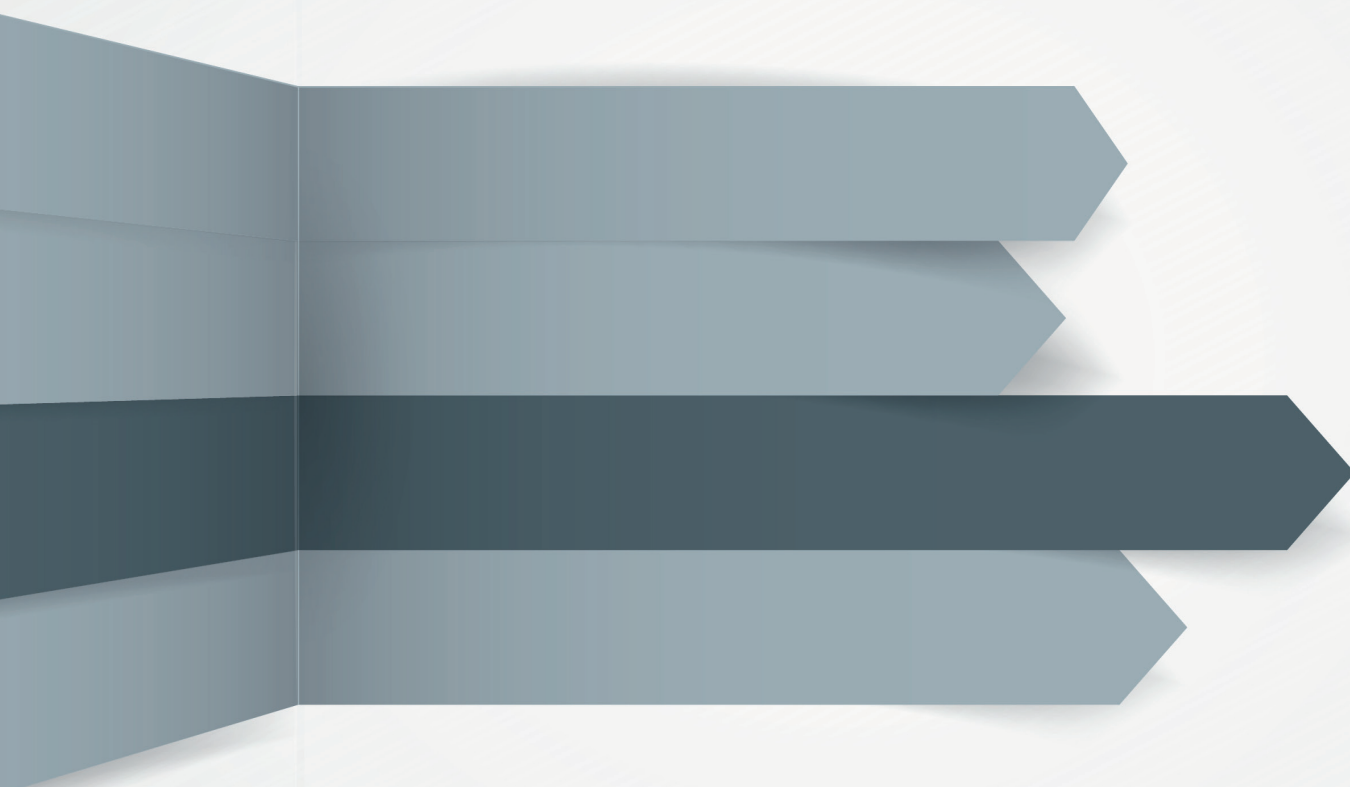


# Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

DICIEMBRE 2014



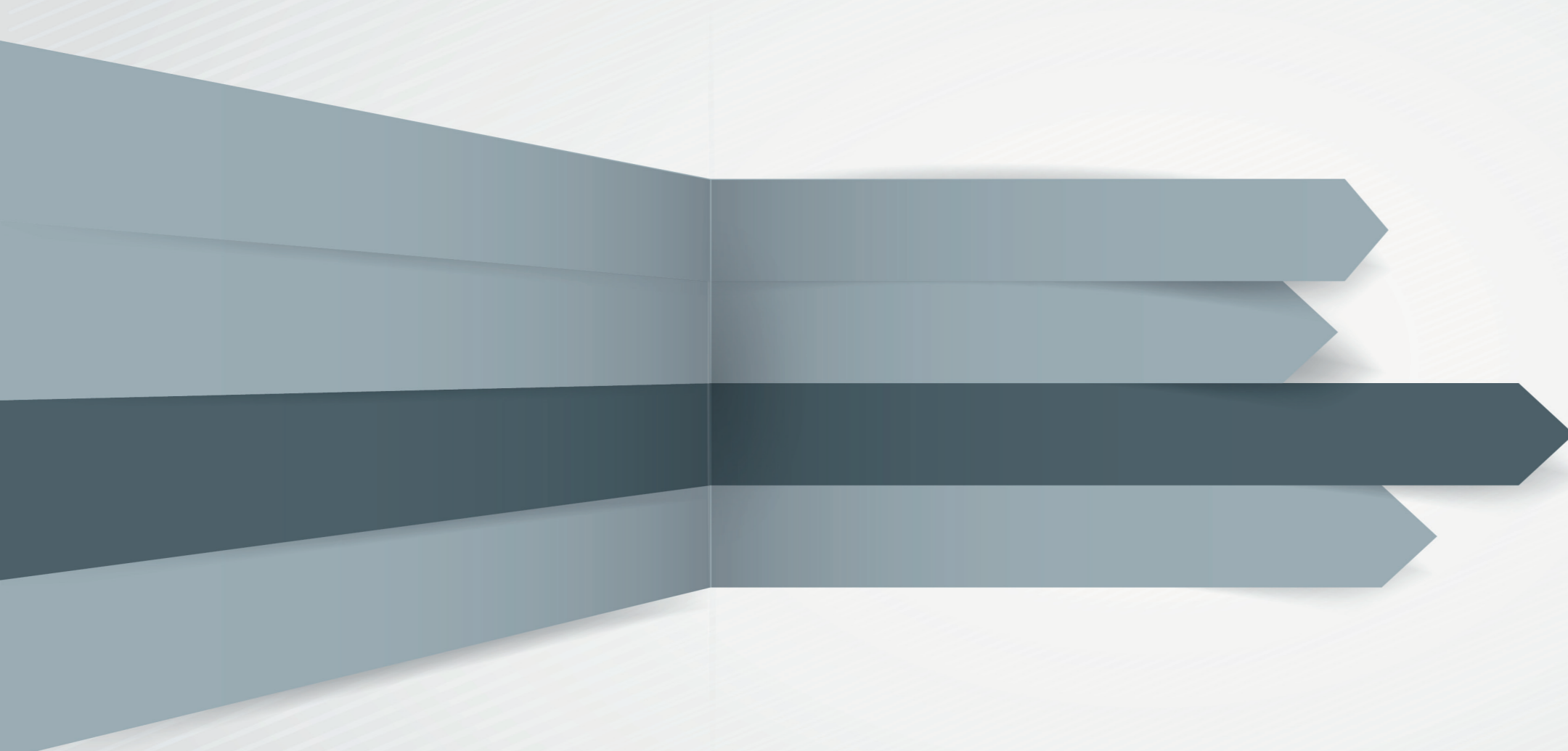
# Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

DICIEMBRE 2014

## Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

<b>A. Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>B. Introducción</b>	<b>13</b>
De una economía basada en recursos naturales hacia una economía del conocimiento	
De una sociedad desigual a la igualdad de oportunidades y la eliminación de la pobreza extrema	
<b>C. Visión Paraguay 2030</b>	<b>17</b>
<b>D. Marco estratégico</b>	<b>21</b>
<b>Ejes estratégicos</b>	<b>23</b>
Reducción de la pobreza y desarrollo social	23
Crecimiento económico inclusivo	23
Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada	23
<b>Líneas transversales</b>	<b>23</b>
Igualdad de oportunidades	23
Gestión pública transparente y eficiente	24
Ordenamiento territorial	24
Sostenibilidad ambiental	24
<b>Resultados de la interacción</b>	<b>24</b>
<b>E. Ejes estratégicos</b>	<b>27</b>
<b>1. Reducción de pobreza y desarrollo social</b>	<b>28</b>
<b>Diagnóstico</b>	<b>29</b>
Pobreza	29
Gestión educativa	31
Servicios de salud	31
Vivienda	33
Agua y saneamiento	33
Identidad	34
Igualdad de género	34
Grupos en situación de vulnerabilidad	35
Justicia y derechos humanos	37
Administración pública	38
Gestión pública y articulación territorial	39
Seguridad	39
Residuos sólidos	40
<b>Estrategia 1.1 – Desarrollo social equitativo</b>	<b>41</b>
Objetivos	41
Cómo lo haremos	41
<b>Estrategia 1.2 – Servicios sociales de calidad</b>	<b>44</b>
Objetivos	44
Cómo lo haremos	44
<b>Estrategia 1.3 – Desarrollo local participativo</b>	<b>47</b>
Objetivos	47
Cómo lo haremos	47
<b>Estrategia 1.4 – Hábitat adecuado y sostenible</b>	<b>48</b>
Objetivos	48
Cómo lo haremos	48
<b>2. Crecimiento económico inclusivo</b>	<b>50</b>
<b>Diagnóstico</b>	<b>51</b>
Estabilidad macroeconómica	51
Conectividad interna y externa	53

Empleo de calidad	54
Seguridad social	55
Micro, pequeñas y medianas empresas	56
Recursos energéticos renovables	56
Investigación, desarrollo tecnológico y educación superior	57
Fomento de la producción	57
Competencia y formalización de la economía	58
Cadenas de valor regionales	58
Producción sostenible	60
Gobierno abierto y transparente	61
Defensa nacional	61
<b>Estrategia 2.1 – Empleo y seguridad social</b>	<b>62</b>
Objetivos	62
Cómo lo haremos	62
<b>Estrategia 2.2 – Competitividad e innovación</b>	<b>62</b>
Objetivos	62
Cómo lo haremos	63
<b>Estrategia 2.3 – Regionalización y diversificación productiva</b>	<b>66</b>
Objetivos	66
Cómo lo haremos	66
<b>Estrategia 2.4 – Valorización del capital ambiental</b>	<b>67</b>
Objetivos	67
Cómo lo haremos	67
<b>3. Inserción de Paraguay en el mundo</b>	<b>68</b>
<b>Diagnóstico</b>	<b>69</b>
Apertura de mercados y presencia internacional	69
Turismo	71
Cultura	72
Redes de información	73
Integración energética	73
Integración fronteriza	74
Migraciones	74
Cambio climático	75
Conservación de la biodiversidad	76
Cooperación internacional	76
Prevención del lavado de dinero	76
<b>Estrategia 3.1 – Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado</b>	<b>77</b>
Objetivos	77
Cómo lo haremos	77
<b>Estrategia 3.2 – Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país</b>	<b>77</b>
Objetivos	77
Cómo lo haremos	77
<b>Estrategia 3.3 – Integración económica regional</b>	<b>78</b>
Objetivos	78
Cómo lo haremos	78
<b>Estrategia 3.4 – Sostenibilidad del hábitat global</b>	<b>79</b>
Objetivos	79
Cómo lo haremos	79
<b>F. Implementación</b>	<b>81</b>
<b>G. Seguimiento y evaluación</b>	<b>85</b>
<b>Anexo</b>	<b>89</b>



## **A- RESUMEN EJECUTIVO**

# A- RESUMEN EJECUTIVO

## 1. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030?

El PND Paraguay 2030 es un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial.

