadano.
- Transparencia de gestión de los organismos mediante la publicación de sus actividades.
- Ahorros en gestión y contratos.

Ejemplo de Servicios públicos para los ciudadanos y las empresas:

### Para los ciudadanos

- Servicio público para ciudadanos.
- Fácil acceso para Declaración de Impuestos.
- Servicio de búsqueda de empleo.
- Mejora obtención de documentos personales (pasaporte y permiso de conducir).
- Registro automotor.
- Permisos de construcción.
- Declaraciones a la policía (por ejemplo en casos de robo).
- Acceso a bibliotecas públicas.
- Solicitud y entrega de certificados de nacimiento y matrimonio.
- Inscripción de enseñanza de nivel superior y universitario.
- Notificación de cambio de domicilio.
- Servicios relacionados con la salud.
- Eliminación de burocracia en búsqueda de información.
- Fácil acceso a la búsqueda de información y a los servicios del Gobierno.
- Mayor control presupuestario.

### Para las empresas

- Contribución social para los empleados.
- Impuestos.
- Declaración y notificación del IVA.

- Registro de nuevas compañías.
- Envío de datos a oficinas estadísticas.
- Declaraciones de derechos de aduana.
- Solicitud de autorizaciones de aduana.
- Solicitudes públicas.

Fuente: Comisión Europea 2001

Nuestro país debe apostar fuertemente por la aplicación de las TIC's y en gran medida la responsabilidad recae sobre la Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública dependiente del Ministerio de Hacienda.

Actualmente, no existe evidencia de que los distintos niveles de gobierno estén trabajando en forma coordinada para reducir costos y tiempo a los ciudadanos. Lo ideal es tener un sistema interconectado que permita acceder a los antecedentes de los ciudadanos sin mayores trámites más que ingresar en una página e imprimir los datos necesarios.

El caso exitoso de esta manera de trabajar es la aplicada por el Ministerio de Hacienda, en cuanto a que el ciudadano puede tener acceso vía internet a su estado de cuenta actual con el fisco, que es un requisito indispensable para muchos trámites legales. Asimismo, se puede mencionar, el Sistema Integrado para las Contrataciones Públicas (SICP), que ha generado una mayor participación y transparencia en los procesos de compras de la administración pública.

Los casos exitosos deben servir de guía a todo el resto del Sector Público y ello permitirá mejorar la oferta pública, sin olvidar que para que ello ocurra se necesita realizar inversiones millonarias en desarrollo de software (libre o con licencia), presentación visual amigable de website, de manera a facilitar el acceso a la información y a solicitar la prestación de servicios vía internet.

**DOCUMENTOS, PLANES  
Y PROGRAMAS DE DESARROLLO**

Equipo Económico Nacional  
del Gobierno de la República del Paraguay

## **Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013:**

**Propuesta para un crecimiento económico**

**con inclusión social**





---

# Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013: Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos, y



por un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa. Esta es la plataforma sobre la que debe apoyarse una Estrategia Nacional de Desarrollo que pretenda promover la eficiencia y generar una base de sustentación sólida y socialmente responsable.

## I. MARCO CONCEPTUAL<sup>1</sup>

Diseñar una Estrategia Nacional de Desarrollo para la República del Paraguay es una iniciativa destinada a construir políticas públicas que tengan en cuenta las complementariedades y sinergias que existen entre las diferentes áreas de acción, económicas, sociales, institucionales y ambientales. Ya el propio proceso de discusión y elaboración, que precede a la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Desarrollo, contribuye a mejorar la efectividad de las políticas en el mediano y en el largo plazo<sup>2</sup>. Es por ello que un número creciente de países han desarrollado experiencias de este tipo<sup>3</sup>.

Estas estrategias, en primer lugar, incluyen aspectos relacionados a su contenido, por lo que es fundamental considerar la *compatibilidad* entre las distintas dimensiones que abarcan las políticas, el *horizonte temporal* de las mismas y las *herramientas analíticas* que las sustentan.

En segundo lugar, debe ser considerada la *gobernabilidad* de la estrategia<sup>4</sup> íntimamente asociada al proceso de diseño e implementación de las acciones políticas. El éxito de las políticas aplicadas depende de la fortaleza de las instituciones, de la participación efectiva de las distintas agencias gubernamentales involucradas en el

1 Plan Estratégico Económico y Social 2008 - 2013: *Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. Editado por el Equipo Económico Nacional del Gobierno de la República del Paraguay. Asunción. Septiembre 2009. Página 11 - 44.

2 Véase, OECD (2006): "Good practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries".

3 Los países de la OCDE acordaron en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente de 1992 preparar una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) como forma de trasladar los acuerdos a las políticas públicas. Sin embargo, en el año 2004 sólo el 12% de 191 países habían implementado END y un 24% adicional habían elaborado documentos analíticos preparatorios.

4 El sentido que se asigna al término gobernabilidad es una traducción del concepto de *governance* en inglés.

desarrollo de la estrategia y de las relaciones con los actores públicos locales.

Por último, debe prestarse especial atención a los procesos de *control de la gestión* durante la implementación de las políticas, utilizando instrumentos tales como indicadores de monitoreo o sistemas de alerta temprana.

### 1.1. Bases para el Crecimiento Económico con Inclusión Social y el Desarrollo Humano

El objetivo principal del gobierno de la República del Paraguay, que asumió sus funciones en el año 2008, es mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones, es decir, alcanzar lo que denominamos el Desarrollo Humano<sup>5</sup>.

El Desarrollo Humano es “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social”<sup>6</sup> y se relaciona, por tanto, con el mejoramiento de la condición humana, de manera tal que la gente pueda vivir más, en forma saludable y plena.

En el caso de nuestro país, en el proceso de fomentar el desarrollo humano sostenible adquiere particular relevancia el papel de las desigualdades<sup>7</sup>. Tal y como lo señala PNUD Paraguay (2008), “la desigualdad importa por razones éticas y por su relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática”.

5 El concepto de Desarrollo Humano ha sido abordado por diversos trabajos, entre los cuales se destacan Ranis G. Stewart F. & E. Samman (2006): “Human Development: beyond the HDI” QEH Working Paper Series, 135. y Boozier M. Ranis G. Stewart F. & T. Suri (2003): “Paths to success: the relationship between human development and economic growth”, Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper, 874. Ambos trabajos sirven de base a los indicadores que se presentan en la siguiente sección.

6 Esta es la definición más generalmente utilizada por el PNUD en los trabajos sobre el tema.

7 Véase, PNUD Paraguay (2008): “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Equidad para el desarrollo, Paraguay 2008”.

### El Crecimiento Económico con Inclusión Social

La Estrategia Nacional de Desarrollo que se presenta en este documento plantea un modelo de Crecimiento Económico con Inclusión Social<sup>8</sup>, definido como aquel que logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población, sin exclusiones.

El bienestar contempla la capacidad de consumo de bienes, pero también dimensiones relativas al desarrollo individual y social, respeto a los derechos humanos y derecho a una vida digna (salud, educación, vivienda, libertad de pensamiento y expresión, etc.). El mayor bienestar es producto de un proceso de crecimiento económico que brinda a toda la población oportunidades para recibir los beneficios del desarrollo a niveles productivo, social y político.

En suma, *el proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social* se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos, y por un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa. Esta es la plataforma sobre la que debe apoyarse una Estrategia Nacional de Desarrollo que pretenda promover la eficiencia y generar una base de sustentación sólida y socialmente responsable.

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social es el resultado de una adecuada combinación de *capacidades, incentivos y diseño institucional*.

Las *capacidades sociales* son las aptitudes de los actores sociales para implementar sus planes de vida. Se desarrollan a través de la aplicación de un conjunto coherente de políticas económicas y sociales y con el establecimiento de normas e instituciones que alineen las acciones de política con los objetivos planteados por la Estrategia Nacional de Desarrollo.

8 Uno de los países que han diseñado e implementado una END con el enfoque conceptual de un Modelo de Crecimiento Económico Inclusivo es Nueva Zelanda. Ver The Treasury (2001): “Towards an Inclusive Economy”, Treasury Working Paper 01/15, New Zealand, 2001.

Las *capacidades productivas* son las aptitudes de los actores sociales para obtener prosperidad a través del trabajo. Se desarrollan a través de políticas transversales, sectoriales, infraestructurales, regionales, etc., que apuntan al incremento del capital, a la participación del trabajo en la economía, a la mejora de la productividad y a la incorporación de tecnología adecuada.

El *sistema de incentivos* es el conjunto de estímulos sociales y económicos que alientan o desalientan al comportamiento de los actores sociales. Está relacionado con las reglas de juego de la sociedad, con las sanciones y con las valoraciones establecidas. Así, las políticas macroeconómicas son un componente clave del diseño de reglas claras y predecibles.

El *diseño institucional* es la forma en que se organizan los recursos físicos y humanos del Estado para ejercer su capacidad de hacer cumplir las reglas de juego definidas. Por lo que se constituye en una herramienta adecuada para asegurar los derechos ciudadanos y reducir las desigualdades, generando las condiciones necesarias para el crecimiento económico con inclusión social.

El Crecimiento Económico con Inclusión Social se logra a través de la articulación apropiada de

políticas públicas y de la implementación de un sistema de incentivos adecuado que fomente tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano.

## 1.2. Políticas Públicas, Crecimiento Económico y Desarrollo Humano

El crecimiento económico depende en última instancia de la acumulación de capital en todas sus formas, lo que a su vez depende de las condiciones que permiten o impiden dicha acumulación. En este sentido, deben destacarse las condiciones del retorno esperado de la actividad económica y las condiciones de acceso al financiamiento de dichas actividades<sup>9</sup>.

Se puede analizar el retorno de la actividad económica desde dos perspectivas, la de los *retornos sociales* y la de la *apropiación privada* de dichos retornos. Los retornos sociales dependen fundamentalmente de los niveles de *capital humano* y del *desarrollo de la infraestructura*. Mientras que la apropiación privada de los retornos

<sup>9</sup> Hausmann, R. D. Rodrik & A. Velasco (2005): "Growth Diagnostics", Center for International Development, Harvard University.

Figura 1  
Crecimiento Económico con Inclusión Social y Desarrollo Humano

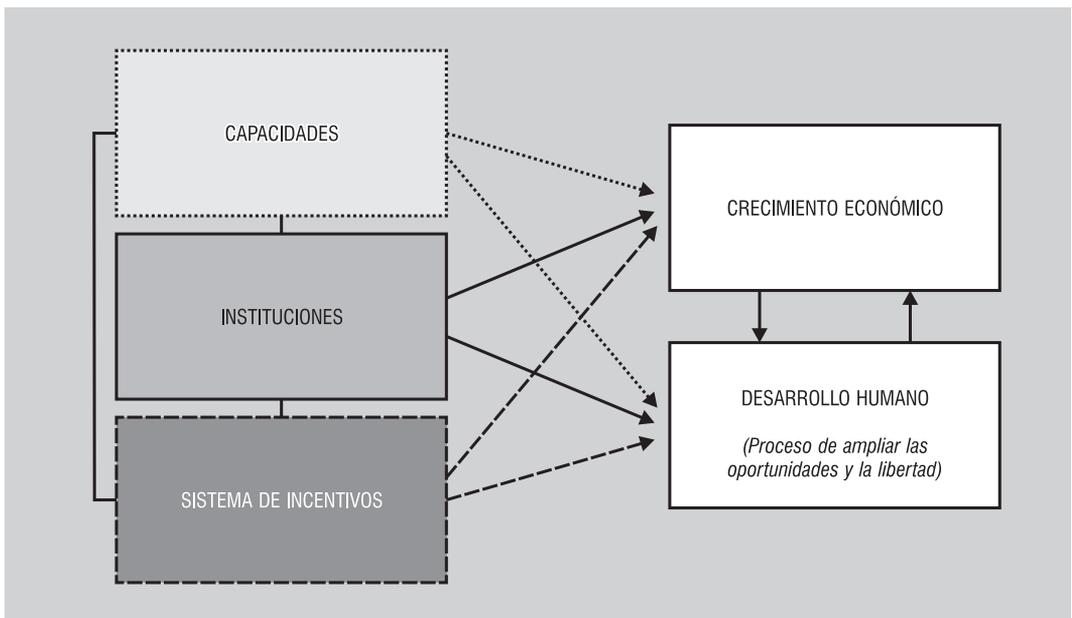
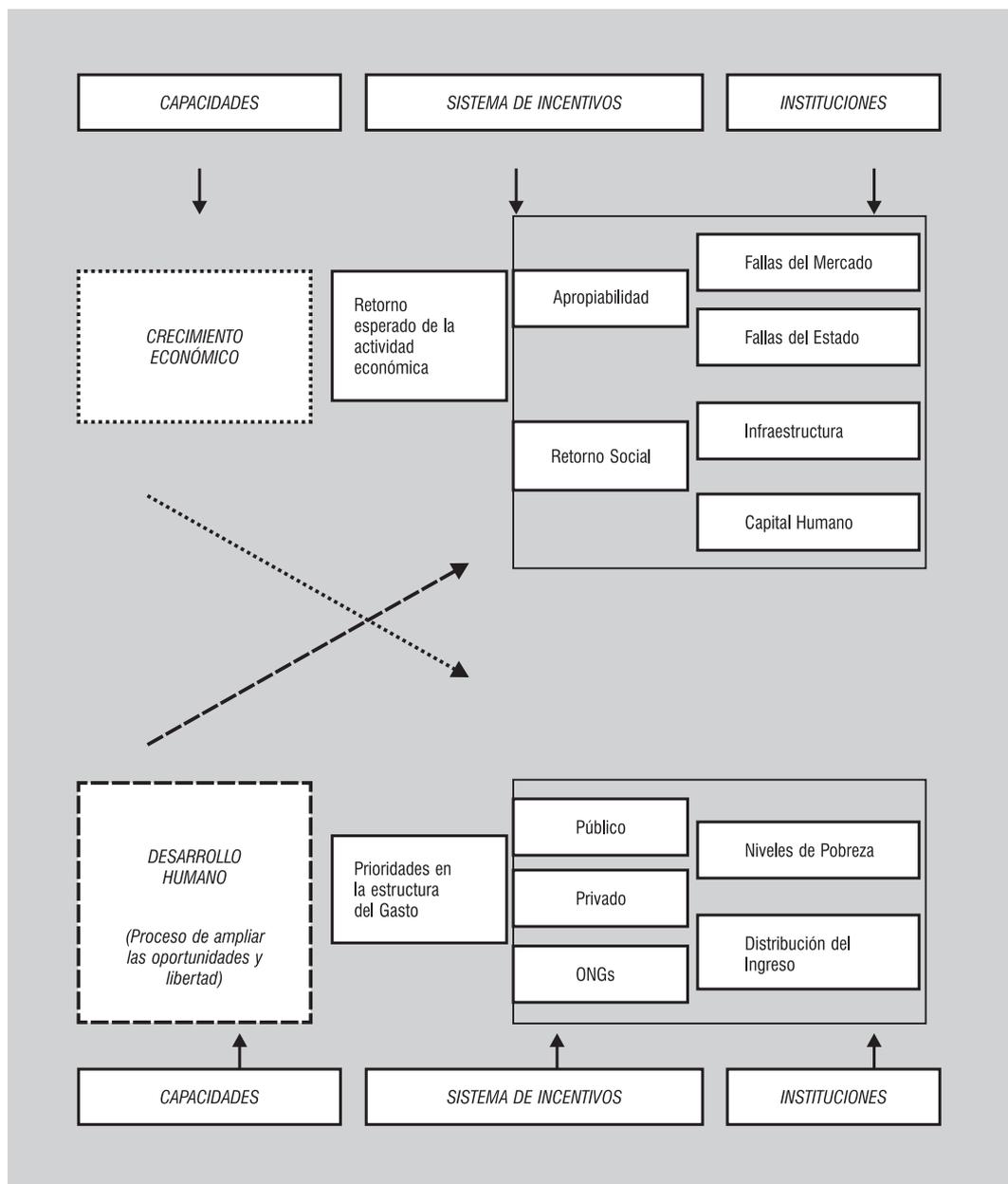


Figura 2  
**Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en el marco de la Inclusión Social**



depende de factores micro y macroeconómicos. Los factores microeconómicos guardan relación con el *funcionamiento de los mercados* (eficacia o fallas), como ser: la existencia de problemas de información y de coordinación, el funcionamiento del marco normativo de protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de

las normas y la existencia de prácticas corruptas. Por otra parte, los factores macroeconómicos dependen de la estabilidad monetaria, financiera y fiscal, en otras palabras, guardan relación directa con las fallas en el *funcionamiento del Estado*.