Es un instrumento que nos permitirá cumplir con el mandato constitucional establecido en el Artículo 177 que establece que “*Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público*”.

Es el producto de un amplio proceso de consulta en reuniones y talleres iniciados en el mes de noviembre del 2013, de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico. Este proceso de consulta ha sido realizado en 10 departamentos del país con la participación de autoridades sub-nacionales, sociedad civil y sector privado local.

## 2. ¿Cuál es el propósito principal?

Construir una nación al 2030 inspirada en la siguiente visión: El Paraguay es un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueva la igualdad de oportunidades. A través de una amplia alianza entre un Gobierno Abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa.

## 3. ¿Cómo construiremos el Paraguay del 2030?

Las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 se concentrarán en tres grandes ejes estratégicos:

1. reducción de la pobreza y desarrollo social,
2. crecimiento económico inclusivo, y
3. inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada.

Cada eje estratégico incorporará cuatro líneas transversales:

- (i) la igualdad de oportunidades,
- (ii) la gestión pública eficiente y transparente,
- (iii) el ordenamiento y desarrollo territorial, y
- (iv) la sostenibilidad ambiental.

La interacción de los 3 ejes estratégicos con las 4 líneas transversales, resulta en 12 estrategias que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030.

## 4. ¿Cuáles son las principales estrategias?

Las estrategias que orientarán el desarrollo de Paraguay al 2030 son:

### I. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

- (1.1) **Desarrollo social equitativo:** Combina desarrollo social, reducción de pobreza e igualdad de oportunidades. Las metas para este objetivo incluyen aquellas relacionadas a la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano, la educación básica y secundaria de calidad para todos, entre otras.
- (1.2) **Servicios sociales de calidad:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen aquellas relacionadas a vivir una vida saludable a lo largo del ciclo de vida, la garantía de los derechos humanos, la excelencia educativa, entre otros.
- (1.3) **Desarrollo local participativo:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y ordenamiento territorial. Sus metas incluyen el fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la planificación estratégica municipal, la coordinación y el monitoreo de las acciones en el territorio.
- (1.4) **Hábitat adecuado y sostenible:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.

### II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

- (2.1) **Empleo y seguridad social:** Combina crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.
- (2.2) **Competitividad e innovación:** Combina crecimiento económico inclusivo con gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen el desarrollo del gobierno abierto y transparente, la aceleración del crecimiento económico, la estabilidad de precios, el mejoramiento de la red de transporte, la formalización de la economía, la regularización en la tenencia de tierras, la inclusión de por lo menos una universidad entre las primeras 400 del mundo, la expansión del internet de banda ancha (u otra tecnología similar), el aumento del número de patentes industriales y la garantía de transparencia del gasto público.
- (2.3) **Regionalización y diversificación productiva:** Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial. Sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo.
- (2.4) **Valorización del capital ambiental:** Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales.

### III. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO

- (3.1) **Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen potenciar el apoyo a los paraguayos migrantes, así como la contribución al desarrollo de la comunidad inmigrante.
- (3.2) **Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país:** Combina inserción de Paraguay en el mundo con gestión pública transparente y eficiente. Sus metas incluyen fortalecer la posición paraguaya entre los principales exportadores mundiales de alimentos, ubicarlo como un exportador importante de productos con tecnologías específicas (por ejemplo, autopartes), expandir la capacidad del turismo receptivo, y propiciar el desarrollo en áreas de frontera.
- (3.3) **Integración económica regional:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial. Sus metas incluyen contar con un sistema eficiente en las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná, con sistemas energéticos integrados con la región, y aumentar la eficiencia del sistema portuario y del transporte vial terrestre.
- (3.4) **Sostenibilidad del hábitat global:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.

## 5. ¿Qué necesitamos para llevarlo a la práctica?

Implementar este Plan Nacional de Desarrollo con visión al 2030 requiere de por lo menos cinco pasos fundamentales.

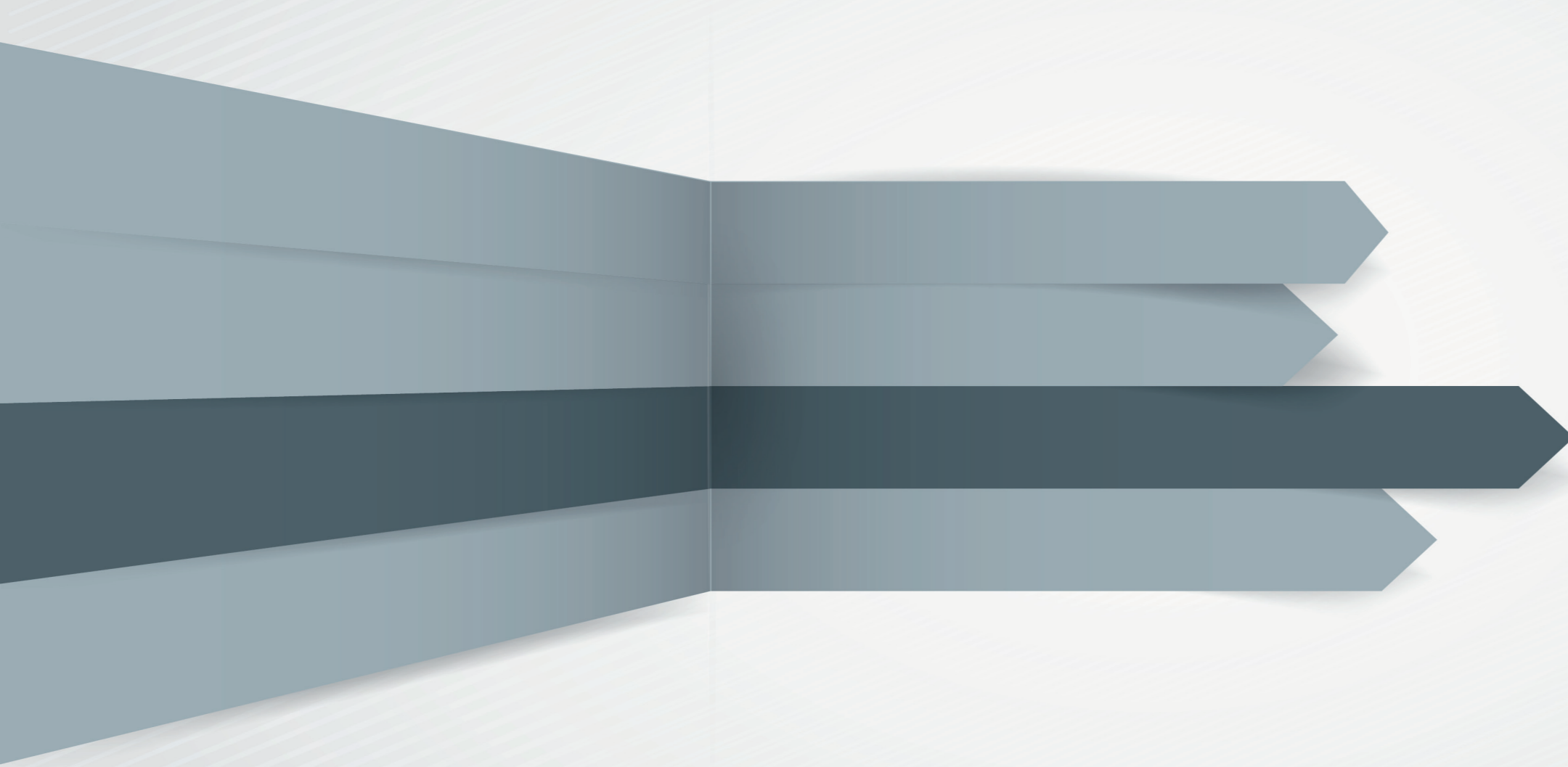
**Primero**, plasmar esta visión compartida de la sociedad paraguaya en los instrumentos legales adecuados. Una normativa que permita que los elementos de esta visión compartida puedan ser de cumplimiento obligatorio para el sector público, como lo establece el artículo 177 de la Constitución Nacional.

**Segundo**, mantenernos concentrados en la implementación de las 12 estrategias, con sus objetivos clave, monitorearlos sistemáticamente y evaluar periódicamente el avance hacia su cumplimiento.

**Tercero**, asegurar una adecuada coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas clave. Esta coordinación debe ser tanto horizontal (entre organismos y entidades del gobierno central, así como entre los tres poderes del Estado), como vertical (entre distintos niveles de gobierno: central, departamental, municipal).

**Cuarto**, mejorar el gerenciamiento de recursos humanos para permitir a las y los funcionarios públicos entregar servicios de calidad.

**Quinto**, establecer mecanismos de financiamiento sostenible de las iniciativas clave tanto a través de aumento de eficiencia del gasto público, como de mayores recursos para financiar inversiones en capital humano y físico, y la movilización del capital social para promover el desarrollo del país.



## **B- INTRODUCCIÓN**

## B- INTRODUCCIÓN

### De una economía basada en recursos naturales hacia una economía del conocimiento

El propósito es construir una economía diversificada y competitiva, basada tanto en el aprovechamiento sostenible de la riqueza natural del Paraguay como en la creciente incorporación de conocimiento a través del desarrollo del capital humano y la utilización progresiva de tecnologías de última generación. Entre los elementos clave para lograr este fin se incluye:

- a. El impulso de los motores económicos actuales basados en la producción primaria para que incrementen su productividad. Esto incluye el mejoramiento de las condiciones de la agricultura familiar, basado en el acceso a la tierra, la asistencia técnica, la dotación de capital y tecnología, y la calificación de la fuerza de trabajo, logrando niveles de creación de valor por unidad de capital compatibles con el conjunto del sector, eliminando progresivamente la dicotomía entre agricultura “empresarial” y “familiar”.
- b. Gestión de nuevos motores económicos, basados en:
  - i. Desarrollo con base energética. El desarrollo sostenible del país requiere incorporar a la energía como palanca para el nuevo dinamismo económico. Se propone un desarrollo que transforme la energía en producción y servicios, potenciando el ciclo de industrialización vinculado a la utilización de energía eléctrica renovable y limpia. Adicionalmente, transformar la matriz de consumo energético para el transporte utilizando la energía renovable para medios colectivos, individuales y para el transporte de bienes en general.
  - ii. Desarrollo de la economía del conocimiento. La propuesta de desarrollo se enfocará en diversificar la economía paraguaya con un énfasis tecnológico-industrial, basado en el aprovechamiento pleno del capital humano nacional.
- c. El aprovechamiento de encadenamientos potenciales hacia adelante (valor agregado) y hacia atrás (desarrollo eficiente de proveedores) de la riqueza agrícola, pecuaria, forestal y energética en las distintas regiones del país.
- d. El apoyo al surgimiento de nuevos polos de producción (clusters) de bienes manufacturados y de servicios (incluyendo los turísticos) en cada región.
- e. El desarrollo progresivo de un sistema de innovación nacional, que integre de manera efectiva las universidades e institutos de investigación con las empresas y entidades, privadas y públicas, que producen y exportan bienes y servicios. Los recursos del sistema (presupuesto de los institutos de investigación y para investigación en las universidades, subsidios parciales y apoyos a la innovación empresarial, incentivos tributarios, protección de la propiedad intelectual, desarrollo de oficinas de transferencia tecnológica, servicios de extensión) se orientarán de acuerdo con las prioridades de transformación productiva.
- f. La promoción del emprendimiento y el desarrollo empresarial, mediante el apoyo a empresas nuevas y jóvenes, el estímulo a la creación de fondos de capital privado, incubadoras de empresas, parques industriales y zonas económicas especiales.
- g. La reducción de los costos y trámites para crear y operar empresas, facilidad de cierre para empresas no exitosas, mayor seguridad jurídica y mejoramiento del ambiente de negocios.
- h. El progresivo mejoramiento de la infraestructura pública de transporte –conectividad interna y externa–, telecomunicaciones –acceso a banda ancha en todo el territorio–, energía, manejo de aguas y saneamiento ambiental, que faciliten el desarrollo competitivo del sector privado.

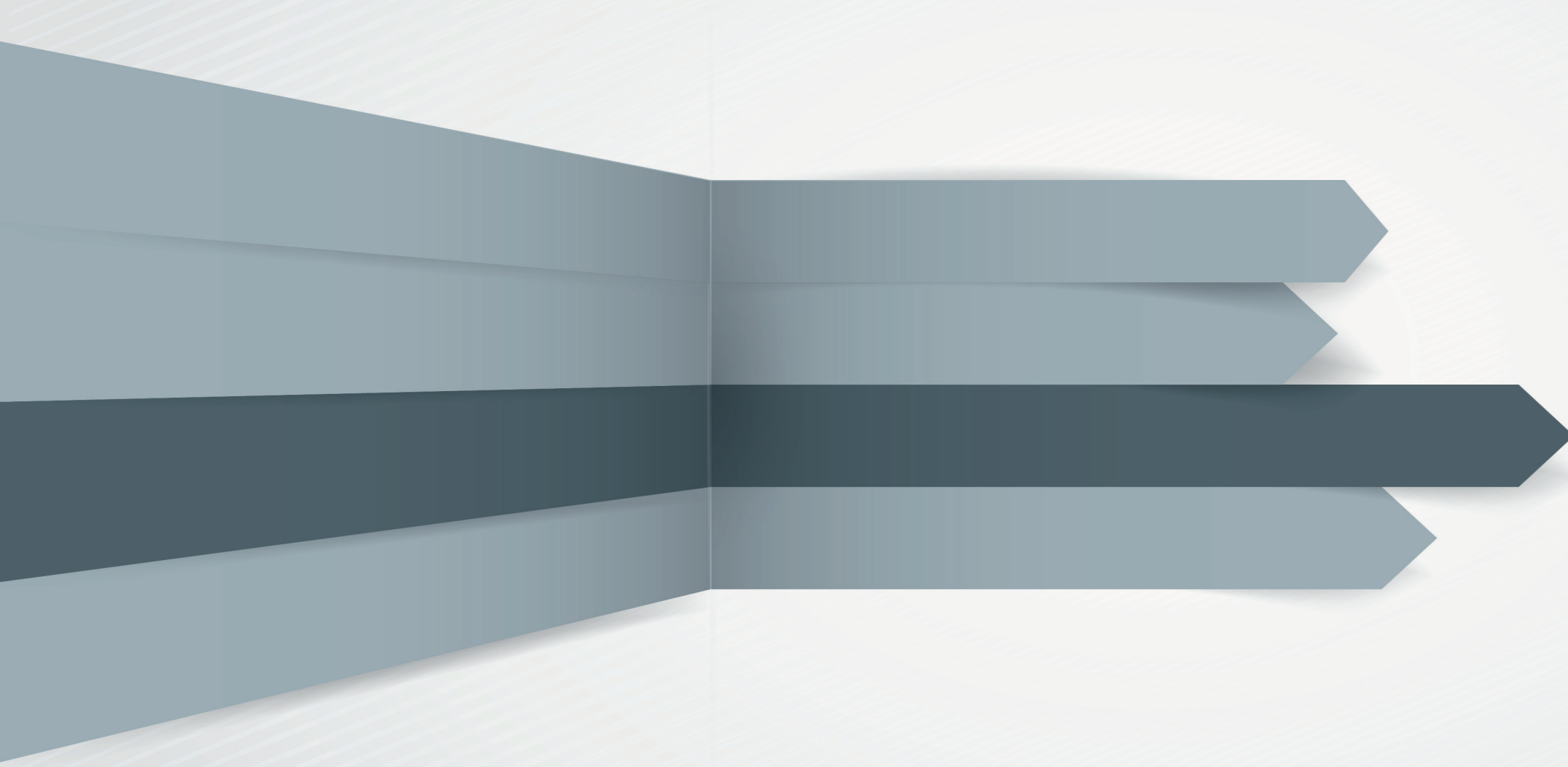
- i. La promoción de la integración comercial y económica, mediante la profundización de los acuerdos en Mercosur, la exploración de puentes con la Alianza del Pacífico, la suscripción de tratados de libre comercio con países avanzados y con Asia, así como la participación activa en la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, mediante el apoyo a los exportadores actuales y potenciales, la promoción de la inversión extranjera directa, en particular en las áreas prioritarias definidas con criterios económicos y sociales.
- j. La recuperación de la calidad de los ecosistemas y la eficiencia en la utilización de los recursos naturales (agua, aire, tierra, hidrocarburos, entre otros), para asegurar la sostenibilidad y el equilibrio entre la actividad humana y la preservación de la biodiversidad.
- k. El manejo macroeconómico apropiado de la volatilidad resultante de la actual concentración de la producción en pocos productos agrícolas que tienen precios internacionales muy variables y que están sometidos a fuertes variaciones climáticas domésticas.

### De una sociedad desigual a la igualdad de oportunidades y la eliminación de la pobreza extrema

Todas las personas deben poder participar en la construcción y en los beneficios de una sociedad próspera, cohesionada y equitativa, considerando los siguientes elementos:

- a. Precisión para la inclusión: Los programas de desarrollo se enfocarán en poblaciones en situación de vulnerabilidad para erradicar la pobreza, en especial la extrema.
- b. Igualdad de oportunidades para las próximas generaciones de ciudadanos, generando condiciones que posibiliten la realización plena de todas las personas sin distinción de sus circunstancias al nacer, en términos de nivel socioeconómico, lugar de origen, etnicidad o género.
- c. Mejoramiento continuo de la cobertura y la calidad de la educación en todas sus etapas: primera infancia, preescolar, básica, media, técnica y universitaria; así como la orientación de las carreras tecnológicas y profesionales hacia las necesidades de transformación productiva, que incluya créditos educativos y becas.
- d. Ampliación a toda la población del acceso a empleos formales, seguros sociales, servicios financieros y servicios públicos (agua potable, saneamiento, transporte, energía y telecomunicaciones).
- e. Fortalecimiento de la agricultura familiar y su vinculación a cadenas de valor, como parte clave de la estrategia de reducción de pobreza y mejoramiento de ingresos en el sector rural.
- f. Aumento de los ingresos laborales de las personas en situación de pobreza, fortaleciendo la capacidad de emprendimiento productivo y comercial de las personas, así como la formación para la empleabilidad.
- g. Inclusión de las comunidades indígenas que sufren de carencias económicas, mediante servicios específicos para potenciar su patrimonio histórico, natural, cultural y territorial.
- h. Promoción de la inclusión y cohesión social, eliminando la discriminación, mediante programas de acción a favor de la igualdad de géneros, culturas y religiones; el desarrollo de servicios públicos adecuados a las tradiciones y ambiciones culturales; la ampliación de espacios de participación a nivel local y regional; y la universalización de los sistemas de identificación y registro ciudadano.
- i. Movilización del capital social, promoviendo sistemáticamente por diversas vías como la educación, los modelos participativos, la organización de comunidades, y la elevación de los niveles de confianza, capacidades para concertación y construcción de alianzas, fortaleciendo y mejorando los valores éticos y la responsabilidad social.
- j. Facilidad para el retorno de emigrantes y su incorporación efectiva, así como la de los inmigrantes, al desarrollo nacional.