Por su parte, el desarrollo humano visto como el aumento de las oportunidades y libertad de

la población, depende tanto de las *prioridades del gasto* tanto a nivel público (en salud, educación, promoción del empleo y combate a la pobreza) como a nivel privado. De hecho, la diferencia entre las prioridades de estos dos tipos de gastos se encuentra en los determinantes de unos y otros. Mientras que en el gasto público las prioridades responden a los lineamientos de las *políticas públicas*, en materia de gasto privado, las prioridades dependen de la estructura de la *distribución del ingreso* y de los *niveles de pobreza*. En efecto, se puede constatar que los hogares más pobres dedican un porcentaje menor de sus ingresos a la educación y la salud, en comparación al porcentaje que dedican para alimentación. Es por eso que en países de bajo desarrollo económico y social, la cooperación para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales también juegan un rol importante.

En Paraguay, los bajos niveles de desarrollo humano se reflejan en las grandes desigualdades y su impacto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico<sup>10</sup>. La Figura 2<sup>11</sup> integra los conceptos anteriores con los desarrollados en la primera sección.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA

### 2.1. La situación económica y social de Paraguay

Los resultados macroeconómicos de los últimos años han estado caracterizados por el crecimiento económico, pero con escasa generación de empleo de calidad. Entre 2003 y 2008 el crecimiento promedio del PIB se situó en 4,8% anual. En el mismo periodo se redujo, por un lado, la tasa de desempleo abierto, que en 2008 se ubicó en 5,7%, pero, por otro lado, tuvo lugar un crecimiento del subempleo, que pasó del 24,2% en 2004 al 26,5% en el año 2008<sup>12</sup>.

10 Véase en PNUD Paraguay (2008) cómo se “descomponen” las desigualdades en cuatro grandes factores explicativos: la geografía (urbano-rural), el género (jefatura de hogar masculina-femenina), la etnia y lengua (hispano-parlantes guaraní-parlantes) y el ingreso de los hogares.

11 La Figura 2 es una adaptación de los esquemas conceptuales referidos en las notas bibliográficas anteriores.

12 El subempleo o desempleo oculto está compuesto por empleos de baja calidad, por la jornada laboral excesivamente extensa, por los reducidos niveles salariales, incumplimiento del salario mínimo y por la baja o nula cobertura de la seguridad social.

Si a esto se agrega la baja cobertura que tiene el sistema de jubilación, que alcanza apenas al 36% de la Población Económicamente Activa (PEA), se evidencian una elevada informalidad laboral y una economía dual en la cual una parte de la actividad se realiza en un contexto dinámico y formal, mientras un segmento significativo de la producción tiene lugar en un marco informal, trabajando con tecnologías tradicionales de bajos niveles de productividad.

Desde el lado de la oferta, el crecimiento económico se explica por un dinamismo sin precedentes del sector agrícola, que mostró una tasa de crecimiento del 25% en términos reales, lo que representó las dos terceras partes del crecimiento del PIB del mencionado periodo. Este crecimiento estuvo asociado tanto a un contexto externo favorable como al comportamiento expansivo de las inversiones y el consumo de los hogares.

Sin embargo, la economía paraguaya ha venido creciendo con una estructura productiva de extrema heterogeneidad, caracterizada por una marcada desigualdad en el acceso a los mercados, por la creciente degradación del medio ambiente<sup>13</sup> y por una gran concentración de los recursos en un reducido número de empresas y familias.

Estos rasgos de la estructura productiva explican el alto número de familias que en 2007 vivían en la pobreza (35,6%) y en la extrema pobreza (19,4%). En dicho año, el 40% más pobre de la población recibía apenas el 11% del total de ingresos del país, mientras que el 10% más rico concentraba algo más del 40% de la riqueza generada por la economía.

La concentración de los recursos productivos puede apreciarse también en la distribución de la tierra, según el tamaño de las fincas agrícolas. El Censo Agrícola de 2008 reveló que el 84% de las mismas tenían extensiones inferiores a las 20 hectáreas. Si a éstas se agregan las que tienen superficies entre 20 y 50 hectáreas, ellas superan al 90% del total de fincas existentes.

13 Ejemplo sobre las amenazas que operan sobre el medio ambiente. De ocho millones de hectáreas ocupadas por bosque nativo en 1945, en el año 2009 sólo restaban un millón de hectáreas en la Región Oriental y 600 mil en la Región Occidental.

La fuerza laboral paraguaya apenas supera los 2,8 millones de ocupados, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al año 2008. Las tres cuartas partes de los ocupados trabajan en micro y pequeñas empresas que tienen menos de 20 personas ocupadas. A esto hay que agregar que un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo tiene bajos niveles de capacitación.

El predominio de fincas agrícolas de reducida extensión y la elevada participación de micro y pequeñas empresas en la generación de empleo ponen en evidencia que la estructura productiva de Paraguay se encuentra representada mayoritariamente por unidades productivas con bajos niveles de capitalización y por lo tanto con acceso restringido a tecnologías avanzadas y a los mercados más competitivos.

En este escenario, las mujeres y los jóvenes se encuentran particularmente afectados por los problemas de empleo. Por eso, uno de los principales retos del mercado laboral consiste en mejorar las condiciones de empleo y crear el contexto propicio para generar nuevos puestos de trabajo sobre la base de un crecimiento económico sostenido con generación de empleo de calidad.

Si bien es cierto que la pobreza ha disminuido en los últimos años, sin embargo aún afecta a una parte considerable de la población. De hecho, a pesar de que la economía nacional registró crecimiento económico recientemente, la pobreza extrema se incrementó, especialmente en la zona urbana, lo que agrega complejidad al fenómeno de la pobreza extrema que tradicionalmente se ubicaba en el sector rural.

La estructura productiva dual se manifiesta en la coexistencia de un sector dinámico y minoritario que funciona como enclave, y otro sector mayoritario que tiene un escaso dinamismo. De esta forma existe una base agropecuaria que exporta *commodities* hacia el mundo desarrollado y un segmento de la economía que desarrolla actividades de triangulación comercial con una clara inserción regional<sup>14</sup>. Esta modalidad de inserción

externa se relaciona en forma directa con una estructura productiva que no genera incrementos sostenidos de valor agregado y que no utiliza mayoritariamente empleo calificado, por lo que los beneficios del crecimiento en este sector no repercuten en el resto de la economía y difícilmente contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad.

En el sector agropecuario también coexisten un sector exportador dinámico (donde confluyen el sector sojero y la producción de carne) y la Agricultura Familiar Campesina (AFC) dedicada principalmente al algodón y varios cultivos de subsistencia. Esta estructura productiva se enmarca en una realidad: en las zonas rurales la pobreza afecta a más del 43% de su población y la pobreza extrema alcanzó el 30%.

La AFC sufre una retracción por el difícil acceso a la tierra, por estar expuesta a los impactos del mal manejo de los recursos naturales y debido a la sobreexplotación fundiaria y al monocultivo. Así el 68% de los ocupantes de pequeñas fincas para el cultivo no tienen títulos de propiedad. El 65% de las unidades de producción campesina poseen el 5% de la tierra, mientras que el 1% de los grandes propietarios detentan los dos tercios de la superficie agrícola total.

La crisis afecta en forma particular a la población rural de origen indígena. Casi tres cuartas partes de la población indígena ocupada que tiene diez o más años de edad trabaja en el sector primario, en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca. El 38,9% de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta y no ha concluido el segundo grado de la educación primaria.

Esta estructura dual favorece el seguimiento situaciones de conflicto. Por una parte, se encuentran los campesinos con reivindicaciones históricas, relacionadas con las posibilidades de acceso a la tierra y otros recursos productivos (créditos, asistencia técnica, etc.), y por otra parte existe un movimiento Social Urbano de los "sin techo" con reivindicaciones de lógica "prebendaria" gestadas al amparo de la forma en que el Estado ha actuado en relación a la carencia inmobiliaria urbana durante el pasado reciente. La movilización social de estos grupos ha generado la reacción de actores del sector más dinámico de la economía, cuyos protagonistas ven en muchas

14 Ni las exportaciones de soja y carne, que han ido en aumento geométrico en los últimos años, ni el comercio de intermediación comercial (comprar grande y barato de la extrazona y vender barato al Brasil) han sido generadores de empleo. Por lo tanto, no han tenido un efecto importante sobre la distribución del ingreso.

de estas reivindicaciones sociales un cuestionamiento al derecho de la propiedad.

Además, la economía paraguaya presenta debilidades importantes en materia de *competitividad*, relacionadas con el déficit de infraestructura (vial, de comunicaciones, de transmisión eléctrica, etc.), el bajo nivel de desarrollo tecnológico incluso en los sectores exportadores dinámicos y la baja tasa de escolaridad de la mano de obra.

De los aproximadamente 60 mil kilómetros de carreteras disponibles, sólo el 10% es transitable en cualquier estado del clima. La inversión en pavimentación ha sido tradicionalmente insuficiente. De los 12 aeropuertos pavimentados sólo dos de ellos tienen capacidad para aviones con cuatro motores.

En el 2007, la población mayor de 25 años tenía en promedio 7,5 años de escolaridad. El 90% de la población de entre 19 y 25 años, que pertenecía al quintil más pobre, no asistía entonces a un centro de enseñanza. La tasa de analfabetismo absoluto afectaba al 5,4% de la población y el analfabetismo funcional era mucho mayor.

Las debilidades institucionales en el Estado afectan negativamente a la competitividad de la economía. La parcial vigencia del Estado de Derecho, la ineficiencia y la falta de transparencia del sector público, el exceso de atribuciones del Congreso y su alta discrecionalidad en el ejercicio del poder, constituyen elementos negativos que afectan de manera crucial al bajo dinamismo del sector privado y representan obstáculos para el desarrollo de la inversión productiva.

## 2.2. Los efectos de la crisis internacional

La economía mundial ha estado atravesando desde mediados del año pasado una crisis de proporciones históricas.

La orientación expansiva de la política monetaria de Estados Unidos, durante los últimos años, provocó un sobreendeudamiento de empresas y familias de este país. La burbuja –sobre valoración no sostenible– de los precios de los bienes hipotecarios se redujo bruscamente. La desvalorización se transmitió primero con la pérdida de valor de los activos financieros del mercado americano y luego se expandió hacia la eco-

nomía global, a través de múltiples canales de transmisión.

Paraguay es pasible de ser afectado directamente por dos de estos canales: el que se transmite a través del comercio internacional y el que se origina en la reducción de los montos de remesas provenientes del exterior. En el caso de la economía paraguaya, no jugaron un papel relevante la disminución de los flujos financieros tradicionales ni la retracción de la inversión extranjera directa.

Los países emergentes han sido impactados de manera desigual por la crisis. En América Latina, las economías más importantes, como México y Brasil, han sido afectadas de manera directa. En Asia, China e India han ajustado a la baja sus perspectivas de crecimiento para el 2009 y el 2010, pero conservando aún perspectivas de crecimiento auspiciosas<sup>15</sup>. El Fondo Monetario Internacional prevé que en 2009 China crecerá a una tasa algo superior al 7%, en tanto que India lo haría al 6%.

En la década de los '90, los países desarrollados contribuyeron al 59% del crecimiento mundial. En los primeros años del presente siglo, esa contribución cayó al 36%. Las estimaciones de los organismos internacionales (FMI y UNCTAD) para el año 2009 fijan dicha contribución en sólo un 10%. Esto implica que, en el corto plazo, la dinámica del crecimiento mundial dependerá crucialmente de lo que ocurra en los países en desarrollo.

La nueva realidad del comercio internacional hará descender los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, los efectos directos negativos sobre los volúmenes exportados por la economía paraguaya serán relativos, porque, en primer lugar, el punto de partida corresponde a una situación de precios excepcionalmente favorable. Si bien los niveles de los precios actuales de exportación se encuentran por debajo de los registrados en 2008, todavía superan los valores de los tres años anteriores. Y, en segundo lugar, porque con posterioridad al inicio de la crisis se ha producido un alza en el cambio del dólar que beneficia el valor de las exportaciones. Todo esto contribuye a moderar el impacto negativo de las

<sup>15</sup> Al mismo tiempo, en China se han tomado una serie de medidas que apuntan al desarrollo del mercado interno como forma de contrarrestar la caída de las exportaciones.

circunstancias adversas sobre la rentabilidad del sector exportador.

Sin embargo, la economía paraguaya puede sufrir, sin embargo, los efectos de la crisis de manera indirecta a través de la repercusión negativa de ésta sobre los socios comerciales de la región y de los efectos de contracción del consumo que pueda provocar la reducción de las remesas provenientes del exterior.

Según estimaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las remesas que recibe Paraguay habrían alcanzado en los años recientes 5 puntos porcentuales del PIB. Una contracción drástica de estos flujos podría provocar efectos sobre el mercado interno y tener repercusiones negativas sobre indicadores sociales, sobre todo por el posible aumento de la pobreza, dada la importancia que tienen las remesas en la estructura de ingresos de los hogares más pobres de la población.

### 2.3. El impacto de una sequía prolongada

Además de tener que enfrentar la reversión de la tendencia favorable que caracterizó el escenario internacional en los años anteriores, la economía paraguaya ha debido enfrentar durante los últimos meses los efectos de una sequía prolongada y severa. Entre los meses de diciembre y febrero la falta de lluvia tuvo importantes efectos negativos sobre algunos rubros agrícolas. La contracción de la producción en los cultivos de soja y maíz alcanzó casi al 40% en volúmenes físicos, pasando de 6,8 millones de toneladas en 2008 a 4,1 millones en 2009. Más recientemente, entre los meses de marzo y mayo, la sequía también ha extendido sus efectos negativos sobre la producción ganadera y ha vuelto a afectar a la producción de soja.

A pesar de los problemas que ha provocado la sequía sobre la producción agropecuaria, la actual oferta de financiamiento, tanto del sector público como del sector privado, hace prever perspectivas alentadoras para el nuevo año agrícola.

### 2.4. El Plan de Reactivación Económica 2009-2010

Como respuesta a los efectos combinados de la crisis internacional y de la sequía, el gobierno ha

puesto en marcha un conjunto de acciones de política económica y de asistencia a los sectores productivos, el Plan de Reactivación Económica 2009-2010, que tuvo como objetivos prioritarios: (i) *defender el empleo*, mediante la ejecución de obras públicas y la concesión de créditos al sector privado; (ii) *proteger a los sectores más pobres y débiles de la sociedad*, implementando un amplio sistema de transferencias condicionadas y emprendiendo acciones orientadas al fortalecimiento de los recursos para la educación y la salud; (iii) *apoyar financieramente* a la agricultura familiar y a las micro y pequeñas empresas, a través de la extensión de líneas de crédito canalizadas a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), y (iv) *asegurar la liquidez* para el normal funcionamiento del sistema financiero.