**C- VISIÓN PARAGUAY 2030**

## C- VISIÓN PARAGUAY 2030

El Paraguay es un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento;

Con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica;

Conectado y abierto a los vecinos y al mundo;

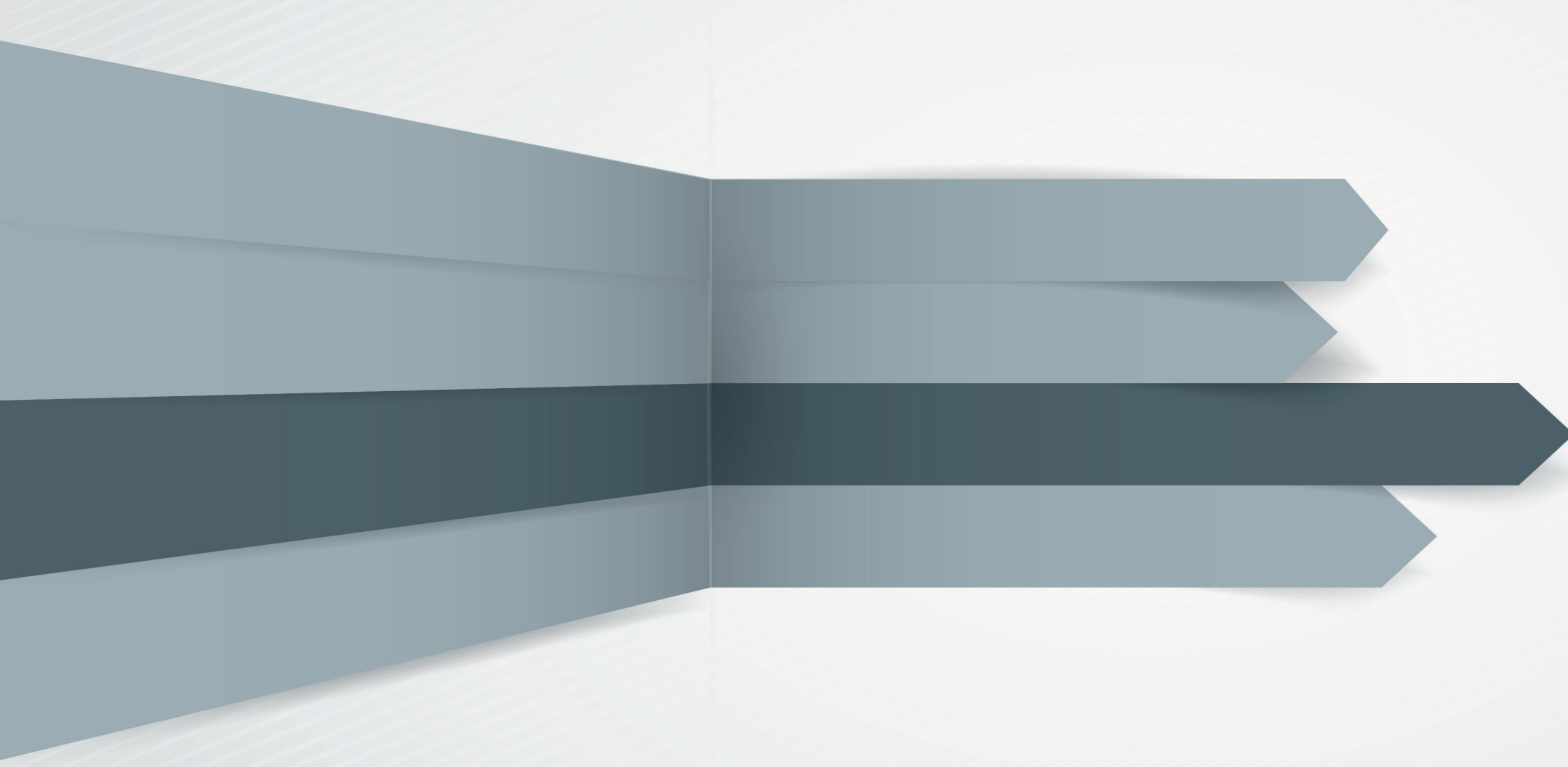
Ambiental y económicamente sostenible;

Con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana;

Con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer;

Con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país;

Con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueva la igualdad de oportunidades.



**D- MARCO ESTRATÉGICO**

## D- MARCO ESTRATÉGICO

La Visión Paraguay 2030 orienta las acciones de Gobierno a corto, mediano y largo plazo. Sobre esta base el PND brinda una estructura de objetivos a partir del cruzamiento de tres ejes estratégicos y cuatro líneas transversales en torno a los cuales se articulan las políticas y las acciones gubernamentales.

### Ejes estratégicos

#### 1. Reducción de pobreza y desarrollo social:

Esta línea está relacionado a la capacidad de la sociedad paraguaya para cubrir las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, ciudadanas y comunidades.<sup>1</sup>

Significa ubicar en el centro de los esfuerzos públicos la dignidad, el bienestar, las libertades y posibilidades de realización integral de las personas. Esta línea apunta a lograr objetivos sociales básicos como la erradicación de la pobreza extrema y la desnutrición infantil crónica, la universalización del agua potable, saneamiento mejorado, viviendas dignas, así como la provisión de servicios sociales de calidad.

El criterio de calidad requiere énfasis particular en la pertinencia de los modelos de educación y de salud a lo largo del ciclo de vida, y en el mejoramiento de la resiliencia comunitaria a través de la conexión precisa y efectiva de las personas al ingreso económico y a las redes de protección social.<sup>2</sup>

Se protegerán y promoverán los derechos humanos y culturales garantizados por el Estado facilitando los medios necesarios para su cumplimiento, incluyendo la incorporación plena e igualitaria de mujeres y hombres a todas las esferas del desarrollo.

#### 2. Crecimiento económico inclusivo:

Corresponde al aceleramiento del ritmo de crecimiento y a la diversificación productiva, promoviendo la participación de todos los agentes económicos y compartiendo los resultados del crecimiento principalmente con el 40% de la población de menores ingresos.<sup>3</sup>

Significa centrarse en la atención al empleo productivo. El crecimiento es inclusivo cuando crea oportunidades económicas y promueve la igualdad de acceso a las mismas con enfoque multicultural. Asimismo, implica mantener la estabilidad macroeconómica, el mejoramiento de los arreglos institucionales para asegurar la competencia, promoviendo la empleabilidad, la libertad de emprendimiento, la competitividad y la utilización racional de los recursos primarios.

#### 3. Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada:

Propone posicionar y mejorar la imagen país; fortalecer la participación nacional en los foros internacionales; asignar recursos para ampliar la integración económica; y fortalecer vínculos para la incorporación de tecnología y conocimientos.<sup>4</sup>

Significa configurar condiciones para facilitar la inversión en el país, así como el acceso a oportunidades de inversión en el exterior y proporcionar a las personas mayor disponibilidad de bienes a menores costos. Asimismo, propiciar el acceso a mercados y la transferencia científica y tecnológica, acompañado de un mercado financiero más competitivo que contribuya a la diversificación del riesgo.

### Líneas transversales

#### i. Igualdad de oportunidades:

Refiere a nivelar el terreno de juego para todas las personas desde el comienzo de sus vidas, para que las circunstancias de nacimiento como el género, la etnicidad, el lugar de nacimiento y el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida del individuo.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Definición de Porter, Michael E., Scott Stern, y Michael Green. "Índice de Progreso Social 2014" Foro Mundial de Emprendimiento Social, Fundación Skoll, Londres, Reino Unido, 8 de abril, 2014.

<sup>2</sup> Resiliencia comunitaria es una medida de la habilidad de las comunidades en la utilización de los recursos disponibles para soportar, responder y recuperarse de situaciones adversas (RAND, 2014).

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Centro Internacional de Políticas para el crecimiento inclusivo. <http://www.ipc-undp.org/>

<sup>4</sup> Opening pathways for shared progress. World Economic Forum on Latin America. Ciudad de Panamá, 1 a 3 de abril, 2014.

<sup>5</sup> Paes de Barros, Ricardo; Ferreira, Francisco H.G.; Molinas Vega, José R. y Saavedra Chanduvi, Jaime. Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe. Banco Mundial, 2008.

Significa garantizar que el futuro de las personas no esté condicionado por su situación de vulnerabilidad de origen (discapacidad, edad, contexto cultural y territorial, nivel educativo de los padres o escasos recursos económicos). El bienestar y progreso de la persona debe depender de sus decisiones, esfuerzos y talentos personales y no de las circunstancias sobre las cuales no tiene posibilidad de control.

**ii. Gestión pública transparente y eficiente:**

Implica satisfacer las necesidades de la población, coordinando las áreas funcionales para eliminar la fragmentación de tareas, optimizando los recursos,<sup>6</sup> ofreciendo información veraz de todos los actos de gestión pública de interés para la sociedad.<sup>7</sup>

Significa orientar la gestión pública a resultados para la ciudadanía, asegurando un Estado solidario, garante de derechos, abierto, sin discriminaciones y sin tolerancia hacia la corrupción. Se reducirá la corrupción aclarando las reglas, mejorando la transparencia y los mecanismos de control del Estado, y aumentando la participación de los beneficiarios y usuarios en la vigilancia de los programas de los distintos niveles de gobierno.

**iii. Ordenamiento y desarrollo territorial:**

Es necesario definir un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales prioritarias (reducción de pobreza, servicios, infraestructura, gestión de riesgos, entre otros),<sup>8</sup> y arreglos institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento (acuerdos programáticos para intervención en territorio, desconcentración administrativa y medidas graduales de descentralización).

Significa organizar la estructura regional, micro-regional y urbano-rural; definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones, así como con los países vecinos y el resto del mundo; orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos para el desarrollo humano en relación con el crecimiento y radicación de nuevos polos económicos; y definir las áreas de aprovechamiento de los recursos naturales y de preservación de la biodiversidad.

**iv. Sostenibilidad ambiental:**

Disminuir los desequilibrios ambientales propios de la actividad económica y los asentamientos humanos.

Significa mejorar considerablemente la calidad de vida de la población en asentamientos humanos, con viviendas mejoradas, acceso universal al agua potable, a servicios básicos de saneamiento y a sistemas de gestión de residuos; también disminuir los niveles de contaminación ambiental de las industrias, con planificación y control sobre las zonas de explotación de recursos naturales, reduciendo así la pérdida del patrimonio natural y de la biodiversidad nativa. Además, implica la creación de oportunidades para incentivar la protección y recuperación de los ecosistemas y remunerar los servicios ambientales.

**Resultados de la interacción**

La interacción entre los ejes estratégicos y las líneas transversales permite identificar los desafíos fundamentales de desarrollo del país. Según se visualiza en el Cuadro 1, los 12 resultados de las interacciones entre los ejes estratégicos y las líneas transversales se constituyen en estrategias que configuran el marco para los programas y proyectos del sector público.

**Cuadro 1. Resultados de la interacción**

Ejes estratégicos	Líneas transversales			
	Igualdad de oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
Reducción de pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	Hábitat adecuado y sostenible
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	Valorización del capital ambiental
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	Sostenibilidad del hábitat global

La flexibilidad en la construcción de las 12 estrategias permite traer el enfoque de la política pública sobre diversas dimensiones de la acción gubernamental y de la expectativa ciudadana.

<sup>6</sup> Medina Giopp, Alejandro. Gestión por procesos y creación de valor público. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2005.

<sup>7</sup> Nueva gestión pública. Banco Mundial <http://www.worldbank.org/>.

<sup>8</sup> Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay (STP 2012).

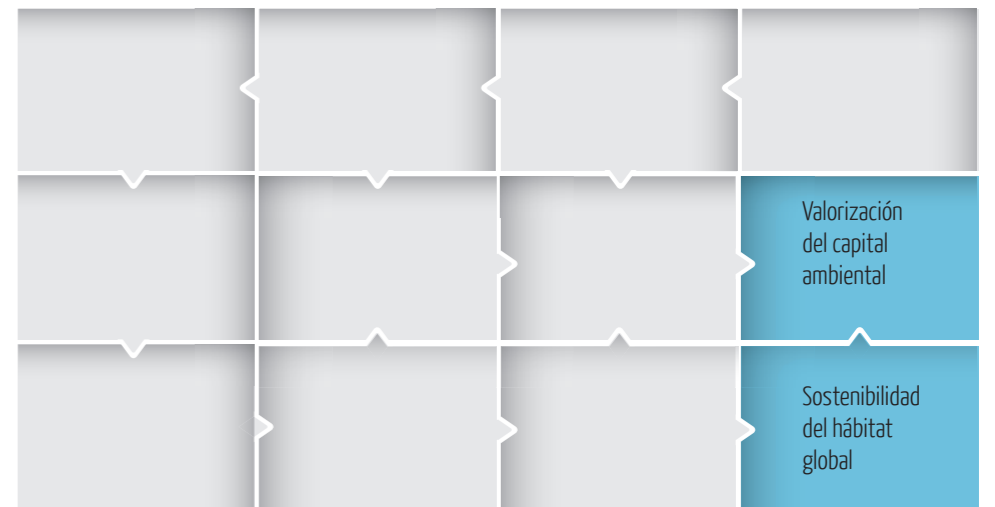
En ese sentido, la política social se podrá orientar a partir de las siguientes estrategias:



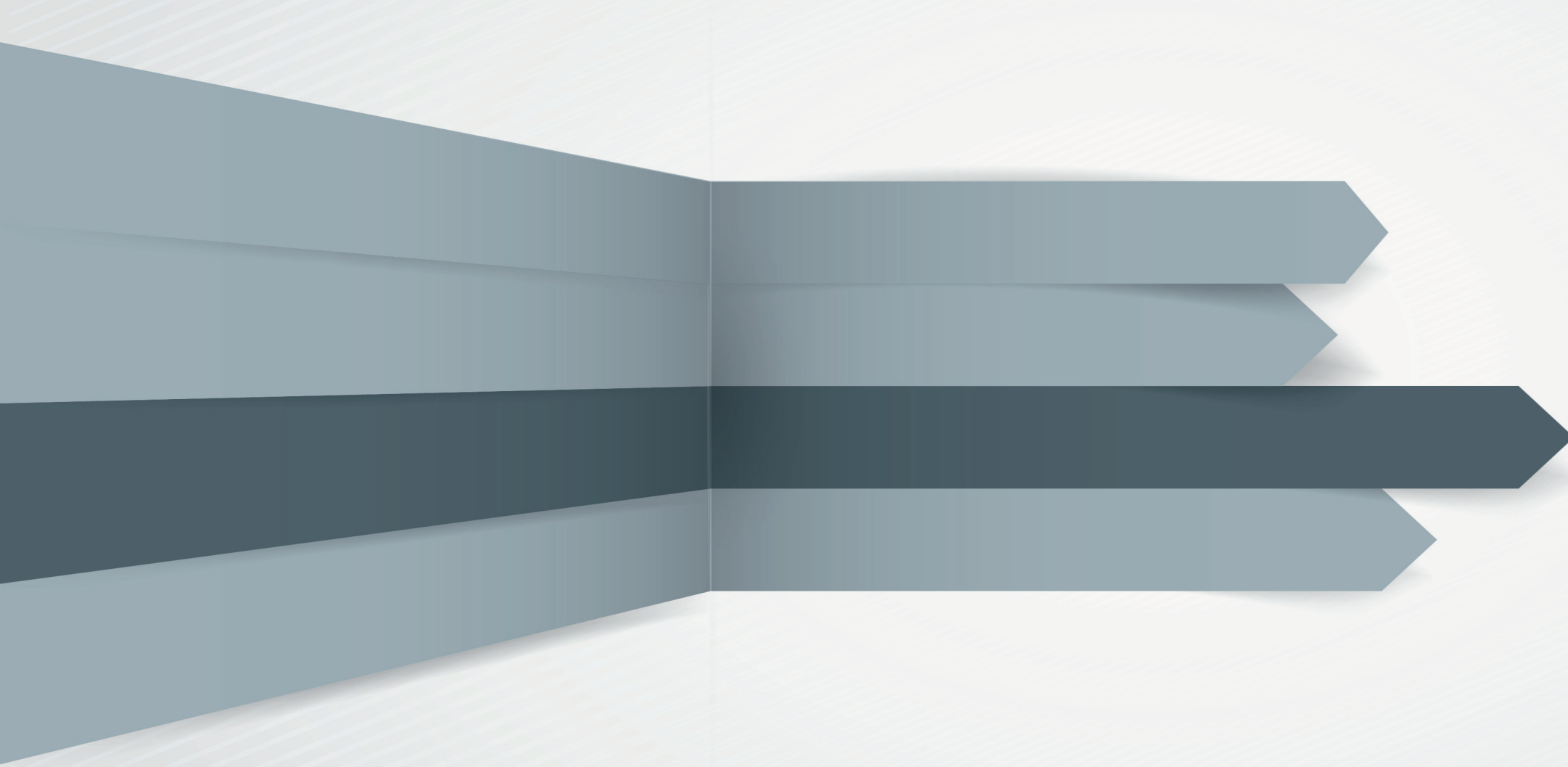
Si quisiéramos visualizar la política de desarrollo económico, se podrán agrupar las siguientes estrategias:



A su vez, para la configuración de la política ambiental, las estrategias se podrán agrupar de la siguiente manera:



Esta flexibilidad es la que permite encarar todos los temas de interés de forma complementaria y subsidiaria para cada nivel de gobierno y con énfasis diferenciado según las prioridades sociales en cada periodo democrático.



## **E- EJES ESTRATÉGICOS**

# 1. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

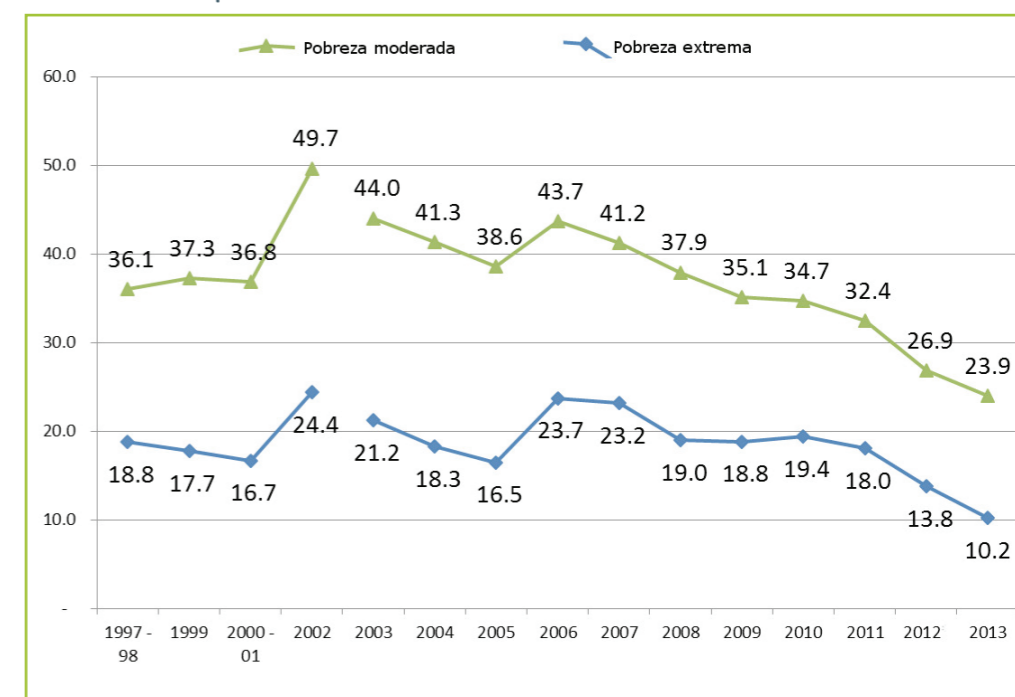
## Diagnóstico

### Pobreza

Desde el 2003 hasta el 2008, Paraguay experimentó el crecimiento de su Producto Interno Bruto. Este crecimiento fue especialmente vigoroso en los años 2006 y 2007. En el Cuadro 1 se observa una caída de la pobreza extrema desde el 2003 hasta el 2005 (casi 8 puntos porcentuales de descenso respecto al año 2002) en coincidencia con el periodo de crecimiento económico. Sin embargo, en los años 2006 y 2007, a pesar del alto dinamismo de la economía, la pobreza extrema volvió a crecer situándose en niveles cercanos al peor año (2002). Este comportamiento aparentemente paradójico está explicado por la suba significativa en los precios de los alimentos en alrededor de 40% durante el período 2006-2007.

En el año 2008 la pobreza extrema descendió 4,2 puntos porcentuales en un contexto de crecimiento económico e inflación baja. Para el año 2009 los pronósticos de un aumento significativo de la pobreza extrema como consecuencia de la caída del PIB en 3,8% y una sequía que azotó al país,<sup>9</sup> no se cumplieron y la pobreza extrema tuvo un pequeño descenso a nivel nacional, pero un repunte en el sector rural.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza extrema 1997-2013



Fuente: EPH 2013, DGEEC/STP

La política contra-cíclica del gobierno podría ser un elemento importante que haya contribuido a evitar la suba de la pobreza extrema; el gasto público creció 28% respecto al año 2008 (y la inversión física tuvo un aumento muy significativo) además de extenderse de 14.000 a 100.000 familias el programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC), entre otras medidas.

Entre los años 2010 y 2013 se registran tasas de crecimiento promedio de 7,6%, con más de 9 puntos porcentuales de descenso en la pobreza extrema. En este periodo se observa el efecto de la mejora en la distribución de los ingresos y la desaceleración de los precios de los alimentos a partir del año 2011.

<sup>9</sup> El sector agrícola experimentó una caída del 24% durante el año 2009 (Banco Central del Paraguay).

REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

La posibilidad de generar ingresos está ligada a la capacidad particular de emprendimiento productivo y comercial de las personas. Encontramos así que el crecimiento económico en la última década tuvo efecto positivo para muchos en áreas urbanas aunque fue limitado para los habitantes en situación de pobreza de áreas rurales. Las estadísticas oficiales para el año 2013 indican que esta situación de escasez de ingresos alcanza a un millón y medio de personas en todo el país, con una incidencia mayor de 57% en zonas rurales, donde además reside aproximadamente el 70% de los pobres extremos.