Esta respuesta de política económica fue diseñada de modo a no afectar a los equilibrios macroeconómicos fundamentales ni recortar los presupuestos de provisión de bienes y servicios fundamentales para el bienestar de la población. El Plan de Reactivación Económica 2009-2010 contribuyó a la solidez macroeconómica y financiera de la economía paraguaya y, a la vez, aseguró el mantenimiento de los objetivos de mediano plazo trazados por el gobierno: crecimiento económico sustentable, reducción de la pobreza y la desigualdad, modernización de la Administración Pública y desarrollo institucional del Estado para reducir las deformaciones del 'clientelismo' y de las prácticas 'prebendarías'<sup>16</sup>.

El Plan de Reactivación Económica 2009-2010 consistió en una orientación expansiva de las políticas monetarias y fiscales. La expansión de gasto público abarcó tanto a la inversión en infraestructura como a la atención de los sectores más vulnerables de la población. La inversión en la red vial, en viviendas sociales y en otras obras públicas de alto impacto económico y social se incrementó en casi 400 millones de dólares, con impactos significativos en materia de generación de empleo: 60 mil empleos directos y 290 mil empleos indirectos. Los montos de las transferen-

<sup>16</sup> Clientelismo es la práctica particularista de intercambio de favores entre gobernantes y ciudadanía, sin la universalidad requerida entre los reclamos y la materialización de derechos, principalmente sociales. Prácticas prebendarías tienen lugar cuando el funcionario de Estado incumple con su obligación de servidor público para usar su autoridad en beneficio personal.

cias condicionadas beneficiarán a 120 mil familias en situación de pobreza extrema, unas 600 mil personas aproximadamente. En el primer semestre el programa alcanzó a 41 mil familias.

Las acciones de política financiera y crediticia han jugado un papel fundamental en la implementación del Plan de Reactivación Económica 2009-2010. El CAH dispone de líneas de crédito de 30 millones de dólares y por otra parte se encuentra gestionando ante el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) una línea adicional de 10 millones de dólares. El BNF cuenta con más de 190 millones de dólares, gracias a una ampliación presupuestaria reciente. La operativa crediticia conjunta de estas dos instituciones asiste financieramente a aproximadamente 440 mil personas.

En el marco del Plan de Reactivación Económica 2009-2010 se adoptó, además, un conjunto de medidas orientadas a agilizar los procedimientos administrativos en las contrataciones públicas y se implementó el programa *Compre Paraguay*. Además, con el propósito de financiar proyectos intensivos en mano de obra, se pusieron en marcha, en seis de los Departamentos más pobres del país, inversiones municipales por un monto de 6 millones de dólares.

Con la ejecución del Plan de Reactivación Económica 2009-2010 se han obtenido resultados positivos. En el primer semestre de 2009 se ha mejorado la ejecución presupuestaria en un 14% con relación al periodo del año anterior. Los ingresos tributarios han crecido 5% respecto al año pasado. Se han concretado negociaciones exitosas con las Instituciones Financieras Internacionales. Con el Banco Mundial se concretó una operación de 100 millones de dólares y, por igual monto, se negoció un crédito de libre disponibilidad con el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>17</sup>. Están pendientes de aprobación en el Congreso Nacional donaciones por un monto total que alcanza los 116 millones de dólares.

## 2.5. Más allá de la coyuntura

En la medida en que los precios de exportación de la economía paraguaya dependan más de

lo que suceda en los países asiáticos que en los países industrializados occidentales, es de esperar que la actual crisis internacional afectará de manera moderada a la economía paraguaya y que, una vez que ésta se haya superado, las tendencias estructurales de la economía mundial vuelvan a impactar favorablemente sobre la economía paraguaya.

Estudios recientes indican que la tendencia al incremento del consumo per cápita de los países en desarrollo, con un ingreso de nuevos consumidores –en China e India, fundamentalmente–, provocará aumentos significativos en la demanda de alimentos y de materias primas agropecuarias. Por lo cual, luego de superada la crisis, es posible que haya alza en los precios de exportación, fundamentalmente de los alimentos y los productos forestales.

Estas tendencias implicarán un conjunto de desafíos que la política económica en Paraguay deberá enfrentar en los años venideros:

- El ingreso de nuevos actores a la producción primaria con nuevas formas de organización empresarial generará nuevas demandas de capacitación.
- La expansión de la frontera agrícola exportadora de *commodities* no significa necesariamente la expansión de la frontera agrícola. Podrían tener lugar una sustitución, desplazamiento y disminución del área empleada por otras formas de producción, como la agricultura familiar, especialmente en la Región Oriental del país<sup>18</sup>.
- Para que la tendencia al incremento del precio de la tierra generada por las mayores inversiones no acelere el proceso de concentración de la tierra, en perjuicio de la agricultura familiar campesina y de los pequeños productores, habrá que satisfacer la demanda de asistencia técnica y de nuevas tecnologías que hagan rentable a estos sectores; proveerles asistencia financiera, fomentar la organización de estos

<sup>17</sup> En estos momentos se encuentran avanzadas las negociaciones para lograr nuevas fuentes de financiamiento ante la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el CAF.

<sup>18</sup> La expansión de la frontera agrícola en la Región Occidental sólo es posible para las grandes empresas y no para la pequeña producción, dadas las características propias de esa zona del país. De hecho, sólo el 2% de la población reside en dicha región. En la Región Oriental, la expansión del cultivo de granos y carne se ha hecho a expensas de la pequeña producción.

productores, desarrollar normativas y elevar su capacidad de acceder a los mercados.

## 2.6. Restricciones para un Crecimiento Económico con Inclusión Social <sup>19</sup>

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social en Paraguay enfrenta una serie de restricciones que será necesario levantar en la implementación de las iniciativas, pues ellas representan obstáculos para alcanzar los objetivos planteados.

Una de las principales restricciones que se heredan del pasado es la *modalidad de inserción internacional* comercial, productiva y financiera del Paraguay. Ella es clave si se pretende reducir la dependencia y la vulnerabilidad externa de la economía. El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social requiere que se produzcan cambios en el esquema de relaciones económicas internacionales, el logro de una mayor diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, un objetivo fundamental para mitigar los impactos de los acontecimientos externos sobre la estructura exportadora.

Desafíos fundamentales para mejorar la modalidad de inserción internacional de la economía paraguaya son la ampliación del número de rubros exportables, la incorporación de mayor valor agregado a los productos tradicionales de exportación y la ampliación del número de mercados a los que accede la oferta exportable. Paraguay necesita, además, fortalecer sus vínculos financieros con el exterior, aprovechar de manera más eficiente la oferta de créditos y la asistencia técnica de las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fonplata, etc.) y plantearse como objetivo estratégico el acceso futuro a los mercados de crédito internacionales.

La *debilidad institucional* del país impone limitaciones para el despliegue de la inversión y para la concreción de iniciativas privadas capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece el Pa-

raguay en numerosas actividades productivas. La ineficacia con que actúan la mayoría de las instituciones del sector público, la existencia de prácticas clientelísticas en las relaciones entre agentes privados y la administración pública, la extensión de las prácticas corruptas y las deficiencias que se observan continuamente en el funcionamiento de la justicia, plantean limitaciones a la plena vigencia del Estado de Derecho. En la medida en que crean obstáculos para la inversión productiva y para la asunción de riesgos por parte del sector privado, esta realidad se convierte en un límite para el despliegue del proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social.

La ausencia de esquemas de planificación estratégica en el sector público hace que la discrecionalidad influya en las decisiones políticas, fragilizando las reglas de juego imperantes. La débil capacidad de regulación del Estado sobre mercados relevantes de la economía hace que se presenten regularmente casos de comportamientos abusivos, reñidos con el interés general, por parte de empresas públicas y privadas. Las deficiencias en materia de regulación impiden en ciertos casos el desarrollo competitivo de los mercados y dejan al descubierto las fallas que existen en el control y monitoreo de las políticas públicas.

La frágil gobernabilidad es una de las restricciones más importantes para impulsar un programa de transformaciones económicas y sociales de envergadura en el país. A esta realidad hay que agregar presiones que surgen desde sectores de la sociedad que generan incertidumbre; ya que pone de relieve la escasa conciencia existente para llegar al acuerdo entre los estamentos políticos y sociales para restringir los reclamos corporativos no compatibles con las prioridades económicas y sociales del país.

La *deficiencia de la infraestructura* disponible plantea obstáculos severos para el desarrollo productivo. Las carencias alcanzan tanto a la infraestructura de transporte en sus diferentes formas (vial, ferroviaria, fluvial, aérea, agua y saneamiento), así como a las comunicaciones y a los recursos energéticos. Un país que cuenta con abundantes fuentes de energía, fundamentalmente hidroeléctrica, tiene grandes limitaciones en materia de distribución. La falta de líneas de

<sup>19</sup> Esta sección recoge elementos del Programa Económico y Social y de Hausmann, R. y B. Klinger (2007) "Growth Diagnostics: Paraguay", Center for International Development Harvard University".

transmisión adecuadas hace que el difícil acceso a la energía sea una restricción efectiva para la ejecución de los proyectos de inversión que producirían una oferta exportable competitiva en los mercados internacionales y un importante número de puestos de trabajo de calidad.

Para concretar las mejoras imprescindibles en la disponibilidad de infraestructura, se requerirán inversiones importantes durante un largo periodo de tiempo. El desafío es de tal magnitud que será imposible que pueda ser realizado exclusivamente por parte del sector público. En este marco, cobra importancia el impulso de un amplio abanico de formas de cooperación entre los sectores público y privado.

En muchos países, la asociación público-privada y las concesiones han sido idóneos instrumentos para fortalecer la capacidad de generación de infraestructura. En la región, se destacan las experiencias llevadas adelante recientemente por Chile y Brasil, países que han desarrollado diferentes formas de cooperación y complementación entre el sector público e inversores privados para poner en marcha una amplia gama de proyectos de inversión en infraestructura, lo que ha generado cambios relevantes para la localización de inversiones por parte de actores privados. El desarrollo de experiencias de este tipo en Paraguay requiere mejorar aspectos fundamentales de los marcos jurídicos existentes. En particular, requerirá innovaciones en los sistemas de contratación del sector público con el privado y el desarrollo de instrumentos que mitiguen los riesgos fiscales inherentes a este tipo de iniciativas. En este caso vuelven a adquirir peso los desafíos institucionales vinculados al fortalecimiento de los marcos regulatorios para el desarrollo de estas prácticas.

Las actuales *estructuras de la propiedad* y de la *distribución del ingreso* implican obstáculos importantes para promover el Crecimiento Económico con Inclusión Social. Se deben poner en práctica acciones orientadas a la difusión del poder y a la creación de oportunidades para todos los sectores de la sociedad. La desigualdad económica y social del Paraguay se apoya en una elevada concentración de los recursos y del poder económico en un reducido número de actores. El grado de desigualdad es de tal mag-

nitud que se convierte en la mayor restricción al crecimiento económico en Paraguay<sup>20</sup>.

El *nivel* y la *estructura del gasto público* imponen, asimismo, restricciones para la implementación de un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social. La extremadamente baja participación del gasto público en la estructura del PIB impide la provisión suficiente de bienes y servicios públicos fundamentales, y limita la expansión de la inversión pública. Es por eso que una estrategia que no se plantee, desde las propias instancias de diseño, la elevación gradual pero significativa del gasto público en áreas sociales, será incapaz de asegurar un crecimiento sostenido y de hacer aportes relevantes para la mejora en la calidad de vida de las grandes mayorías nacionales.

El despliegue de una estrategia de este tipo requerirá el fortalecimiento de políticas sociales capaces de alcanzar a amplios segmentos de la población. Para la puesta en marcha de estas iniciativas deberá disponerse de recursos adicionales para el fortalecimiento de la educación, para la mejor atención de salud de la población y para promover el acceso a la vivienda. Esto sólo será posible si se alcanzan elevados niveles de crecimiento económico y si se ponen en práctica mecanismos adecuados para aumentar los recursos del Estado a fin de financiar el gasto público social.

Las políticas orientadas a instalar en Paraguay un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social deben asegurar la *estabilidad macroeconómica* y *financiera* así como la *cohesión social*. Esto se convierte en un pilar básico de la estrategia, ya que los actores con capacidad de invertir y tomar riesgos deben disponer de un horizonte predecible y amplio que favorezca la toma de decisiones de largo plazo. Las expectativas sobre la trayectoria futura de las principales variables, que determinan la rentabilidad esperada de los proyectos, así como la existencia de un marco social estable, caracterizado por bajos niveles de conflictividad, son los soportes esenciales de la plataforma sobre la cual se desplegará la estrategia de crecimiento.

Existen actividades que han mostrado comportamientos dinámicos muy importantes y por perio-

<sup>20</sup> Véase, PNUD Paraguay (2008), op. cit.

dos prolongados, como el crecimiento registrado en el cultivo de la soja. Esto se explica por la aptitud de los recursos naturales para esta producción, por los niveles de precios internacionales que aseguraron altos niveles de rentabilidad en este tipo de negocio y porque su expansión no requirió un desarrollo de la infraestructura sofisticada ni utilizó recursos humanos altamente capacitados y porque esta experiencia de la soja pudo beneficiarse con las inversiones realizadas en la hidrografía, que viabilizaron la comercialización internacional de la producción con costos de transporte razonables. Pero, en general, las restricciones y obstáculos ubican a Paraguay en una situación poco favorable en materia de competitividad para instaurar un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social.

Esto es percibido tanto por actores internos como desde el exterior. La percepción desde el ámbito internacional queda de manifiesto cuando se considera que, a principios del actual periodo de gobierno, Paraguay se encontraba en el lugar 121 entre los 131 países incluidos en el Índice de Competitividad elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial<sup>21</sup>. Durante la última década, el Paraguay ha estado ubicado sistemáticamente entre el 10% de los países peor posicionados en esta materia a nivel mundial, superado en todas las mediciones por la mayoría de los países de la región. En 2004-2005, Paraguay se encontraba en la posición 100 entre 104 países incluidos en la medición. En 2001-2002, se ubicaba en el lugar 72 entre 75 países. El Índice de Competitividad toma en cuenta información sobre aspectos de las economías que influyen sobre la capacidad de competir en el ámbito internacional<sup>22</sup>. Las mayores debilidades de Paraguay, en términos de competitividad, se encuentran en la institucionalidad pública, la infraestructura física, el avance tecnológico y la innovación.

La posición de Paraguay en lo que refiere al clima de negocios refleja, también, el tipo de obstáculos que enfrenta el país para impulsar inversiones. La organización Transparencia Internacional elaboró un indicador, denominado Índice de Percepción de Corrupción, que aporta información sobre varios aspectos que influyen sobre el clima de negocios<sup>23</sup>. En el año 2007, el Paraguay ocupaba el lugar 138 entre los 179 países sobre los cuales Transparencia Internacional elaboró el Índice de Percepción de Corrupción. En orden decreciente de importancia, en términos de impedimentos para hacer negocios, el Índice de Percepción de la Corrupción incluye datos sobre corrupción, inestabilidad de las políticas, eficacia de la burocracia estatal, acceso al financiamiento, calificación de la mano de obra y adecuación de la oferta infraestructura.