En el periodo estudiado de 1997 a 2013,<sup>10</sup> la incidencia de la pobreza extrema rural pasó de 32% a 17,6% (14,4 puntos porcentuales), frente a la urbana que disminuyó de 7,2% a 5,1% (2,1 puntos porcentuales). Actualmente, el porcentaje de pobreza extrema rural más que triplica al porcentaje urbano.<sup>11</sup> En términos absolutos, a diciembre de 2013, la pobreza extrema rural afecta a 474.825 habitantes y la pobreza extrema urbana a 202.264 habitantes.

En zonas rurales, el 68% de los ocupantes de pequeñas fincas para el cultivo agrícola no tienen títulos de propiedad, el 83% de las unidades de producción campesina poseen el 2% de las tierras, mientras que el 1% de las grandes fincas detentan el 79% de la superficie total. Las carencias en acceso a tierra condicionan la posibilidad de generación de ingresos de pequeños productores rurales. Tampoco el nivel de tecnología aplicada actualmente permite alcanzar el nivel mínimo indispensable para satisfacer las necesidades básicas de los hogares dedicados a la agricultura familiar.

Si bien el acceso a oportunidades de ingreso en Paraguay ha mejorado, la desigualdad sigue siendo preocupante. El 10% más pobre de la población (decil más bajo) tiene un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los 183 mil guaraníes y participa con el 1,5% del total de los ingresos en el 2013. El 10% más rico (decil más alto) tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los 4.740.000 guaraníes y participa con el 37,6% del ingreso total. El ingreso por persona además es desigual entre área urbana y rural (el ingreso per cápita urbano es 1,7 veces del rural), y también internamente dentro de cada área se evidencia la desigualdad de los ingresos. La participación del decil más rico en el ingreso total respecto a la del decil más pobre es 18 veces mayor en el área urbana y 25 veces en el rural.

En el Cuadro 2, se observan algunas de las principales referencias internacionales para la medición de los avances del país en el campo del desarrollo social.

**Cuadro 2. Principales índices sociales**

Variable	Ranking	Observaciones
Índice de oportunidades humanas <sup>13</sup>	67%	Bajo nivel educativo (IOH 74%) y de acceso a servicios de agua y saneamiento (IOH vivienda=59%)
Índice de desarrollo humano <sup>14</sup>	111° de 187 países	Penúltimo en Sudamérica, sólo Guyana tiene un índice más bajo
Índice de Progreso Social <sup>15</sup>	72° de 132 países	Falencias en necesidades básicas (salud materna e infantil, alimentación, nutrición, acceso a agua y saneamiento), también en bienestar (aprovechamiento energético, matriculación primaria y conectividad a internet)
Índice de Gini en ingresos	Gini país: 47,8 Gini urbano: 44,8 Gini rural: 48,9	Penúltimo en Sudamérica, sólo Guyana tiene un índice más bajo
Desempeño escolar <sup>16</sup>	74% de 6° grado con desempeño menor al nivel III (de IV), por encima de la media regional (52%)	Penúltimo en Sudamérica, sólo Guyana tiene un índice más bajo

<sup>10</sup> A partir del año 1997 se cuentan con encuestas comparables a nivel nacional en Paraguay para medir la pobreza.

<sup>11</sup> En el año 1999 la pobreza extrema del sector rural fue 5 veces más grande que la urbana (en términos de porcentaje).

<sup>12</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario 2008.

<sup>13</sup> El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) busca medir las posibilidades de acceso de menores de 18 años a servicios considerados básicos para el desarrollo pleno de las capacidades de las personas, según sus circunstancias personales al nacer como ser lugar de nacimiento, nivel socioeconómico de los padres, etnicidad, o género.

<sup>14</sup> Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH 2012), Paraguay tiene un IDH de valor medio, posicionándose en el puesto 111 de un total de 187 países.

<sup>15</sup> El Índice de Progreso Social (SPI 2014) posiciona al Paraguay en el puesto 72 de 132 países de ingresos altos, medios y bajos de todo el mundo. Tiene tres componentes: necesidades humanas básicas, bases del bienestar, y oportunidades.

<sup>16</sup> Resultados preliminares de la prueba SNEPE 2010. Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa, MEC. Agosto 2011.

## Gestión educativa

La cobertura de la educación en el país puede observarse en la siguiente tabla:

**Cuadro 3. Tasa bruta de matriculación por niveles, 2012.**

Nivel	Franja etaria	Cobertura
Pre-escolar	5 años	77 %
EEB (1er y 2° ciclo)	6 a 11 años	94,1 %
EEB (3er ciclo)	12 a 14 años	78 %
Educación Media	15 a 17 años	60 %
Bachillerato Profesional	15 a 17 años	24%

**Fuente:** Ministerio de Educación y Cultura

Se observan déficits importantes en cobertura y calidad de la educación pre-escolar, básica y media. Existen problemas de repitencia en los 1° y 2° ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB).

En cuanto al acceso al 1° y 2° ciclo de la EEB se han visto avances en la cobertura y en la reducción de las brechas por sexo. En el tercer ciclo de la educación básica y en la educación media la cobertura se mantiene baja y se evidencian causas diferenciadas por sexo relacionadas con la inasistencia, por lo que el desafío de las políticas públicas se encuentra en implementar estrategias que afronten de manera efectiva estas desigualdades.<sup>17</sup>

La eficiencia del sistema también se ve comprometida. De 100 que ingresan a la educación escolar básica, solo egresan 50. En el nivel medio (15 a 17 años) el 70% de los que se matriculan llegan al egreso, pero del total que ingresa al 1er grado solamente 35 de cada 100 llegan a egresar del 3er curso de la educación media (12 años de escolaridad).

Las tasas de analfabetismo continúan presentando brechas de género, con un 4,6% de analfabetismo correspondiente a la población masculina frente a 6,1% de analfabetismo en mujeres.<sup>18</sup>

El promedio de años de estudio es de 8,5 años en el 2013, siendo este indicador menor en el área rural con un promedio de sólo 6,2 años.<sup>19</sup>

## Servicios de salud

El dengue tiene un comportamiento endémico en el Paraguay desde el año 2009 y se han registrado epidemias con circulación de todos los serotipos conocidos de virus con capacidad de afectar a humanos. Recientemente, se salvaron más de 228 vidas en relación al año anterior, disminuyendo la intensidad epidemiológica a 6.240 casos reportados y 14 casos fatales entre agosto 2013 y junio 2014. La mortalidad materna, a un nivel de 100 muertes por 100.000 nacidos, es más del doble que el promedio en los países del Cono Sur. De manera similar, la tasa de mortalidad infantil, de 17 muertes por 1.000 nacidos vivos, si bien ha mejorado en la última década, sigue siendo significativamente superior al promedio de esta región. Las altas disparidades regionales hacen que esta tasa sea un 50% superior en áreas más desaventajadas. Entre el 2009 y el 2011, el embarazo adolescente se incrementó en 4% según el registro de la cantidad de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años. De los nuevos diagnósticos de VIH registrados en el 2010, 3 de cada 100 personas infectadas tienen menos de 15 años y 6 de cada 100 entre 15 y 19 años.<sup>20</sup>

El sector está organizado bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el cual cuenta con un total de 1.028 establecimientos de salud, de los cuales 354 tienen internación. A su vez, el Instituto de Previsión Social (IPS) tiene 78 establecimientos, de los que 41 cuentan con internación. Entre ambas instituciones, se logra alcanzar 6.156 camas disponibles, correspondientes

<sup>17</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano, Paraguay 2008: Equidad para el Desarrollo. PNUD, 2008.

<sup>18</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP 2014.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Cartilla Adolescente. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Embarazos adolescentes en Paraguay: un reto para el logro del Desarrollo, Asunción, 2013.



a una tasa de 1 cama por cada 1.000 habitantes, nivel inferior al promedio regional de 2 camas por 1.000 habitantes.<sup>21</sup> Los establecimientos de salud que ofrecen atención de alta complejidad se hallan concentrados en la capital del país y el departamento Central, por lo que el acceso a la atención regional y rural presenta mayores dificultades.<sup>22</sup>

El acceso a la atención se organiza a través de las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS). Las Unidades de Salud de la Familia (USF) son la puerta de entrada al sistema de salud de las personas, familias y sus comunidades (en promedio a aproximadamente a 3.500 personas cada una). A partir de ella se estructura la atención especializada, la urgente, la hospitalaria y las complementarias (farmacéutica, diagnóstica, vigilancia de salud y rehabilitación), conectadas a través del sistema de regulación médica, comunicación y transporte.

En la actualidad existen 754 USF orientadas a mejorar la salud materna e infantil. Los servicios de salud son gratuitos y hay disponibilidad de un paquete estandarizado de medicamentos ambulatorios. Hay más de 200 consejos locales y municipales de salud, alcanzando el 86% de los municipios del país. 50 centros de atención primaria de salud son atendidos por personal del IPS. Sin embargo, persisten las dificultades de acceso a la atención para la población rural, especialmente los pobres rurales.

Actualmente, el sistema de atención primaria de la salud (a través de las USF) cuenta con modalidades de atención según las facilidades de infraestructura y recursos humanos, como ser unidades ampliada, estándar, satélite, e itinerante. El déficit de recursos humanos en la salud preventiva asciende hoy a 3.800 profesionales de la salud.

La incorporación del Sistema Nacional de Telemedicina a través de las tecnologías de información y comunicación contribuye al fortalecimiento de la red integrada de servicios y los programas de salud, aprovechando las cooperaciones técnicas de apoyo a la gestión en Salud suscrita por el Ministerio de Salud con organismos nacionales de telecomunicaciones (COPACO, CONATEL, SENATICs, etc.), organismos internacionales (OPS/OMS, CIDA Canadá, etc.) y universidades nacionales e internacionales. Con estos nuevos servicios se pretende superar las limitaciones geográficas y temporales en cuanto a cobertura y acceso a los profesionales especializados de salud en todo el país, priorizando poblaciones vulnerables de las zonas más remotas, aisladas y dispersas del país.

La participación ciudadana podrá influir favorablemente en el sistema de salud sobre los determinantes sociales y culturales de la salud-enfermedad, en la búsqueda de superar inequidades y construir calidad de vida.

La alta prevalencia de enfermedades prevenibles como diarreas, parasitosis, entre otras, está ligada a los determinantes sociales de la salud, como son las bajas coberturas de alcantarillado sanitario y de acceso a agua potable.<sup>23</sup> Romper el círculo vicioso de pobreza y alcanzar niveles de desarrollo social y económico sostenibles, requiere trabajar con la población, la comunidad, los gobiernos a nivel local, departamental y nacional, en el desarrollo de políticas públicas articuladas intersectorialmente para generar sinergias para la protección social en salud.

Entre las enfermedades no transmisibles tenemos sobrepeso y obesidad que afectan al 57,6; 32,2% sufre de hipertensión arterial, 25,5% tiene el colesterol elevado, y 9,7% padece de diabetes.<sup>24</sup> Según la Organización Mundial de la Salud, la falta de actividad física o el sedentarismo, genera el cuarto factor de muerte en el mundo. En Paraguay, las instituciones dedican ciclos muy cortos para la promoción de la actividad física, el deporte y la recreación, lo que hace que el Estado deba garantizar a la población, espacios adecuados para su práctica e incorporación a su estilo de vida.

El estímulo al deporte debe ser una actividad que se ejecute desde el Estado y por las instituciones subnacionales, las que deberán contribuir a este propósito, incorporando programas y proyectos en el marco de la Política Nacional del Deporte.

<sup>21</sup> Base de datos del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>).

<sup>22</sup> Paraguay. Sistemas de Salud Pública en Sudamérica: desafíos para la universalidad, integralidad y equidad, 2012. Giovanella, Ligia et al, org. Río de Janeiro; Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS).

<sup>23</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2012, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)/STP.

<sup>24</sup> Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2011.

## Vivienda

Según un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el creciente déficit habitacional en América Latina y el Caribe, 43 de cada 100 familias no cuentan con un techo para vivir o habitan en viviendas de mala calidad en el Paraguay.<sup>25</sup>

En Paraguay, el déficit de vivienda afecta a una importante franja de la población (desde los grupos más vulnerables hasta la clase media), siendo la oferta de vivienda social insuficiente, pues se tiene un déficit actual de 1.100.000 viviendas.

El 13% de este déficit correspondería al tipo cuantitativo (viviendas nuevas), mientras que el 87% al cualitativo (ampliación y/o mejoramiento).<sup>26</sup> En este último aspecto es contundente el peso que tiene la demanda de mejoramiento, de alrededor del 70% del total, situación que halla su explicación en el modo histórico de demarcación y distribución de lotes en el país, sin la inscripción en planes reguladores de uso de suelo, cobertura de servicios ni una mirada general del desarrollo urbano y territorial.

## Agua y saneamiento

En la actualidad, el 85% de los hogares en Paraguay tiene acceso a fuentes de agua mejorada y 63% a fuentes de agua en red; mientras 79% cuenta con infraestructura de saneamiento mejorado y solamente 11% tiene alcantarillado sanitario.<sup>27</sup>

El sistema de agua potable y saneamiento en la última década ha sido sometido a transformaciones estructurales respondiendo a la demanda de comunidades urbanas y periurbanas sin servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario, como así también de comunidades rurales sin agua para consumo humano y sin alternativas de saneamiento para la disposición de aguas residuales y excretas.<sup>28</sup>

El proceso de cambio no ha seguido un lineamiento específico. Aún así son importantes algunos logros obtenidos como el aumento del acceso a los servicios, la mayoría de la calidad de los mismos y la fijación de nuevas bases legales y normas que rigen el sector.<sup>29</sup>

El Paraguay es uno de los países con mayor cantidad de agua dulce por habitante en el mundo. El derecho al agua constituye un Derecho Humano consagrado por el Sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, existe una importante cantidad de la población paraguaya que bebe agua extraída de pozos, aguas superficiales e incluso agua de lluvia sin ninguna garantía acerca de su calidad.

El déficit de agua y saneamiento afecta principalmente a las zonas marginales periurbanas y en el área rural a las poblaciones en situación de pobreza, las comunidades dispersas, los asentamientos y las poblaciones indígenas.

Históricamente, la provisión de los servicios de agua ha estado a cargo de dos entidades de carácter público: la Empresa de Servicios Sanitarios (ESSAP), que atiende a poblaciones de más de 10.000 habitantes y el Servicio Nacional de Agua y Saneamiento (SENASA), que atiende a poblaciones con menos de 10.000 habitantes.

A pesar de estos avances existe todavía un sector importante de la población que no accede a servicios de agua potable y saneamiento. Según la última encuesta de hogares (2013), la población que cuenta con servicio de agua mejorada alcanza el 85,8% (nivel urbano 93,1% y nivel rural 74,8%) y al saneamiento mejorado 79% (95% urbano y 55% rural).<sup>30</sup>

En el área urbana, los estándares de sanidad ambiental requeridos exigen la conexión de los hogares a redes de alcantarillado. Sin embargo, ante la falta de un servicio, muchas de las aguas domiciliarias y de efluentes industriales se vierten directamente en la calle o en los cursos hídricos con las consecuencias ambientales adversas que esto ocasiona.

<sup>25</sup> Un Espacio para el Desarrollo: los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. 2012.

<sup>26</sup> SENAVIDAT, Plan Nacional de Hábitat y Vivienda. 2012.

<sup>27</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP 2014.

<sup>28</sup> Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Paraguay. OPS, 2012.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Encuesta de Hogares 2013. STP-DGEEC.

La contaminación ambiental y falta de servicios en los asentamientos humanos generan problemas de salud especialmente para las personas en situación de hacinamiento en barrios marginales, en zonas urbanas con terrenos descuidados, y en zonas rurales deforestadas, situaciones que pueden generar epidemias y enfermedades transmisibles.

### Identidad

Uno de cada cuatro niños y niñas paraguayos no está inscripto en el Registro Civil antes del año de vida.<sup>31</sup> Esto ocurre por varios motivos: desde vacíos legales; madres adolescentes no pueden inscribir a sus hijos e hijas; oficinas del Registro Civil alejadas en zonas rurales; oficiales de Registro que no perciben salarios o los mismos son muy bajos; falta de articulación y eficiencia de instituciones encargadas hasta el desconocimiento de cuáles son los beneficios de registrar a un niño o niña. Sin la identificación es más difícil acceder a servicios básicos como educación y salud.

La población indígena que carece de documento de identidad representa el 50% del total registrado en el Censo Indígena 2012, incrementando así su vulnerabilidad a ser víctima de todo tipo de abusos y delitos (trata de personas, tráfico de niños/as, explotación laboral) y excluyéndola de los beneficios y obligaciones de la ciudadanía.

La identidad es un derecho fundamental e irrenunciable, reconocido por el Estado con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, normas que garantizan y protegen este derecho: el nombre, la nacionalidad y la relación de familia.

El incumplimiento efectivo de este derecho crea dificultades para el desarrollo de la persona y su inserción en el desarrollo social y económico del país, a la vez que le inhibe de ejercer sus derechos fundamentales y a disfrutar de los bienes y servicios sociales que como ciudadano o ciudadana le corresponden.

### Igualdad de género

La distribución poblacional a nivel nacional muestra una igual proporción entre hombres y mujeres (49,6% hombres versus 50,4% mujeres), apreciándose cierta diferencia según área de residencia, ya que en áreas urbanas existe una ligera mayoría femenina (52,0%) mientras que en áreas rurales predomina en igual proporción la masculina (52,0%).<sup>32</sup>

Las mujeres y los hombres viven su condición de pobreza de manera diferente. La condición de pobreza en las mujeres está directamente relacionada a factores socioculturales, basados en la división sexual del trabajo, que inciden en la posibilidad de acceso de la educación, a la capacitación y asesoramiento técnico, al crédito, a la propiedad de la tierra, lo que limita sus posibilidades de constituirse en personas con autonomía económica para generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos y recursos productivos. La condición de pobreza en la vida de las mujeres las hace dependientes económicamente, lo que las vuelve vulnerables a situaciones de violencia física, sexual, y puede también llevar a las mujeres a situaciones en las que se ven expuestas a la explotación sexual. En el país no se dispone de estudios y/o información reciente que permita caracterizar las condiciones de vida de los hogares con jefaturas femeninas. Según el último censo agropecuario del año 2008, las mujeres estaban al frente del 22% de las explotaciones agrícolas; así también 26% de las fincas pequeñas (hasta 5 has.) tenía como jefa a una mujer, mientras que en las fincas de mayor tamaño (más de 50 has.) la proporción se reducía al 15%.

Por otro lado, un estudio realizado en el 2012, en base a datos del Censo Agropecuario Nacional indica que el 83% de la asistencia técnica proporcionada por la Dirección de Extensión Agraria (DEAG-MAG) favoreció principalmente a los hombres, frente a un 17% de mujeres beneficiadas. Similar situación ocurre en el acceso al crédito, donde el 12% de las beneficiarias del Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) son mujeres y el 88% son hombres. Las mujeres presentan una proporción similar relativa en el sistema financiero privado (financieras y cooperativas), ya que allí su participación se ubica entre el 14% y 15%.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Muchos niños y niñas esperan para ser paraguayos. Campaña de UNICEF, 2012.

<sup>32</sup> Boletín de Empleo, EPH, 2013.

<sup>33</sup> Citado en: Serafini, Verónica. Igualdad de Género y Principales Brechas en Paraguay, ONU/Mujeres, Asunción, abril del 2014 (Documento en proceso de edición para su publicación).

La condición de pobreza de la mujer puede generar la violencia de género, la cual se produce en un contexto de desigualdad económica, social, cultural, legal e institucional. La mayoría de las personas en situación de violencia son mujeres, en coherencia con esquemas sociales que ubican a las mismas en roles de subordinación a los hombres. La Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar<sup>34</sup>, desarrollada en los últimos meses del año 2013, señala que una de cada cinco personas sufre violencia intrafamiliar; una de cada cuatro personas vive hechos violentos en su niñez dentro de la casa, y el 63% de las personas que sufrió violencia física no superó los nueve años de escolaridad. Asimismo, las mujeres sufren violencia física tres veces más que los hombres, y en cuanto a violencia psicológica, dos veces más que los hombres.<sup>35</sup>

### Grupos en situación de vulnerabilidad

#### Niñez y adolescencia en vulnerabilidad<sup>36</sup>

Paraguay tiene una población de aproximadamente 6,7 millones de personas. Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años representan el 39% de este total. En términos sociales, culturales y productivos, esta población joven constituye un enorme potencial que podrá expresarse plenamente en la medida en que las actuales políticas impulsen su participación en las instituciones de desarrollo. Esta oportunidad no se volverá a repetir en la historia paraguaya y obliga a invertir en la niñez y la adolescencia no después sino ahora, para conseguir a corto plazo una población sana y educada con recursos culturales sólidos que le permitan aportar al desarrollo del país.

La pobreza infantil merece una consideración especial y debe ser colocada en el centro del debate para cualquier política de desarrollo. De los 2.600.000 niños, niñas y adolescentes que habitan en el país, 1.100.000 viven en la pobreza, que es mayor en zonas rurales, urbanas marginales y pueblos indígenas. Para que estos niños y niñas puedan también llegar a ser jóvenes productivos es necesario una mayor inversión en la primera infancia, en relación con el desarrollo infantil y escolar, la estimulación y socialización, la prevención de las enfermedades y de la mortalidad infantil y materna, así como la detección y atención oportuna de las dificultades del desarrollo.