### III. OBJETIVOS Y PILARES DE LA ESTRATEGIA

El *objetivo principal* es mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones. Para alcanzarlo el gobierno se propone orientar las acciones para lograr los siguientes *objetivos estratégicos*:

- **Proseguir el crecimiento económico** pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos, diversificando las exportaciones para una más estable inserción internacional de la economía, manteniendo los equilibrios macroeconómicos fundamentales.
- **Fortalecer las instituciones del Estado** para mejorar la eficacia de las políticas públicas, elevar la calidad de los servicios públicos y poner en marcha un sistema estable de reglas del juego que ofrezca garantías jurídicas a las personas y a las inversiones.
- **Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales**, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema.

21 Este dato corresponde al periodo 2007-2008 y se encuentra publicado en "The Global Competitiveness Report", World Economic Forum (WEO).

22 Los datos relevados incluyen información sobre el funcionamiento de instituciones fundamentales de la economía y la sociedad, la disponibilidad de infraestructura, la solidez de la situación macroeconómica, la calidad de los servicios de salud y la situación de la educación primaria. Estas dimensiones reflejan los requisitos básicos de la competitividad de los países. El índice toma en cuenta, asimismo, información sobre la educación superior, la eficiencia de los mercados de bienes, la situación de los mercados financieros, la disponibilidad de tecnologías, el tamaño del mercado, la sofisticación de los negocios y la innovación.

23 El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) analiza las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 179 países y territorios. El IPC es un índice compuesto basado en 14 encuestas de opinión de expertos, clasificando a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y el diez, niveles bajos.

- Alentar la **diversificación de la estructura productiva**, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país.
- Impulsar la **participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía** para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva.
- **Armonizar y coordinar las acciones del gobierno** para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

El logro de estos objetivos debe apoyarse en los siguientes ocho pilares:

- I. Mantener **políticas macroeconómicas** consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
- II. Desarrollar un **sistema financiero** sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones.
- III. Mejorar las **empresas públicas** mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente.
- IV. Modernizar la **administración pública** orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos.
- V. Realizar una **reforma agraria integral** con reactivación de la agricultura familiar.
- VI. Impulsar el desarrollo de la **infraestructura**.
- VII. Fortalecer la **competitividad** y mejorar el clima de negocios e inversión.
- VIII. Generar **empleo y luchar contra la pobreza** y contra toda forma de exclusión social.

- I. **Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas**

Mantener los equilibrios monetarios y fiscales constituye un requisito básico para asegurar la estabilidad de la economía y, por ende, es un aspecto esencial para estimular la inversión, generar empleo de calidad y reducir los niveles de pobreza. La coherencia de las políticas macroeconómicas y financieras no asegura, por cierto, el cumplimiento de los objetivos estratégicos ambiciosos como los planteados, pero es una condición necesaria para alcanzarlos. Abundante evidencia internacional demuestra que sin acciones coherentes en esta materia no pueden concretarse mejoras duraderas en la economía y en la sociedad.

En materia macroeconómica los objetivos específicos son:

- Elevar la tasa de crecimiento promedio a largo plazo al 5% anual.
- Asegurar el equilibrio financiero de las cuentas públicas y mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.
- Incrementar la presión tributaria, impulsando mejoras en la eficiencia de la administración, asegurando mayor transparencia en los procedimientos y avanzando hacia la adecuación impositiva.
- Mejorar el nivel y la calidad del gasto público para fortalecer acciones y programas que contribuyan a reducir la pobreza extrema.
- Ampliar y mejorar la calidad y la eficiencia de los proyectos de inversión pública.
- Explicitar los subsidios encubiertos y reorientarlos en función de las prioridades económicas y sociales establecidas por el gobierno.
- Controlar la inflación, manteniendo la tasa de crecimiento de los precios en el rango de un dígito; promover el desarrollo estable del sistema financiero, actuando oportunamente ante situaciones de riesgo o fragilidad.
- Implementar un sistema de pagos seguro y eficiente.

## Acciones y medidas

- 1.1 Acordar con el Congreso Nacional sobre temas presupuestarios, con el propósito

de armonizar las decisiones parlamentarias con las prioridades económicas y sociales fijadas por el gobierno, en un marco de la disciplina fiscal y financiera. Los acuerdos deben incluir: (i) regionalizar algunos gastos sociales (educación, salud y combate a la pobreza); (ii) evitar modificaciones de las propuestas de gastos salariales realizadas por el Poder Ejecutivo, (iii) evitar la aprobación de gastos sin la correspondiente dotación de los recursos necesarios para su financiamiento, los que deberán ser identificados y asegurados por Mensaje del Poder Ejecutivo; (iv) agilizar la aprobación de préstamos y donaciones, en particular aquellos para hacer frente a las emergencias y urgencias.

- 1.2 Aprobar una ley marco de endeudamiento público, en la que se definan los topes máximos anuales de la deuda. Los topes deben estar fijados en función de la capacidad de pago del Estado y ofrecer un marco adecuado para la gestión eficiente de la deuda pública por el Poder Ejecutivo.
- 1.3 Acordar con el Congreso Nacional iniciativas que permitan el reordenamiento de agencias gubernamentales, la fusión de instituciones públicas y el fortalecimiento de la regulación financiera.
- 1.4 Fortalecer financieramente al Banco Central de Paraguay (BCP) a través de la consolidación de las deudas que mantiene el sector público. Para ello, aprobar una ley para la cobertura del déficit patrimonial del BCP por parte del Ministerio de Hacienda.
- 1.5 Elaborar un Proyecto de Ley sobre reforma de la organización del Estado en lo que refiere a responsabilidades del área económica, mediante el cual se reduzcan las superposiciones organizativas y se promueva una mayor coordinación y eficiencia en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas en las principales categorías del gasto público, con especial énfasis en los sectores económico y social.
- 1.6 Elaborar un Programa Macroeconómico y Financiero del Gobierno compatible con el marco macroeconómico de mediano plazo, a ser revisado semestralmente para asegurar y ajustar la coherencia entre las orientaciones, así como las acciones de las políticas fiscal y monetaria en las diferentes situaciones.
- 1.7 Mejorar los procedimientos utilizados para la recaudación de impuestos a efectos de reducir la evasión y contribuir a la equidad del sistema tributario. Establecer ajustes en la estructura impositiva para asegurar los ingresos tributarios que sostienen la política de gastos e inversiones del Estado. Establecer mecanismos de retenciones obligatorias del IMAGRO. Estimar los niveles de evasión en los principales impuestos nacionales y establecer un programa de reducción de la evasión con metas anuales preestablecidas.
- 1.8 Modernizar la gestión del gasto público, introduciendo los ajustes necesarios en la normativa para crear una Cuenta Única del Tesoro, lo que permitirá reducir el número actual de cuentas bancarias de la Administración Central y facilitará el mejor uso de los saldos de los depósitos del Tesoro en el Banco Central del Paraguay.
- 1.9 Reformar la Ley de Administración Financiera, en lo que se prevean el cierre de cuentas bancarias, la introducción de mejoras en la contabilidad, y la asignación de funciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 1.10 Modernizar el sistema de compras públicas, mediante la introducción de mejoras en la eficiencia y la certificación de calidad de sus procesos.
- 1.11 Implementar un sistema transparente de monitoreo del uso de los recursos provenientes de las empresas hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacretá).
- 1.12 Mejorar los procesos de regulación integral de la administración, el gerenciamiento y la explotación de los bienes del Estado.
- 1.13 Crear un Sistema Nacional de Inversión Pública con funciones y responsabilidades definidas para las etapas de preinversión, programación, elaboración del pre-

supuesto, ejecución y evaluación de los proyectos.

- 1.14 Diseñar un plan para el análisis y seguimiento de los aspectos económicos y financieros de las concesiones e inversiones públicas en las que el Estado se asocia con el sector privado.
- 1.15 Definir la meta de inflación a mediano y largo plazo en el 5% anual, asegurando la coordinación entre las acciones de la política monetaria y la política fiscal.
- 1.16 Profundizar los mercados financieros internos para dotar de mayor eficacia a las acciones de política monetaria, mejorando los canales a través de los cuales actúa esta política. Desarrollar el mercado de cobertura cambiaria, reduciendo las intervenciones del Banco Central del Paraguay en el mercado de cambios; impulsar el mercado de dinero de corto plazo para mejorar la gestión de liquidez por parte de las instituciones del sistema financiero.
- 1.17 Adecuar los procesos de supervisión bancaria y financiera en función de las nuevas técnicas y tecnologías disponibles. Confeccionar indicadores que permitan contar con información oportuna a la autoridad supervisora, incorporando sistemas y procedimientos que generen información sobre eventuales situaciones de riesgo en las entidades financieras supervisadas.
- 1.18 Fortalecer el Sistema de Garantía de Depósitos.
- 1.19 Ampliar la cobertura de riesgos financiero, elaborar proyectos de ley para actualizar el marco jurídico en que opera el sector de seguros, definir la obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito contra terceros y evaluar la factibilidad para desarrollar seguros sociales que extiendan los sistemas de cobertura a riesgos de orfandad, desempleo y rendimientos agrícolas.
- 1.20 Bancarizar y promover un mayor acceso a los servicios financieros formales por parte de la población integrando sistemas de pago de bajo valor, de modo a reducir los costos de transacción y alcanzar a

las comunidades remotas, promoviendo la competitividad del sistema financiero y la educación económica y financiera de la población.

- 1.21 Modernizar el marco legal y la regulación del Sistema de Pagos, Depositaria Central de Valores, Compensación y Liquidación de Valores.

## **II. Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones**

Uno de los aspectos más importantes de una estrategia de Crecimiento Económico con Inclusión Social es promover el acceso al financiamiento de todos los actores de la economía.

La situación actual en Paraguay en el sector financiero plantea una serie de desafíos para el éxito de esta estrategia. El comportamiento de los bancos y las instituciones financieras se caracteriza por la existencia de elevados niveles de liquidez y una elevada concentración de los depósitos y créditos en el corto plazo. Los diferenciales entre las tasas de interés de los depósitos y de los créditos ponen de manifiesto las ineficiencias del sistema y la escasa competencia existente entre los intermediarios financieros. Los problemas de acceso al crédito se manifiestan de manera más evidente en el sector de las micro y pequeñas empresas y en las líneas de financiamiento para la adquisición de viviendas. La gestión de las instituciones financieras públicas ha sido, en general, poco eficiente y no ha jugado un papel clave en la oferta de crédito hacia los sectores que presentan mayores dificultades de acceso. La principal institución financiera estatal, el Banco Nacional de Fomento, apenas se diferencia en su operativa del resto de los bancos que integran el sistema.

La actividad de las cooperativas financieras se encuentra bastante extendida en la economía paraguaya. La concentración de la intermediación financiera realizada por las cooperativas también presenta un grado elevado. Las 20 principales cooperativas manejan aproximadamente el 90% de los activos del sector.

El mercado de valores en Paraguay opera con un reducido número de instrumentos financieros, fundamentalmente bonos, y es poco profundo. A esto se suma el escaso desarrollo del mercado monetario y de capitales. Además en el mercado de valores se observa una casi nula participación de los inversionistas en infraestructura y en la construcción de viviendas.

El éxito de una estrategia que promocióne el acceso al financiamiento requiere introducir transformaciones estructurales y reformas profundas en el sistema de crédito. Éstas deben buscar la ampliación de los servicios prestados y conseguir que los mercados financieros operen de manera más eficiente, competitiva y transparente. Así es la orientación fundamental de una estrategia que pretenda que los productos de la intermediación financiera alcancen a la mayoría de la población.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas y acciones en esta materia son:

- Mejorar el funcionamiento del sistema financiero, buscando la expansión de la cantidad y la calidad de los servicios prestados, asegurando la solidez de las empresas que participan en el mercado.
- Desarrollar instrumentos de ahorro y crédito de mediano y largo plazo, permitiendo que el sistema financiero provea financiamiento a proyectos de inversión e impulse el desarrollo del país y la generación de empleo.
- Impulsar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Generar mecanismos diferenciados para el acceso al financiamiento de diferentes tipos de empresas.
- Proteger al consumidor de prácticas abusivas realizadas por los intermediarios financieros.

## Acciones y medidas

- |  |     |   |
|--|-----|---|
| <p>1.1 Promover líneas de financiamiento específicas para proyectos e iniciativas que impulsen la modernización empresarial o que supongan inversiones en infraestructura.</p> | 1.2 | Establecer un marco normativo adecuado para las actividades que operan en el segmento de las microfinanzas, considerando las particularidades y especificidades del sector.   |
|  | 1.3 | Perfeccionar un marco que regula la operativa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de acuerdo a los estándares internacionales, prestando especial atención al esquema de regulación de las cooperativas que orientan su actividad preferentemente hacia el microcrédito.  |
|  | 1.4 | Fortalecer las instituciones y capacitar a los recursos humanos del INCOOP.   |
|  | 1.5 | Crear un Programa de Financiamiento a Cooperativas a través de la Agencia Financiera de Desarrollo orientado al microcrédito rural y a las cooperativas de producción.  |
|  | 1.6 | Crear un Programa de Financiamiento de Cadenas Productivas Cooperativo, que se especialice en el financiamiento de la actividad de pequeñas empresas cooperativas que contratan con las grandes cooperativas de producción.   |
|  | 1.7 | Desarrollar una normativa apropiada para favorecer los derechos de los inversores, buscando la participación de inversores institucionales en el mercado de capitales, a través de la introducción de normativas basadas en las mejores prácticas y estándares internacionales y de una nueva infraestructura para la operativa del mercado de valores. |
|  | 1.8 | Reestructurar el sistema financiero público de primer piso y el sistema de apoyo a los pequeños productores urbanos y rurales. Desplegar acciones para las entidades financieras del Estado basadas en un tratamiento diferencial de los distintos tipos de servicios afectados y de los respectivos riesgos inherentes a su prestación.                |
|  | 1.9 | Regular plenamente al Banco Nacional de Fomento con la legislación y la regulación bancaria vigente. Esta institución tendrá un ámbito de actuación acotado en materia de gestión y se guiará por los principios in-  |

ternacionalmente aceptados para la administración de empresas de intermediación financiera. Se especializará en el crédito orientado a apoyar la producción tanto de las pequeñas y medianas empresas como de la Agricultura Familiar Consolidada, utilizando las tecnologías más modernas disponibles. Esta institución será el centro del sistema de cobros y pagos nacionales, dada su tecnología de comunicación y su presencia en todo el país. Buscará incrementar la bancarización de la economía, apoyada en su amplia red de sucursales.

- 1.10 Diversificar las fuentes de recursos de la Agencia Financiera de Desarrollo, tramitando fondos adicionales ante organismos multilaterales de créditos y recurriendo a emisiones en el mercado de capitales. Asimismo, desarrollar nuevos productos y adaptar los ya existentes a las necesidades de los clientes finales, principalmente aquellos que estén orientados a financiar proyectos en sectores competitivos y con potencial de crecimiento.
- 1.11 Modernizar al Crédito Agrícola de Habitación reorientando su actividad para priorizar la asistencia técnica y financiera apropiada a los productores más pobres. Su actividad principal estará concentrada en la promoción de la inversión productiva y en la financiación a pequeños productores rurales y urbanos, actuando bajo estrictos principios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad ambiental. Igualmente, apoyará la progresiva incorporación de sus clientes al sistema financiero bancario.
- 1.12 Canalizar subsidios a través del CONAVI para satisfacer la demanda de viviendas de parte de los sectores menos favorecidos de la población. Además, el CONAVI ejecutará programas de mejoramiento de la comunidad, atendiendo a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, además de los pueblos originarios.
- 1.13 Promocionar el financiamiento de obras de infraestructura y viviendas a través de modernos instrumentos que faciliten la participación conjunta de entidades públicas y privadas (tanto nacionales como extranjeras) en los proyectos.

### III. Mejorar las empresas públicas mediante una gestión profesional, más eficiente y transparente

Transformar las empresas públicas, promoviendo una gestión profesional más eficiente y transparente, constituye una de las prioridades de la estrategia de crecimiento económico del gobierno. La situación de partida muestra que no existe separación clara de la formulación de las políticas dirigidas a los sectores en que actúan las empresas, la ejecución de estas políticas y la regulación de los mercados. Los marcos regulatorios en telecomunicaciones, agua y saneamiento tienen serias limitaciones en su funcionamiento y faltan marcos de regulación para los otros servicios públicos. Resulta imprescindible que se concreten avances en materia de defensa de la competencia y de los derechos de los consumidores.

Las empresas públicas carecen de una estrategia de inversión de mediano plazo que contribuya a ampliar la cobertura y a mejorar la calidad de los bienes y servicios que suministran. Algunas de ellas presentan situaciones patrimoniales y financieras extremadamente delicadas. El presupuesto público no está en condiciones de asistir las financieramente ni puede aportar los recursos necesarios para la expansión de las inversiones. La actual situación de las empresas representa riesgos fiscales potenciales que deben ser mitigados a través de reformas sustanciales en el sistema de gobierno de las empresas.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Recuperar el control de las empresas públicas por parte de la Administración Central.
- Incrementar la cobertura de los servicios prestados por las empresas y mejorar la calidad de los mismos.
- Fortalecer la gestión empresarial y financiera de las empresas públicas.
- Explicitar los subsidios encubiertos en los precios de los servicios públicos.
- Incorporar al sector privado en los proyectos de inversión de las empresas públicas a través de mecanismos como concesiones, terceriza-

ciones u otras formas de asociación público-privado.

### Acciones y medidas

- 1.1 Crear el Consejo de Empresas Públicas, que tendrá a su cargo la coordinación y el control de las decisiones económicas y financieras de las empresas públicas de acuerdo con las orientaciones de política económica del Poder Ejecutivo.
- 1.2 Desarrollar un acuerdo interministerial para la definición de la política del gobierno en términos de regulación, control del Estado y gobernabilidad corporativa de las empresas públicas.
- 1.3 Crear un holding de empresas públicas que aporte soluciones para mejorar el gobierno corporativo de las empresas públicas, rediseñar mecanismos de evaluación de gestión, generar un sistema de planificación de inversiones y estudiar la situación patrimonial y financiera de las empresas públicas.
- 1.4 Crear un ente regulador consolidado e independiente que regule las tarifas y fiscalice los estándares de calidad de servicios en los sectores eléctricos, hidrocarburos, telecomunicaciones y agua.
- 1.5 Establecer un marco institucional en el cual el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Empresas Públicas, (i) tenga bajo su órbita la formulación de las políticas de energía, agua, saneamiento, cemento y telecomunicaciones; (ii) asegure que las empresas serán las responsables de prestar los servicios dentro de los marcos regulatorios vigentes y de los lineamientos políticos del gobierno; y (iii) prevea la existencia de órganos técnicos e independientes de regulación que velen por la calidad de los servicios e impidan prácticas anticompetitivas.
- 1.6 Realizar proyectos de inversión de las empresas públicas con el sector privado a través de mecanismos de concesión, tercerización u otras formas de asociación.

### IV. Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos

El desorden en la Administración Pública manifiesta la debilidad institucional del país y constituye un obstáculo que enfrenta el gobierno para llevar adelante las reformas y transformaciones que el país requiere.

Hay superposición de funciones entre varias instancias y áreas en las cuales no está definido de cual órgano del Estado dependen. La lógica "prebendaria" en la selección de los recursos humanos y en la promoción del personal está extendida y sustituye al concurso como mecanismo de acceso y promoción de los funcionarios en los distintos estamentos de la organización del Estado. Las actividades gerenciales en el sector público carecen de prestigio social y se encuentran mal remuneradas.

La negociación salarial en la Administración Central se encuentra fragmentada y, en muchos casos, se lleva adelante sin la participación de la Secretaría de la Función Pública y sin que se tenga en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el Ministerio de Hacienda. Los marcos jurídicos de la materia son débiles y dan paso a acciones de inconstitucionalidad por parte de los funcionarios, lo que genera incertidumbre en la gestión.

La Administración Central del Estado Paraguayo requiere una profunda revisión de su organización para adecuar su estructura y su funcionamiento a los criterios aceptados de administración pública. Para promover un sector público que oriente sus actividades hacia los usuarios y beneficiarios de sus acciones hay que realizar transformaciones sustantivas en varias instituciones y cambiar radicalmente las políticas y procedimientos sobre los recursos humanos y materiales.

Los objetivos específicos en esta materia son:

- Ordenar la Administración Pública para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas y lograr una mayor coordinación entre las distintas instancias del sector público.
- Fortalecer y jerarquizar las capacidades gerenciales en las diferentes áreas del Estado.

- Mejorar el control de la gestión financiera y patrimonial en el sector público para prevenir, detectar y perseguir los actos de corrupción
- Impulsar la profesionalización gradual del servicio civil, estableciendo un cuerpo de funcionarios en los que primen los méritos y la honestidad, que cuentan con la suficiente capacitación y motivación para alcanzar resultados. A este cuerpo profesional se accederá **solamente** por concurso abierto tanto a funcionarios como a no-funcionarios.
- Promover la mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos humanos del Gobierno Central.

### Acciones y medidas

- 1.1 Coordinar en forma efectiva las instituciones del Estado involucradas en la ejecución de las políticas y los programas definidos como prioritarios por el Poder Ejecutivo.
- 1.2 Publicar en forma regular los lineamientos de Estrategia de Administración Presupuestaria de Recursos Humanos, incluyendo las propuestas orientadas al fortalecimiento de las capacidades para evaluar las necesidades de gastos de personal a ser incluido en el Presupuesto.
- 1.3 Fortalecer la administración de los recursos humanos del Gobierno Central. Se hará un Plan de Seguimiento de la implementación del Decreto 12.255 del 16 de mayo de 2008 que incluirá un mecanismo de monitoreo de las necesidades de personal de las distintas unidades ejecutoras, estimaciones trimestrales de puestos cubiertos por funcionarios de planta, un análisis de la calidad de los procedimientos de selección de personal adoptados y un indicador de rotación del personal.
- 1.4 Centralizar la negociación salarial con los funcionarios del sector público en el Ministerio de Hacienda y en la Secretaría de la Función Pública en representación del Poder Ejecutivo, como sus únicos canales formales.
- 1.5 Focalizar las medidas tendientes a la profesionalización de la gerencia pública en ámbitos claves del Estado, tales como la Administración Financiera, las Contrataciones, los Recursos Humanos y la Auditoría.
- 1.6 Fortalecer las instancias de control de los actos administrativos, tales como Procuraduría General de la República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas, estableciendo mecanismos de coordinación y control cruzado de la información obtenida por cualquiera de ellos.
- 1.7 Crear la carrera del servicio civil, basada en el mérito y en la evaluación del desempeño. Al servicio civil se podrá acceder únicamente por concurso abierto a funcionarios y no-funcionarios.
- 1.8 Promocionar el gobierno electrónico a efectos de garantizar la celeridad, eficiencia, transparencia, publicidad y legalidad de los actos públicos.
- 1.9 Promocionar la descentralización de determinados servicios públicos y la revisión de los procedimientos administrativos. Avanzar en la desburocratización y en la simplificación de los trámites que los ciudadanos y las empresas realizan frente a la Administración Pública, transfiriendo responsabilidades hacia los gobiernos comunales y departamentales.

### V. Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar

El sector campesino y la agricultura familiar son los colectivos de la producción que más sufren la exclusión de los beneficios de la expansión de la economía y la falta de acceso a la tierra para trabajar y afincar a sus familias en el medio rural. Una estrategia de Crecimiento Económico con Inclusión Social debe priorizar a estos sectores y asegurar su participación en los frutos del crecimiento.

La especialización productiva de la economía paraguaya juega un papel importante para explicar la exclusión de la población vinculada a la agricultura familiar. Paraguay tiene una elevada

proporción de su base agropecuaria orientada a la producción de granos y carne. Estas actividades están concentradas en segmentos fuertemente capitalizados de productores. En contraposición, los sectores mayoritarios de pequeños agricultores presentan serias dificultades para insertarse en los mercados. Cerca de la mitad de las unidades campesinas se encuentra en un proceso de desarticulación productiva, por debajo del nivel de producción necesario para ser económicamente viables.

La desarticulación de la estructura productiva del sector convive con una desarticulación de las políticas aplicadas al sector. Desde inicios de la década de los '90, el Ministerio de Agricultura y Ganadería experimenta un paulatino y persistente proceso de involución institucional, deterioro de sus capacidades de gestión administrativa y de liderazgo, junto a una progresiva pérdida de recursos humanos capacitados.

El objetivo central de la Reforma Agraria Integral es avanzar hacia una estructura de la producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la Agricultura Familiar como proveedora de alimentos, garantice la soberanía y seguridad alimentaria, logre una mejor articulación entre las economías locales y promueva el arraigo territorial, social y cultural de la población rural. La Reforma Agraria es, además, un instrumento para promover la capacidad de competencia en los mercados internacionales y para diversificar la estructura productiva del sector agropecuario.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Implementar la Reforma Agraria Integral con un papel activo del Estado y con la participación de los sectores de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial.
- Fortalecer la competitividad de la Agricultura Familiar y jerarquizar su papel como proveedora de alimentos.
- Promover la participación del sector campesino, a través del fortalecimiento del tejido social y comunitario.
- Crear fuentes de información actualizadas sobre la producción y las características estructu-

rales de las explotaciones agropecuarias a nivel nacional.

- Fortalecer las capacidades de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en todas las organizaciones que están bajo su responsabilidad y que hoy funcionan de manera descoordinada.
- Promover el arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas.

## Acciones y medidas

- 1.1 Regularizar progresivamente la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la propiedad. Crear un sistema de asistencia a los asentamientos y habilitación de nuevas colonias. Estas acciones serán reforzadas con el desarrollo de infraestructura vial y con el acceso a los servicios públicos básicos.
- 1.2 Desarrollar una nueva institucionalidad dirigida desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería orientada a la racionalización y mejora de las capacidades del Estado para diseñar e ejecutar las políticas para la Agricultura Familiar y para la Reforma Agraria Integral.
- 1.3 Mejorar las capacidades de negociación y ejecución de operaciones de crédito y cooperación técnica apoyadas por las Instituciones Financieras Internacionales y por agencias de cooperación que asisten al país en proyectos agropecuarios.
- 1.4 Crear una mesa de diálogo y negociación sobre políticas públicas en el medio rural que será el instrumento para que el gobierno y las organizaciones sociales aborden temas de interés para el sector, de acuerdo a pautas dictadas por el Equipo Económico Nacional y a los recursos disponibles en el Presupuesto General de la Nación.
- 1.5 Fortalecer los sistemas de información de mercado de los principales rubros de la producción agropecuaria.
- 1.6 Capacitar técnicos y productores de la Agricultura Familiar en agronegocios.

- 1.7 Establecer normas estandarizadas para la comercialización por los diferentes rubros del sector.
- 1.8 Desarrollar cadenas de valor orientadas a los mercados interno y externo.
- 1.9 Promover centros privados que brinden servicios para la comercialización de los productos.
- 1.10 Fortalecer el sistema de asistencia técnica para la Agricultura Familiar y para el sector campesino.
- 1.11 Crear un Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
- 1.12 Promover organizaciones de productores para transferencia de tecnología y asistencia técnica a través de comités de base y organizaciones de segundo grado, que aseguren su fortalecimiento.
- 1.13 Capacitar comités beneficiarios para dar seguimiento a la ejecución de microproyectos.
- 1.14 Otorgar asistencia financiera y disponibilidad de recursos adicionales para expandir el crédito de manera oportuna a la Agricultura Familiar.
- 1.15 Fortalecer las capacidades de asesoramiento técnico y transferencia tecnológica.
- 1.16 Promover la asociatividad y concreción de alianzas estratégicas entre campesinos y agricultores familiares, bajo diferentes formas organizativas (ayuda mutua, emprendimientos comunitarios, etc.).
- 1.17 Realizar el Censo Agropecuario Nacional y la actualización anual de los datos sobre la producción agropecuaria (agrícola y ganadera) a nivel nacional. Contar con información adecuada, proveniente de encuestas, sobre los niveles de producción de los diversos rubros de la producción y sobre las características estructurales de las explotaciones del sector.
- 1.18 Crear un Sistema de Información Geográfica que sirva para mejorar el diseño de las políticas y las acciones de apoyo que se desplieguen en áreas rurales.
- 1.19 Desarrollar las bases de información (cualitativa y cuantitativa) sobre características de la producción agropecuaria e impulsar el desarrollo de investigaciones por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 1.20 Generar trabajos técnicos que sirvan de insumos para lograr mayor eficacia en las acciones de apoyo a la Agricultura Familiar y a la pequeña agricultura comercial.
- 1.21 Conformar equipos técnicos debidamente capacitados para satisfacer las necesidades de la población del sector agropecuario.
- 1.22 Fortalecer las capacidades de diagnóstico del laboratorio de SENACSA.
- 1.23 Mejorar el funcionamiento del sistema de atención veterinaria.
- 1.24 Fortalecer las instituciones educativas que ofrezcan capacitación técnica en áreas clave para el desarrollo agropecuario.
- 1.25 Preservar las antiguas colonias, adquirir tierras y dotarlas de infraestructura de servicios básicos para las comunidades indígenas. Se apoyará el desarrollo de una plataforma productiva acorde a la cultura de estas comunidades.

## VI. Impulsar el desarrollo de la infraestructura

El crecimiento económico inclusivo del Paraguay requiere abordar el problema de la deficiencia de la infraestructura disponible. Las carencias en materia de infraestructura constituyen un obstáculo estructural para sostener tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas. Las actividades con condiciones para expandirse son las que tienen menos requerimientos en el uso de infraestructura.

En materia energética, Paraguay cuenta con una abundante capacidad de generación hidroeléctrica, pero presenta déficit en la transformación y distribución de la misma para hacer frente a la expansión de la demanda. El desarrollo de este sector requiere una gran expansión de la red de

alta tensión y la reducción las pérdidas técnicas de energía en las principales líneas de transmisión existentes. Uno de los aspectos críticos en materia energética es la necesidad de extender las redes de distribución a la población que habita el medio rural.

En el sector del transporte, Paraguay presenta una de las redes de carreteras menos desarrolladas de la región. La red vial tiene una extensión insuficiente en relación al tamaño del país y presenta problemas serios de mantenimiento. Para crecer en este plano es importante avanzar en la modernización y reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, actualizar la Política Nacional de Transporte, fortalecer las capacidades de planificación, disponer un Plan de Inversión plurianual y mejorar el marco regulatorio para la participación del sector privado en la construcción de infraestructuras a través de asociaciones público-privadas. Desafíos igualmente importantes son los relacionados con la construcción y el mantenimiento de caminos rurales y vecinales, la integración física con los países vecinos y el desarrollo del Plan Estratégico de Acceso al área metropolitana de Asunción.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Mejorar la capacidad de implementación de obras de infraestructura mediante la ampliación de recursos proveídos y la reducción del riesgo que asume el sector público en los proyectos de inversión, promoviendo el desarrollo de asociaciones público-privadas para la realización de inversiones en infraestructura y en la gestión de las mismas.
- Promover la realización de inversiones en transmisión y distribución de energía eléctrica, según un cronograma establecido.
- Fortalecer la gestión de la infraestructura vial para potenciar el transporte por carretera.
- Mejorar la infraestructura vial y asegurar el mantenimiento de la red según un calendario de procesos y ciclos estacionales de desgaste de la red.
- Mejorar la gestión institucional del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones con metas de ejecución presupuestarias prefijadas.
- Mejorar la Seguridad Vial actuando prioritariamente en las circunstancias de mayor riesgo registradas.

## Acciones y medidas

- 1.1 Diseñar un Plan Estratégico de Infraestructuras en el cual se identificarán los proyectos prioritarios y, entre ellos, aquellos en los cuales es factible y conveniente recurrir a instrumentos de asociación público-privado.
- 1.2 Revisar y adecuar el régimen tributario para implementar proyectos de infraestructura realizados a través de asociaciones público-privadas en determinadas zonas del territorio nacional.
- 1.3 Alentar la creación de redes de proveedores compuestas por pequeñas empresas asociadas a los proyectos de inversión en infraestructura, en particular en la construcción y mantenimiento de caminos rurales.
- 1.4 Preparar un Plan Maestro de Transporte que identifique los cuellos de botella y las necesidades prioritarias del desarrollo vial.
- 1.5 Elaborar e Implementar un sistema de planificación de inversiones viales de largo plazo.
- 1.6 Cambiar el sistema de elaboración presupuestaria anual a un esquema plurianual, que evolucione progresivamente hacia un plan y presupuesto quinquenal.
- 1.7 Modernizar la gestión interna operativa del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- 1.8 Descentralizar la gestión vial en las redes de bajo tránsito (en convenio con los gobiernos locales).
- 1.9 Promocionar la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño de planes viales.
- 1.10 Extender la red vial de rutas pavimentadas en 2.000 kilómetros.

- 1.11 Incrementar en 2.000 kilómetros la red de caminos mejorados (de todo tiempo, empedrado, enripiado, etc.).
- 1.12 Atender los 51.000 kilómetros de la red vial con mantenimiento priorizado.
- 1.13 Mantener el vial rutinario de 12.000 kilómetros a través de microempresas de las comunidades del área de influencia de los tramos.
- 1.14 Dar en concesión 807 kilómetros de la red vial pavimentada.
- 1.15 Implementar y consolidar el Plan Nacional de Seguridad Vial, con el propósito de disminuir el número de accidentes de tránsito, las muertes, los heridos y las pérdidas económicas que se producen por este motivo.

## VII. Fortalecer la competitividad y la mejora del clima de negocios e inversión

La mejora de la capacidad competitiva y del clima de negocios impone desafíos importantes al Paraguay. Deben enfrentarse en un contexto económico de escaso dinamismo y con debilidades estructurales del aparato productivo, especialmente en el sector de la industria manufacturera. Las debilidades se ponen de manifiesto en la insuficiencia de oferta exportable, a pesar de los esfuerzos realizados recientemente para desplegar una estrategia de expansión de las exportaciones.

Las restricciones a la expansión de la producción exportable se encuentran estrechamente relacionadas con las debilidades competitivas y con la reducida capacidad gerencial que existe en las empresas, aun en aquellas que han mostrado un comportamiento dinámico durante los últimos años. Conspiran contra la inserción competitiva de las empresas paraguayas en los mercados regionales e internacionales los elevados niveles de informalidad local, la falta de una política que defienda y promueva la competencia y la ausencia de controles efectivos sobre la calidad de los productos exportados.

Para concretar cambios en el clima de negocios deben promoverse reglas de juego que incentiven el comportamiento emprendedor, la innovación y la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios que penalicen las tradicionales conductas oportunistas y de búsqueda de rentas a través de medios no competitivos.

La promoción de la competitividad implica asegurar que las empresas accedan a los recursos productivos en cantidades y en calidad adecuadas. Por ello, resultan cruciales la disponibilidad de infraestructura, la existencia de mano de obra debidamente capacitada y el acceso fluido a las fuentes de financiamiento. Las carencias en estos planos afectan, por cierto, a todas las empresas, pero impactan de manera más negativa sobre las pequeñas y medianas.

El despliegue de acciones que pretenden aumentar las capacidades de las empresas y que conduzcan a una inserción competitiva en los mercados internacionales implica esfuerzos para el sector privado y para el sector público. Es necesario que se concreten mejoras de la oferta exportable, en cuanto a la calidad de los bienes y servicios exportados, aumentando el valor agregado y avanzando en la diferenciación de productos. Es igualmente relevante que se mejoren las condiciones de acceso a los mercados y que se trabaje para avanzar en la diversificación geográfica de los destinos de la producción exportable.

Una estrategia productiva de este tipo debe apoyarse necesariamente en un conjunto de políticas organizadas en una lógica matricial donde se combinan políticas horizontales, cuyos instrumentos se ponen al servicio de las empresas de todos los sectores de la economía, con políticas y programas sectoriales que concentren sus acciones en actividades definidas como prioritarias. Estas actividades deben ser elegidas por su impacto sobre el empleo, por la capacidad que tengan de mejorar la distribución del ingreso y por su contribución a la sustentabilidad ambiental.

Las cadenas productivas prioritarias en Paraguay son las vinculadas a la producción forestal, los lácteos, el sésamo, la stevia y otras hierbas medicinales, el sector hortofrutícola, la industrialización de cereales y oleaginosas (incluyendo los biocombustibles), la industrialización de carnes,

textil y algodón, siempre que sean realizadas con base en prácticas de producción más limpias.

Para mejorar la eficacia de sus acciones, estos programas suelen organizarse en mesas sectoriales de trabajo en las que se identifican políticas y medidas para incrementar la competitividad de una determinada cadena productiva.

Existen múltiples programas del sector público para apoyar el desarrollo productivo, cada uno de ellos cuenta con numerosos recursos técnicos, humanos y financieros. En algunos están funcionando mesas sectoriales que permiten identificar las necesidades específicas de los productores. Para su mejor funcionamiento, resulta fundamental que se definan procedimientos de acceso rápido a estos programas para las empresas beneficiarias y que se incluyan en los reglamentos operativos que las asignaciones de los beneficios deben realizarse en función de la relación de los resultados esperados en: (i) los objetivos generales de la política económica; (ii) la rentabilidad futura de los emprendimientos; (iii) la localización geográfica de la actividad; (iv) las prioridades del programa para el desarrollo del sector. Para avanzar en esta dirección es importante coordinar los esfuerzos de todos los organismos involucrados en los programas.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Crecer con una producción más diversificada y con mayor nivel de industrialización.
- Lograr una inserción más efectiva de Paraguay en los mercados internacionales, resguardando los espacios ganados en los rubros competitivos y creando las condiciones para una ampliación de la oferta exportable.
- Fortalecer las MPYMES para lograr un aumento de la oferta productiva a los mercados locales e internacionales.
- Formalizar y regular el mercado facilitando la libre competencia y el control de calidad de los productos y servicios.
- Avanzar en la diversificación de los rubros exportables y de los destinos de las exportaciones.

## Acciones y medidas

- 1.1 Elaborar e implementar una política de competitividad industrial y comercial, orientada a mejorar el clima de negocios en el Paraguay.
- 1.2 Desarrollar una estrategia de promoción de exportaciones basada en la identificación de los destinos actuales y de la demanda potencial que enfrentan los distintos sectores de la economía.
- 1.3 Elaborar un plan de fortalecimiento sectorial y regional de la oferta de todos los sectores, particularmente los prioritarios.
- 1.4 Diseñar programas de formación intensiva de recursos humanos basados en la demanda y las necesidades de las empresas.
- 1.5 Identificar potenciales inversionistas en los sectores priorizados y organización de misiones para promover inversiones.
- 1.6 Impulsar negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales orientadas a la apertura de nuevos mercados para la oferta exportable.
- 1.7 Crear un servicio de apoyo a las MPYMES, que tenga como función principal facilitar el acceso de estas empresas a los servicios de desarrollo empresarial.
- 1.8 Poner en marcha un sistema efectivo de protección de los derechos de propiedad intelectual.
- 1.9 Implementar el Plan Nacional de Lucha contra la Falsificación y la Piratería.
- 1.10 Promulgar una nueva ley de defensa de la competencia.
- 1.11 Elaborar un registro de proveedores de servicios, de acuerdo a las exigencias de los mercados internacionales.
- 1.12 Promocionar la educación para el consumo responsable y sensibilización sobre la necesidad de la implementación de oficinas integradas de atención al consumidor.
- 1.13 Fiscalizar el cumplimiento del rotulado y etiquetado de productos importados y na-

cionales, propiciando el Saneamiento del Sistema Comercial mediante el control de empresas.

- 1.14 Implementar la coordinación interinstitucional para combatir el comercio desleal, protegiendo al consumidor contra la provisión de productos que atenten contra su integridad física.
- 1.15 Crear un Registro Único de Beneficiarios de los programas públicos de apoyo al sector productivo. La existencia de éste permitirá evaluar el impacto de las políticas y programas.

### VIII. Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social

La pobreza en Paraguay se encuentra estrechamente relacionada con las características del empleo y con las desigualdades existentes en la sociedad. La capacidad de generar empleo en cantidad y calidad adecuadas depende de manera crucial de la capacidad que tenga la economía de alcanzar y mantener elevados ritmos de crecimiento. La inserción en el mundo del trabajo no resuelve por sí los problemas de pobreza y exclusión social, pero resulta claro que la generación de empleo se convierte en una de las poleas fundamentales a través de las cuales se superan dichos problemas. La rápida expansión de la población y la estructura demográfica de la sociedad paraguaya hacen que la generación de empleo adquiera una importancia decisiva en una estrategia que se proponga disminuir la pobreza y la pobreza extrema.

Un proceso de crecimiento económico con inclusión social requiere que la economía sea capaz de generar empleos en aquellos sectores que ofrecen mayores posibilidades para el desarrollo de las capacidades individuales y para la reducción de las brechas que afectan a la población tradicionalmente excluida de los frutos del crecimiento económico en Paraguay. Desde esta perspectiva, el estímulo a la Agricultura Familiar y a las micro y pequeñas empresas adquiere especial relieve, ya que en estos sectores se concentran los colectivos sociales más vulnerables y numerosos. El desarrollo de estas unidades productivas y su mejor inserción en los mercados re-

presentan aspectos esenciales de una estrategia de crecimiento que pretenda mejorar la calidad de vida de todos los paraguayos.

Las acciones de promoción del empleo deben estar orientadas hacia la superación de tres problemas que tienen efectos importantes en el combate de la pobreza. El primero tiene que ver con las desigualdades de género. La forma de atacar estos problemas consiste en realizar acciones que promuevan igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que ataquen las raíces de la discriminación que padecen las mujeres en la sociedad paraguaya. El segundo problema está relacionado con las dificultades que tiene la economía paraguaya para ofrecer oportunidades de empleo a los segmentos etarios más jóvenes de la sociedad. Por último, a largo plazo, el aporte de la inserción en el mercado de trabajo a la reducción de la pobreza depende de que la población eleve sus niveles de educación y capacitación.

En este sentido, los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Generar empleos de calidad, especialmente entre los segmentos de la población que encuentran mayores dificultades para conseguir empleo y mantenerlo (mujeres y jóvenes).
- Implementar políticas de igualdad de género que promuevan la disminución de las diferencias existentes en el mercado laboral.
- Disminuir el trabajo infantil en todas sus formas, pero fundamentalmente en las denominadas peores formas de trabajo infantil, situaciones de riesgo e insalubridad.
- Reducir en 10 puntos porcentuales los niveles de pobreza y la pobreza extrema, a través de la expansión del empleo.
- Mejorar los indicadores sociales, especialmente los incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Aumentar la calificación de los recursos humanos del país, con el incremento de la escolaridad.
- Disminuir las brechas en el acceso a servicios públicos entre el quintil más rico y el quintil

más pobre de la población, revirtiendo la tendencia actual.

- Focalizar políticas públicas en la promoción de iniciativas que demanden mano de obra y desarrollen mejores capacidades productivas de las MPYPES.
- Priorizar la generación de empleo y la contratación de MPYPES para la ejecución de proyectos de inversión pública (viales, aulas y puestos de salud), planes de construcción de viviendas y de mejoramiento de los barrios.

### Acciones y medidas

- 1.1 Crear un organismo que tenga competencia para coordinar las acciones de todas las instituciones públicas vinculadas a la política de empleo.
- 1.2 Crear una oficina en el Ministerio de Hacienda para dar seguimiento al presupuesto destinado a la política social y de empleo.
- 1.3 Adecuar el marco jurídico de contrataciones del Estado para facilitar que las MPYMES y

la Agricultura Familiar puedan proveer bienes y servicios al sector público.

- 1.4 Reformar el sistema de formación técnica y capacitación laboral, orientando sus actividades en función de las demandas de capacidades por parte de las empresas.
- 1.5 Desarrollar planes de empleo para zonas y poblaciones específicas del país.
- 1.6 Crear un fondo de desarrollo territorial para financiar el desarrollo y mantenimiento de obras municipales y obras de infraestructura social y otras actividades intensivas en el uso de mano de obra.
- 1.7 Reordenar las instituciones y programas que cuentan con recursos para el combate contra la pobreza, unificando las funciones de planificación y evaluación y separándolas de la gestión de los programas.
- 1.8 Desarrollar programas de empleo específicos para promover el empleo juvenil y el apoyo a madres trabajadoras en condiciones de pobreza y programas específicos de empleo juvenil.



Dirección General de Planificación y Políticas Públicas  
de la Secretaría Técnica de Planificación

# **El Proceso de Formulación del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay**





---

# El Proceso de Formulación del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay

El Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) es una respuesta a las condiciones de vulnerabilidad de cerca de 40% de la población del país, los elevados índices de prevalencia de la desnutrición, malnutrición y enfermedades de base alimentaria, el clima de inseguridad en el campo, los indígenas en situación de calle y mendicidad, las 150.000 fincas campesinas con bajo retorno económico al trabajo familiar, las miles de familias del campo y las ciudades que no ven garantizada su alimentación



durante el año, y la dispersión de esfuerzos y recursos institucionales públicos y de la cooperación externa para la promoción del desarrollo sostenible y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del milenio (ODM). Como Política de Estado, plantea lograr en el año 2025 que todas las personas que viven en el Paraguay tengan acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias.

## I. Introducción

El presente informe describe los aspectos más importantes del proceso de implementación y los resultados logrados en la ejecución de la cooperación técnica brindada por la FAO al gobierno del Paraguay, denominada Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de Paraguay, Proyecto TCP/PAR/3102(D).

La cooperación técnica de referencia inició su ejecución a partir de diciembre del 2007, con la coordinación nacional de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, la participación de varias instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en carácter de miembros del Comité Directivo del proyecto.

El proyecto de cooperación técnica se propuso como resultado principal lograr una "Institucionalidad fortalecida de la lucha contra el hambre y la pobreza extrema en Paraguay, y posicionamiento de la Seguridad Alimentaria en las agendas políticas y en la política de Estado, así como la disponibilidad, al final del mes de mayo del año 2009, de una propuesta de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y avanzar hacia las Metas del Milenio 2015 y de la FAO para América Latina y el Caribe en el 2025, para reducir a la mitad, o incluso erradicar el hambre de Paraguay".

Como Objetivos Específicos, se planteó: proporcionar apoyo técnico, formación, sensibilización e información sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional a diferentes instituciones del Estado Paraguay para fortalecer el sistema nacional de

\* Informe elaborado por la Dirección General de Planificación y Políticas Públicas de la Secretaría Técnica de Planificación.

seguridad alimentaria <sup>1/</sup>, con el fin de contar con instituciones con recursos humanos y financieros capaces de contribuir concretamente a la reducción del hambre. En particular, el proyecto se orientó a:

1. Identificar las políticas macroeconómicas y sectoriales y el marco institucional y legal que faciliten el logro de la Seguridad Alimentaria y proponer sugerencias efectivas para aprovecharlas.
2. Desarrollar actividades de formación técnica y sensibilización sobre seguridad alimentaria, lucha contra el hambre y pobreza en Paraguay, vinculando a diversas instituciones y formando alianzas.
3. Diseñar, con la participación de los diversos sectores de la sociedad paraguaya, un Plan de Acción de Seguridad Alimentaria (SA), que contemple estrategias que contribuyan a incrementar el bienestar de las familias rurales.
4. Proponer modelos de alianzas estratégicas a nivel central y local, para la implementación del Plan de Acción de SA; y desarrollar estrategias para la coordinación entre instituciones, públicas y privadas, involucradas en el combate a la pobreza y seguridad alimentaria, así como los mecanismos de participación de los gobiernos locales.

## El inicio

Una vez oficializada la Cooperación Técnica entre la Representación de la FAO y los Representantes del Gobierno y nombrado el consultor nacional principal del proyecto se procedió a constituir el Comité Directivo del Proyecto, con representantes de diferentes sectores públicos y privados.

Durante el proceso de constitución del Comité se realizaron una serie de entrevistas con las autoridades de las instituciones de mayor relevancia en el campo de la Seguridad Alimentaria, al igual que con líderes gremiales, a los efectos de explicar la relevancia de la iniciativa y el potencial que tenía la Cooperación como instrumen-

to de concertación en el periodo de transición, habida cuenta de que las Elecciones Generales Presidenciales se estarían realizando en abril del 2008.

Se realizaron las primeras reuniones generales del Comité Directivo. En el primer mes, se logró la conformación de los miembros y a partir del segundo mes se comenzaron a realizar reuniones sectoriales, representativas de los pilares que hacen a la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, estabilidad, consumo/uso e institucionalidad. Este mecanismo permitió profundizar las discusiones sobre los temas de interés de los/as participantes e identificar personas motivadas en relación con el tema en cada sector.

## La creación del GRUPO IMPULSOR

A partir del cuarto mes, a pedido de los miembros del Comité Directivo, se cambió la denominación del comité a Grupo Impulsor, permitiendo la incorporación de todas las personas interesadas, sean estas del sector público o privado, dando un claro enfoque incluyente al proceso que se estaba encarando. El mismo grupo, recomendó, igualmente la nominación de Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay, coincidiendo que se debía dar énfasis a las poblaciones más vulnerables del campo y las ciudades, sin que esto implique dejar fuera del alcance del Plan a las poblaciones por encima de la línea de pobreza.

Esta medida fue clave para mantener el entusiasmo de los diferentes sectores que conforman el Grupo Impulsor sobre la construcción de la política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, que comenzaba a llamar la atención de los organismos cooperantes como una posible vía de coordinar esfuerzos, complementar recursos y consensuar enfoques de gestión.

## Alianzas con Organismos cooperantes

La concertación con organismos cooperantes fue posible con la participación de la FAO en las diferentes mesas de discusión promovidas por el Sistema de las Naciones Unidas, específicamente en la formulación de proyectos en el marco de la aplicación de los MDG-FUNDS, y las impulsadas

<sup>1</sup> Entendido este sistema como el conjunto formado por un marco legal, unas instituciones, un plan de acción y un presupuesto.

por el IICA/OPS, con relación al control de calidad e inocuidad de alimentos; así como la participación de representantes de organismos de cooperación multilateral y bilateral en todos los talleres y foros ejecutados por el Grupo Impulsor con apoyo de la FAO en el marco del TCP.

### **Método de Negociación. Un tema crucial**

Un aspecto determinante fue la selección del método de negociación y los enfoques de construcción del plan. Se seleccionó el método de “Negociación por Principios” y un conjunto de herramientas metodológicas de análisis sistémico, que permitieron discutir sobre intereses, visiones y paradigmas entre personas que representan una amplia diversidad de sectores, en un marco de respeto y creatividad. El marco teórico definido por el Paradigma de la Complejidad, aplicado en todo el proceso permitió entender con objetividad la situación del entorno y realizar lecturas estratégicas de los momentos políticos que pasaba el país.

El método de negociación por principio, cuya fortaleza se centra en identificar intereses, valores y visiones de actores en torno a temas y criterios compartidos de relevancia para todos, permitió llegar a acuerdos centrales como “la necesidad de luchar todos juntos contra el hambre”, el reconocimiento de la multiculturalidad e interculturalidad y la necesidad de plantear soluciones apropiadas a las diversas situaciones socio económicas, regionales y locales.

La negociación por principio fue muy útil para manejar los aspectos subjetivos de los involucrados, muchos de los cuales, encontraron una oportunidad inédita de expresar sus preocupaciones, prejuicios, temores y sueños en un ambiente de respeto y moderado optimismo.

El manejo de la incertidumbre fue otro ejercicio practicado permanentemente, característico del ambiente laboral público, en donde se manifiesta el deterioro de las condiciones de trabajo de las personas, generados por cambios de reglas de juego y de convivencia ciudadana, la caída de sistemas tradicionales de protección política, cambios de estilos de gestión, ideologías emergentes y nuevos mecanismos de relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado. El manejo de la incertidumbre fue facilitado incorporando el

principio de la autodeterminación, la conciencia del cambio, el poder de los sueños y su aplicación práctica, el aprovechamiento de los recursos disponibles, la recuperación de la dignidad y el patriotismo, las ventajas de trabajo en equipos con alta motivación, la construcción de redes personales y grupales y el sentido de responsabilidad. “Todos podemos aportar algo para nuestro progreso personal, familiar, comunitario y global”, fue la consigna.

Un resultado concreto logrado con la aplicación del conjunto de métodos e instrumentos metodológicos fue la consolidación del Grupo Impulsor, conformado por unas 40 personas representativas de diferentes sectores públicos y privados, quienes asumieron el compromiso de llevar adelante la iniciativa de la construcción del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria Y Nutricional del Paraguay. Un aspecto importante que resaltar es que en el Grupo Impulsor se encuentran funcionarios/as públicos del gobierno saliente como el entrante.

La construcción del Plan se desarrolló sin inconvenientes, manteniendo en todo el proceso el enfoque participativo e incluyente. Se implementaron 4 talleres participativos de planificación. El primero de cobertura nacional a través del cual se definieron los principales criterios de planificación y se analizaron los componentes de la seguridad alimentaria, desde el punto de vista teórico y su caracterización en el país, según la visión de los diferentes sectores participantes. La metodología de trabajo de grupos con miembros del mismo sector y luego organizados por regiones o territorios permitió identificar las visiones genuinas de campesinos, indígenas, empresarios, cooperativistas, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil, políticos y representantes de organizaciones cooperantes. Posteriormente, se identificaron las complementariedades o coincidencias de todos ellos a nivel de territorios. En este primer taller ya se observó la factibilidad de abordar un tema complejo como la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional con actores aparentemente antagónicos, quienes en solo dos días de trabajo llegaban a consensos importantes, sustentados en sus realidades.

En los siguientes tres talleres regionales o departamentales, ya con la metodología ajustada, se

validaron por un lado los resultados del primer taller, incorporando especificidades regionales y profundizando aspectos operativos de programas y proyectos de SSAN. La selección de los departamentos para realizar los talleres fue clave para lograr cubrir la amplia gama de condiciones socioeconómicas, ambientales y culturales del país. Lo que sigue es una descripción de cada uno.

Alto Paraguay, Departamento del Chaco Paraguayo con escasa presencia del Estado, con población mayoritaria indígena, ganaderos, pescadores y poblaciones urbanas desempleadas y subempleadas, aislamiento físico por escasa infraestructura de comunicación y fuertes restricciones de clima y suelo.

Caazapá, uno de los departamentos más pobres de la Región Oriental, conformada por campesinos, indígenas, cooperativistas y una alta proporción de población joven sin trabajo asegurado.

Central, uno de los departamentos más populosos del país, a raíz de la intensa migración rural-urbana ocurrida en el país en los últimos 20 años. Este Departamento representó las condiciones en que viven la población urbana y suburbana vulnerabilizada debido a la falta de empleo y a la precaria infraestructura social y servicios básicos.

La decisión de distribuir los resultados de los talleres a los/as participantes por parte del equipo del proyecto; y mantener una comunicación fluida fue muy apreciada por ellos, a tal punto que iniciaron acciones en sus comunidades para crear y operar grupos impulsores locales. Surgió al mismo tiempo una gran red de participantes para que entre ellos puedan encaminar iniciativas conjuntas.

### Métodos técnicos utilizados

En el diseño del Plan se utilizaron los instrumentos correspondientes a la planificación estratégica, resaltando el trabajo participativo y la interacción de los recursos humanos de nivel técnico con los aportes de los diferentes actores de la sociedad, para formular:

- i. Diagnóstico con análisis FODA y construcción del Árbol de Problemas

- ii. Visión
- iii. Objetivos estratégicos
- iv. Políticas y Programas
- v. Propuesta de marco institucional
- vi. Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria

### Cabildeos

Por otro lado, se mantuvieron reuniones de trabajo con líderes políticos del nuevo gobierno, como el caso de Gobernador de San Pedro, uno de los departamentos más complejos del país y en donde en 2009 la FAO iniciaría un proyecto sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.

Entre las autoridades nacionales y líderes gremiales contactados, se citan los siguientes:

**Gabinete Social:** Ministro Miguel Angel López Perito y Directivos de la institución.

**Secretaría Técnica de Planificación:** Ministro Secretario Ejecutivo: Dr. Carlos Sánchez, en carácter de entidad de enlace nacional del TCP y Directivos de la institución.

**Vicepresidente de la República:** Dr. Federico Franco.,

**Diputada:** Emilia Alfaro de Franco.

**Ministerio de Agricultura y Ganadería:** Vice Ministro de Agricultura; Ing. Agr. Henri Moriya; Asesor del Gabinete, Dr. George Bierbaumer; Director de la Dirección de Extensión Agraria, Ing. Agr. Héctor Fariña; Directora General de Planificación del MAG, Ing. Agr. Carmen Galdona; Ing. Agr. Hugo Halley Merlo, Coordinador del SIGEST.

**Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:** Ministra, Dra. Esperanza Martínez; Dra. Marta de Zacur, Dra. Juana de Irazusta y Dra. Raquel Rodríguez, Dra. Elsi Ovelar, Directora del INAN.

**Ministerio de Educación y Cultura:** Ministros, Dr. Horacio Galeano Perrone y Luis A. Riart.

**Secretaría de Acción Social:** Ministro Secretario Ejecutivo, Lic. Paulino Cáceres, y Directoras Ge-

nerales Lic. Modesta Arévalos y Lic. Estela García y Asesora del Gabinete Cecilia Caló.

**Secretaría de la Niñez y la Adolescencia**, Ministra Secretaria Ejecutiva Liz Torres

**Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo**, Ministro Secretario Ejecutivo Lic. Augusto dos Santos.

**Vice Ministra de Emergencia Nacional**, Lic. Gladys Cardozo.

**Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)**, Dr. Olimpio Rojas.

**Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)**, Presidenta Sra. Margarita Myguangi, y posteriormente con el Encargado del Despacho, Ministro de Educación y Cultura.

**Asesores del Gabinete Social y Gabinete Civil**: Lic. Héctor Cárdenas y Econ. Walter Villalba.

**Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (IN-DERT)**: Pdte. Dr. Alberto Alderete, Gerente de Desarrollo Rural: Ing. Agr. Beatriz Ferreira.

**Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**: Lic. Zulma Sosa.

**Secretaría Ejecutiva/Pastoral Social Nacional**: Abog. Norma Valiente y Ladislao Mello.

**Unión de Gremios de la Producción (UGP)**: Presidente Ing. Agr. Héctor Cristaldo.

**Frente Social y Popular/Organización Nacional Campesina (ONAC) Miembro**: Ángel Jiménez.

**Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)**: Gerencia General y equipo técnico.

**Coordinadora Nacional de la Mujer Rural e Indígena**: CONAMURI.

**Representantes de Agencias del Sistema de las Naciones Unidas**

**Oenegés internacionales, tales como Acción Contra el Hambre (ACH), Intercom/Oxfam, Plan Internacional.**

A las autoridades nacionales y departamentales y líderes gremiales señalados precedentemente se les suministraron los documentos que estaban surgiendo durante el proceso, resaltando la importancia que tendrían los mismos para la elaboración de la política de desarrollo del país, y mostrando las coincidencias de los planteamientos del PLANAL con las prioridades que el Gobierno estaba asignando al combate a la pobreza, la soberanía y seguridad alimentaria, la atención a los pueblos indígenas y la disminución de tensiones sociales en el campo.

### La presentación de la propuesta preliminar del PLANAL

En vista de la prioridad del gobierno de contar en el menor tiempo posible con un Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social, la presentación de la propuesta del PLANAL se adelantó, de marzo del 2009, previsto en el calendario del TCP, a diciembre del 2008, realizándose en consecuencia el “**Foro Nacional Presentación del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional**”.

En el citado Foro participaron representantes de la población objetivo del PLANAL; líderes del sector productivo, campesino y empresarial; organismos de cooperación técnica y económica, Ministros/as del Poder Ejecutivo; miembros de la Prensa; representantes de la sociedad científica y cultural del Paraguay, totalizando unos 380 participantes.

La presentación del PLANAL, constituyó la culminación de una etapa del proceso de diseño de la institucionalización del Sistema Nacional Seguridad Alimentaria del Paraguay, incorporando el enfoque de soberanía alimentaria y el aspecto de nutrición, cuyas propuestas fueron consideradas en el Taller de Planificación de alto nivel, coordinado por el Presidente de la República en la primera semana de enero del 2009, en la ciudad de Cerrito-Chaco, para definir conjuntamente con los integrantes del Poder Ejecutivo y la totalidad de los gobernadores del país un Plan Estratégico de Desarrollo 2009-2013. En la oportunidad, la alta prioridad de la seguridad y la soberanía alimentaria fue confirmada.

## Arreglos Institucionales

En otra línea de actividad del proyecto, específicamente en relación al Componente 2 [Arreglos Institucionales], el desarrollo de las acciones estuvo estrechamente vinculado con la construcción del PLANAL, del cual se utilizaban todas las informaciones generadas en los talleres y reuniones de trabajo con miembros del Grupo Impulsor y con el equipo de trabajo dedicado a la iniciativa de Derecho a la Alimentación.

La coordinación fluida entre estos grupos de trabajo facilitó consensuar las propuestas básicas del marco institucional más apropiado para coordinar y ejecutar la Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay. Además se ha trabajado en un Proyecto de Ley de Derecho a la Alimentación, que será presentado al Congreso durante 2009.

Los Roles institucionales del nivel normativo, estratégico y operativo del Sistema de Seguridad Alimentaria del Paraguay fueron elaborados por el Instituto de Desarrollo (ID), entidad responsable de avanzar en este componente.

## Capacitación de Recursos Humanos

La capacitación de RRHH, se llevó a cabo aprovechando las oportunidades que generaba el proceso de construcción del PLANAL, en este sentido se dio prioridad a la capacitación en servicio de profesionales del sector público de la administración y central y los gobiernos departamentales y locales, así como las ONGs, las agencias de cooperación y la academia, todos ellos integrantes del Grupo Impulsor, con quienes se tuvo la oportunidad de desarrollar jornadas teóricas/prácticas, en reuniones técnicas, talleres regionales y nacionales durante la duración del proyecto.

La capacitación formal, a través del curso de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Paraguay, dictado a través del Núcleo de Capacitación de la Oficina Regional de FAO en Chile, con el apoyo de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).d El inicio del curso fue postergado para el corriente año debido a la necesidad de crear las condiciones necesarias para adoptar la plataforma tecnológica y capacitar a los instructores, considerando que es la primera que se

realiza un curso semi-presencial de este tipo en nuestro país. Actualmente, el curso se desarrolla con alto nivel de participación y compromiso de los participantes.

El objetivo del curso es generar capacidades y liderazgos que ayuden a implementar una política de estado tendiente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, erradicando el hambre y la pobreza extrema de Paraguay. Se dicta en un formato semi-presencial, aprovechando las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones como herramienta pedagógica.

Participan casi 50 profesionales que representan al gobierno, la sociedad civil, organismos de cooperación y la academia, así como una amplia gama de especialidades y sectores vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional:

- Once entidades públicas de la administración central: 4 Ministerios, 4 Secretarías y 3 organismos técnicos.
- Cuatro dependencias del gobierno descentralizado: 3 Gobernaciones y un Municipio,
- Ocho ONGs y Organizaciones de la Sociedad Civil,
- Tres Organismos del Sistema de las Naciones Unidas, y
- Cuatro Universidades.

Es la primera experiencia de capacitación con esta metodología pedagógica semi-presencial en Paraguay y cuenta con el respaldo técnico del Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas de la Oficina Regional de FAO, que tiene varios años de experiencia en este campo en todos los países de la Región.

## Campaña de concienciación

La concienciación de la población se focalizó hacia los grupos meta primarios del PLANAL. Fe y Alegría, entidad contratada para realizar esta labor preparó los materiales escritos para radiodifusoras y Manuales para promotores de campo y acordó con por lo menos 25 medios, la difusión de los materiales de capacitación. Los avances de la cooperación y los resultados de los talleres y Foros fueron aprovechados para difundir en los medios de prensa, concentrando

en las fechas de mayor relevancia en relación a la alimentación. No obstante, las acciones realizadas en este componente, dejó como saldo una insuficiente cobertura nacional a través de los medios televisivos, que en cierta medida fue mitigada por la dinámica de las noticias producido de la intensa campaña electoral desarrollada durante el segundo semestre del 2007 y primer semestre del 2008.

### Sistema de Información y alerta temprana

El sistema de información integrada, uno de los productos esperados de la cooperación técnica, ha tenido progresos satisfactorios, gracias a que la consultora y su contraparte de la DGEEC han podido participar en el taller de Uso y Validación de la herramienta GIEWS Workstation, en el marco de Observatorios Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional; en donde compartieron los últimos avances en la temática con expertos de Colombia, Uruguay, Perú y de FAO/RLC. En el taller se presentó la herra-

mienta GIEWS y se analizó el marco conceptual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como el concepto de un Sistema de Información y Observatorio. En dicha ocasión cada país presentó las definiciones conceptuales que adoptaría en la construcción de indicadores de SAN, los componentes y las funciones del Observatorio.

Como resultado de la participación de los técnicos paraguayos en el mencionado taller y la posterior presencia de técnicos de FAO, el Grupo Impulsor ha decidido avanzar en el establecimiento de un Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, como el marco dentro del cual se desarrollará el sistema de información y alerta temprana.

Posteriormente se ha elaborado un Plan Estratégico para la instalación del Observatorio en Paraguay y se ha firmado una Carta de Compromiso Interinstitucional por la cual diversas instituciones públicas y privadas comprometen su apoyo a la implementación del Observatorio.

## ANEXO 1

### II. Resumen Ejecutivo

El PLANAL es una respuesta a las condiciones de vulnerabilidad de cerca de 40% de la población del país, los elevados índices de prevalencia de la desnutrición, malnutrición y enfermedades de base alimentaria, el clima de inseguridad en el campo, los indígenas en situación de calle y mendicidad, las 150.000 fincas campesinas con bajo retorno económico al trabajo familiar, las miles de familias del campo y las ciudades que no ven garantizada su alimentación durante el año, y la dispersión de esfuerzos y recursos institucionales públicos y de la cooperación externa para la promoción del desarrollo sostenible y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del milenio (ODM).

Como Política de Estado, plantea lograr en el año 2025 que todas las personas que viven en el Paraguay tengan en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, conforme a sus preferencias y pautas cultura-

les, a fin de llevar una vida activa y sana. El Plan, si bien beneficiará a toda la población que vive en el país, considera a los pueblos originarios y a las poblaciones urbanas y rurales en condiciones de vulnerabilidad como grupos meta principales.

#### Son sus objetivos:

- 1) **Fortalecer** la capacidad de autogestión de sectores vulnerables en la producción y aprovechamiento de alimentos sobre bases sostenibles;
- 2) **Garantizar** el acceso de sectores vulnerables a los alimentos nutritivos durante todo el año;
- 3) **Mejorar** el uso y consumo de alimentos de la población en general;
- 4) **Generar** cambios positivos en el sistema cultural vinculado a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional;
- 5) **Adecuar** y fortalecer el sistema educativo y de desarrollo del capital humano en el ámbito de la educación nutricional;
- 6) **Fortalecer la institucionalidad** del Sector SSAN;
- 7) Mejorar la estabilidad del suministro y acceso de alimentos.

Para lograr los objetivos propuestos se establecieron los siguientes niveles de intervención:

### Nuevos Programas

El Plan creará y facilitará la ejecución articulada en los territorios de los siguientes Programas:

- 1) **Programa Nacional de SSAN para la Agricultura Familiar:** producción de alimentos de alto contenido nutricional, control de agroquímicos, organización de servicios de apoyo, promoción de la asociatividad, desarrollo de tecnologías y sistemas productivos apropiados, creación del Fondo Nacional de Asistencia Técnica, recuperación de las bases productivas y otros. **Meta:** 30.000 familias incorporadas al Programa por año, a partir del año 2009. **Cobertura:** Agricultores/as familiares y sus organizaciones, familias urbanas y sub urbanas en condiciones de vulnerabilidad que desean producir alimentos, jóvenes del área rural que desean incursionar en la producción agraria. **Responsable:** MAG/INDERT
- 2) **Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena:** producción familiar y comunitaria de alimentos, rescate de productos tradicionales, tecnologías y saberes ancestrales, fomento de la artesanía y servicios ambientales, construcción de conocimientos apropiados con enfoque participativo y creación del Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria Indígena. **Meta:** 5.000 nuevas familias indígenas incorporadas al Programa por año a partir del 2009. **Cobertura:** Indígenas del campo y las ciudades y sus organizaciones. **Responsable:** MAG/INDI
- 3) **Programa Nacional de Fomento de la Producción Orgánica y Agroecológica:** desarrollo de productos, mercados y sistema de certificación de productos orgánicos, ordenamiento territorial, plan de incentivos, incluyendo apoyo técnico y crediticio, fortalecimiento de asociaciones de productores, desarrollo de cadenas productivas y comerciales, concienciación y difusión de producción y consumo de productos orgánicos, política de competitividad sectorial. **Meta:** 15.000 unidades productivas orgánicas certificadas al 2013. **Cobertura:** todo el territorio nacional. **Responsable:** MAG/SENAVE.

### Programas Vigentes

En el marco del Plan se rediseñaran y fortalecerán bajo un enfoque de convergencia y articulación en los territorios, los siguientes programas:

- 1) **Programa Nacional de Protección e Inclusión Social:** Incluye a) transferencia de recursos financieros a familias y hogares en condición de extrema pobreza en el marco de políticas de protección social, procesos de inclusión en programas públicos de educación, salud, producción y empleos. **Meta:** 100.000 familias para el año 2009. **Cobertura:** todo el territorio nacional. Asimismo, incorpora b) el financiamiento por demanda de inversiones sociales comunitarias, especialmente orientado a lograr mejorar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de grupos poblacionales en condición de extrema pobreza. **Meta:** 60 Distritos más pobres del país asistidos al 2013. **Responsable:** SAS
- 2) **Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad:** capacitación nutricional, acceso de niños y madres gestantes y lactantes a servicios básicos de salud y nutrición, acceso a agua segura, adecuación permanente de programas de asistencia nutricional con criterio de transparencia e interculturalidad, control de calidad e inocuidad de alimentos y otros. **Cobertura:** universal. **Responsable:** MSPBS/INAN
- 3) **Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.** Comprende; la identificación de problemas de alimentación y nutrición en el ámbito de la población escolar; la adecuación curricular y la revisión y reproducción de materiales didácticos vinculados a la alimentación y producción de alimentos conforme a particularidades socioculturales y características agroecológicas locales. Desarrollo de módulos de aprendizaje integral sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en torno a los centros educativos formales del país, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales y metodológicas para implementar el programa. **Cobertura Universal Responsable MEC.**

## Apoyo a la Formulación, Monitoreo y Evaluación de Políticas

En este nivel de intervención, se apoyará, complementará y facilitará la formulación, el monitoreo y la evaluación de políticas vinculadas con la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, tales como políticas de: transporte y mercadeo alimentario, control de calidad e inocuidad de alimentos, reforma agraria integral, inclusión social de indígenas y campesinos, promoción y capacitación laboral, biocombustibles y seguridad alimentaria, gestión de riesgos y prevención de emergencias, educación, salud, combate a la pobreza, vivienda, género y protección ambiental, entre otros.

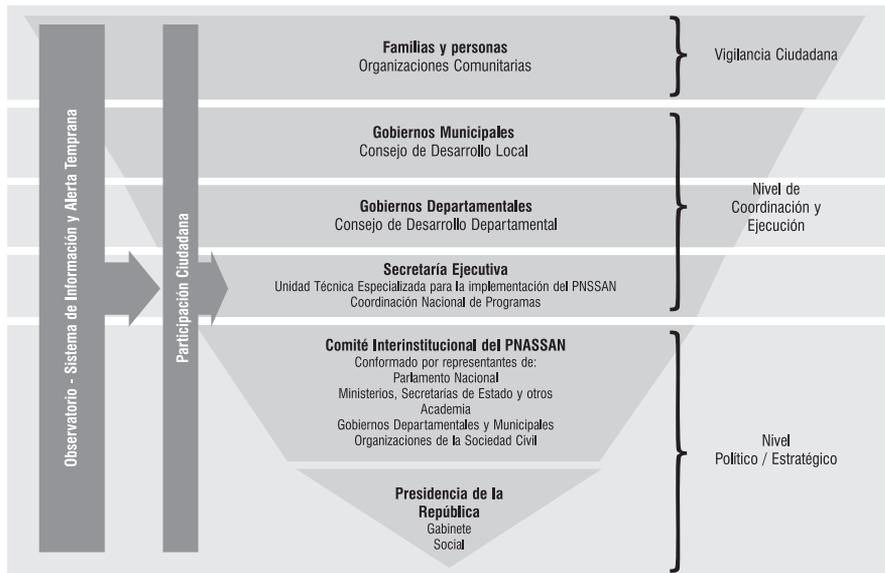
### Organismo Rector del PLAN: Gabinete Social

**Organismos Ejecutores:** Instituciones del Gobierno Central, Departamental y Municipal, y organizaciones de la sociedad civil, asociaciones indígenas, de productores y comisiones vecinales.

### Estrategias y criterios de financiamiento:

- 1) Priorización de recursos presupuestarios en bases a las potencialidades y demandas territoriales y ciudadanía definidas por los órganos rectores de la planificación nacional y los sectores involucrados en la SSAN.
- 2) Creación de Fondos Nacionales: a) Fondo Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Agrorural, b) Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria Indígena.
- 3) Reordenamiento y coordinación de proyectos con financiamiento externo bajo el enfoque territorial y ciudadanía.
- 4) Aplicación de sistemas de buen gobierno, con introducción de incentivos y construcción de redes de ejecución presupuestaria.
- 5) Racionalización del gasto público a través de presupuestos por programas, basado en resultados y planes de desarrollo local o territorial.
- 6) Implementación de sistemas de cofinanciamiento local, departamental y nacional y fortalecimiento de la capacidad de gestión local.
- 7) Reorganización institucional, especialmente del MAG y la Banca Pública de primer piso.
- 8) Articulación Público Privada.
- 9) Descentralización operativa de la ejecución a través de gobiernos departamentales y municipales.
- 10) Priorización del gasto social, con enfoque de derecho y políticas redistributivas.

### PROPUESTA DE MARCO INSTITUCIONAL DEL PLANAL



## Organización para la Implementación del Plan

El Plan en general y los Programas de Intervención serán implementados con enfoque sistémico, integral, territorial, participativo e intercultural; a nivel local, departamental y nacional. A nivel local se promoverán las funciones operativas con amplia participación de los grupos meta. En tanto que, a nivel departamental, se organizarán las instancias de gestión estratégica de desarrollo local bajo el liderazgo de los gobiernos departamentales y municipales con la participación activa de los sectores vinculados a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Así mismo se fomentará la planificación y gestión de los programas, a nivel de territorios que presentan características socioculturales y agroecológicas similares, consensuados con los actores locales.

Se fortalecerá al Gabinete Social para cumplir funciones normativas y de rectoría del Plan de

SSAN. También se propondrá el marco jurídico que garantice la participación ciudadana en el desarrollo, el Derecho a la Alimentación de la población y la garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos, así como las adecuaciones institucionales necesarias en los órganos de conducción y planificación, del MAG, INDI y demás instituciones, a fin de ejecutar los nuevos programas incorporados en el Plan.

## Mecanismo de Vinculación Institucional en el Marco del PLANAL

La implementación efectiva del PLANAL se producirá a través de los diferentes Programas y Proyectos que forman parte de los planes sectoriales de gestión en la institucionalidad vinculada a SSAN. En tal sentido, cada una de las instituciones que forman parte de la referida institucionalidad oficializará su vinculación a través de declaración escrita refrendada por responsables institucionales.

## ANEXO 2

### SINTESIS DEL PERFIL INICIAL DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN - FAO

**Título del Proyecto:** Apoyo a la institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de Paraguay

**Fecha de inicio:** Octubre de 2007

**Fecha de término:** Marzo de 2009

**Institución oficial de contraparte:** Secretaría Técnica de Planificación

**Contribución de la FAO:** 308.000 dólares de EEUU

**Objetivo general:** fortalecer la institucionalidad de la lucha contra el hambre y la pobreza extrema en Paraguay, contribuyendo a posicionar la seguridad alimentaria en la agenda política y en la política de Estado y avanzar hacia las Metas del Milenio 2015 de la FAO para América Latina y el Caribe en el 2025, para reducir a la mitad, e incluso erradicar el hambre en Paraguay.

**Objetivo específico:** proporcionar apoyo técnico, formación, sensibilización e información sobre seguridad alimentaria y nutricional a diferentes instituciones del Paraguay para fortalecer el sistema nacional de seguridad alimentaria, con el fin de contar con instituciones con recur-

sos humanos y financieros capaces de contribuir concretamente a la reducción del hambre.

### Resultados esperados

1. Políticas y estrategias vinculadas a la seguridad alimentaria incluidas en la planificación de políticas públicas de corto y largo plazo y marco normativo elaborado.
2. Capacitación en las temáticas relacionadas con la seguridad alimentaria, lucha contra el hambre y pobreza de 180 técnicos y responsables de planificación y ejecución de programas de seguridad alimentaria y nutricional, líderes locales, profesores y formadores de opinión.
3. Opinión pública y tomadores de decisión sensibilizados en temas de seguridad alimentaria, lucha contra el hambre y pobreza.
4. Sistema de información y alerta temprana sobre seguridad alimentaria diseñado e instalado en el Paraguay.
5. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria elaborado, validado y publicado.