La pobreza de niños y niñas difiere de la de los adultos, dado que limita su acceso equitativo a los servicios sociales de salud, educación y agua potable en el momento de crecimiento más importante de la vida humana. Además, porque la pobreza los expone a todo tipo de violencia por su indefensión y vulnerabilidad. Los estudios científicos confirman que el desarrollo integral de la primera infancia, en especial los primeros 1.000 días desde la concepción, es la base determinante para los demás ciclos de vida y para que las generaciones futuras del país aumenten sus capacidades y oportunidades de desarrollo social, cultural, político y económico, con justicia social.

Esta pobreza infantil genera un desarrollo insuficiente de sus capacidades humanas, que los marca definitivamente por toda su vida, e incluso afecta la de sus hijos. Romper el círculo vicioso de la pobreza y alcanzar niveles de desarrollo social y económico sostenibles, requiere trabajar con la población desde los primeros años de vida de niños y niñas, y aún antes, durante el periodo de gestación de la madre. Si además se focaliza en la niñez de los estratos más pobres y vulnerables, el proceso tiene un efecto potenciador.

#### Juventud en vulnerabilidad

Paraguay posee en su mayoría población joven, ya que una de cada cuatro personas tiene entre 15 a 29 años de edad. De acuerdo a las proyecciones, esta franja etaria irá progresivamente en aumento. Uno de los desafíos más importantes para el sector radica en las dificultades de inserción en el mercado laboral. Los jóvenes constituyen el 66% del total de desempleados del país, y si se observan solamente los datos de mujeres, éstas representan un porcentaje aún más alto, ya que el 70% de las desempleadas tiene entre 15 y 29 años.

El 52% del desempleo juvenil, tiene menos de 12 años de educación formal, lo que da una pauta de la importancia que otorga el mercado laboral al nivel educativo, en donde se exigen cada vez más años de educación para la postulación de empleos.

<sup>34</sup> Encuesta nacional de violencia intrafamiliar. Ministerio de la Mujer, 2013.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> La normativa nacional más importante es el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley 1680/01.

Las mujeres jóvenes urbanas pobres son las que muestran un mayor porcentaje de desempleo, con una tasa del 27%, mientras que se tiene una tasa del 3% en hombres rurales no pobres. Según datos recientes del sector juvenil, el 26% de la muestra representada declara que lo más importante es trabajar.<sup>37</sup> Este dato es significativo en un país donde 23,8% de la población se encuentra en situación de pobreza,<sup>38</sup> donde niños, niñas, adolescentes y jóvenes se encuentran sin duda entre los más afectados.

Según la encuesta de hogares, hay 100.000 adolescentes (15-19 años) que solo trabajan (y no estudian) y 257.000 jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan. El primer grupo reduce su proyección laboral al dejar de estudiar para trabajar, mientras que el segundo grupo tendrá serias dificultades para insertarse al sector productivo. Estos 357.000 adolescentes y jóvenes contribuirán a mantener las desigualdades y la pobreza en las próximas décadas si su problemática no es abordada con urgencia.

### Pueblos indígenas

Los registros del Censo Nacional Indígena 2012 muestran que la población indígena empadronada asciende a 113.245 personas y representa el 1,7% de la población total del país. Los datos revelan que un poco más de la mitad del total de la población indígena reside en la región Oriental (52,2%) y el resto (47,8%) en la región Occidental.

Por su parte, la población indígena es eminentemente rural (91,2%). Sólo 1 de 20 etnias está asentada más en lo urbano que en lo rural (Maká, 74,4% urbana). Actualmente, el Paraguay cuenta con 20 etnias distribuidas en 5 familias lingüísticas. La mayor proporción de población indígena (55,8%) está concentrada en 4 etnias: Mbya (18,1%), Avá Guaraní (15,8%), Pai-Tavyterá (13,7%) y Nivaclé (13,0%).

La educación formal constituye uno de los focos de inequidad entre población indígena y no indígena del Paraguay. La población indígena presenta un alto grado de analfabetismo: el 37,6% de las personas indígenas de 15 años y más de edad son analfabetas. Es decir, cerca de 4 de cada 10 personas no tiene concluido el 2° grado de la educación primaria, con un promedio de 3 años de estudio entre los de 10 años y más, frente a los 7 años que se registra en la población nacional.

El idioma constituye un referente de suma importancia para buena parte de los pueblos indígenas. El 76,5% de las personas indígenas habla la lengua de su respectiva etnia. Los indígenas urbanos conservan en mayor proporción la lengua de su etnia.

La población indígena del país evidencia una alta vulnerabilidad en aspectos sanitarios. Asimismo, el tipo de vivienda, mayoritariamente ranchos, responde a la ubicación de la mayor parte de la población indígena en áreas rurales, y sobre todo al amplio margen de pobreza manifiesto en la falta de servicios básicos: luz eléctrica, agua potable, entre otros, que padecen los pueblos indígenas. En cuanto al acceso de agua potable, sólo el 2,5% de la población indígena dispone de este beneficio (la gran mayoría solo tiene acceso a tajarar o río) y el 31,2% posee luz eléctrica.<sup>39</sup>

La tasa de participación laboral indígena (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 52,6%. Este porcentaje es superior en la población masculina respecto a la femenina (65,4% y 38,7%, respectivamente). El 80,5% de la población indígena ocupada de 10 años y más de edad, trabaja en el sector primario, es decir, en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca. El resto se distribuye prácticamente de manera equilibrada entre los sectores secundario (6,9%) y terciario (9,5%). Asimismo, 11,4% de la población indígena vive con algún tipo de discapacidad.<sup>40</sup>

### Adultos mayores

Actualmente, la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza está extendida en todos los municipios de los 17 departamentos del país, con 93.000 adultos mayores que recibieron la pensión a diciembre de 2013. Los mismos reciben una pensión alimentaria, con la cual se beneficia

<sup>37</sup> Secretaría Nacional de Juventud, Encuesta Nacional de Juventud 2010.

<sup>38</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP, 2014.

<sup>39</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP, 2014.

<sup>40</sup> Datos preliminares del Censo 2012. DGEEC/STP, 2013.

52% a mujeres y 48% a hombres. La distribución de los beneficiarios por área de residencia es del 50% tanto para el sector rural como urbano.

La población de personas adultas mayores, constituye uno de los sectores más vulnerables del país. La misma representa alrededor del 7,2% de la población total, es decir 481.763 personas, de las cuales cerca de 86.000 se encuentran en situación de pobreza moderada y 24.000 se encuentran en extrema pobreza.<sup>41</sup>

La bancarización de la totalidad de los beneficiarios de la pensión alimentaria está contribuyendo de manera efectiva en la inclusión financiera y social de este segmento de la población.<sup>42</sup>

### Personas con discapacidad

Según un estudio de incidencia de situaciones de discapacidad de las personas, en la región oriental 19% de las personas de todas las edades viven con algún tipo de discapacidad, y 14% en niños, niñas y adolescentes.<sup>43</sup> Las barreras físicas, la inadecuada atención en el sistema de salud y la falta de programas de alfabetización y de educación inclusiva son algunos de los factores que restan oportunidades a las personas con discapacidad.

En el sistema educativo, más de 10.000 estudiantes de entre 6 y 18 años presentan alguna forma de discapacidad o limitación identificada. La tasa de analfabetismo en la población con discapacidad es del 43%. Las discapacidades son a menudo producto de accidentes, enfermedades o de problemas de malnutrición en la infancia. Muchos de las niñas y niños que viven con discapacidades no acuden a la escuela, bien porque los centros no están habilitados para su atención, o porque sus padres y madres prefieren mantenerles en sus hogares.

Se estima que sólo el 36% de las personas con discapacidad que tienen entre 6 y 18 años de edad asisten a algún establecimiento escolar. La condición de discapacidad constituye un importante factor de exclusión del sistema educativo, a saber: el 83% de la población discapacitada no ha superado seis años de la educación escolar básica, y sólo 8% de la población ha realizado algunos años de estudios secundarios y una muy reducida cúspide del 2% ha logrado estudios superiores.

El sistema nacional de salud tiene dificultades para atender a la primera infancia. Las consecuencias de enfermedades y deficiencias en dicha etapa (enfermedades carenciales, infecciosas, secuelas debidas a la deficiente atención prenatal y perinatal, malnutriciones) necesitan de atención con prontitud y eficiencia. Una de las causas de la discapacidad en las personas puede ser la deficiente atención de salud y nutrición en la primera infancia. Asimismo, los limitados recursos para atender a personas con discapacidad, permite cubrir atenciones sólo en la capital del país.

Existe en Paraguay un elevado número de personas con discapacidad que no cuenta con su cédula de identidad, lo que dificulta o impide, el acceso a la salud y a la educación. Aunque esta situación, que se da sobre todo en las zonas rurales, no es exclusiva de personas con discapacidad, sí parece que las personas con discapacidad y en especial los niños están especialmente afectados por esta situación.

Asimismo, 48 organizaciones civiles desarrollan acciones con personas con discapacidad, brindando servicios de terapia, educación y acompañamiento para su inclusión sociocomunitaria y laboral.

### Justicia y derechos humanos

La Constitución Nacional, aprobada en 1992, avanzó considerablemente en la protección de los derechos fundamentales y en la creación de una institucionalidad democrática. En los 22 años transcurridos desde la promulgación de la misma, el país ha logrado importantes avances en materia de derechos civiles y políticos y de fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como en los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>41</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP, 2014.

<sup>42</sup> Ortíz Trepowski, Emilio y Navarro Amarilla, Bernardo. Estudio sobre los sistemas previsionales de Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Paraguayo de Investigaciones Económicas (2012).

<sup>43</sup> Estudio de Prevalencia de Discapacidad en la Región Oriental del Paraguay. Elaborado por Delta Consultora Integral para la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), 2012.

A pesar de dichos avances, todavía el camino por recorrer es bastante largo y subsisten aspectos de los derechos civiles y políticos que implican retos importantes, tales como el derecho a una vida libre de violencia debido a la inseguridad ciudadana, diversas formas de maltrato y abuso cuyos principales afectados son los niños/as y mujeres, un sistema de justicia poco eficiente en términos de celeridad de los procesos, la participación ciudadana aún insuficiente, la limitada participación de las mujeres en los espacios de decisión y un débil proceso de descentralización de la administración pública.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales el país presenta un atraso relativo. La economía ha crecido de manera sostenida desde 2003 y ha preservado exitosamente los equilibrios macroeconómicos. No obstante el país es el que presenta el menor gasto social del cono sur. En cuanto a los servicios básicos aún no son universales y sus carencias afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la niñez. Los recursos públicos destinados a la salud están muy por debajo del promedio sudamericano. La mortalidad neonatal e infantil sigue siendo muy elevada en los departamentos con mayor población rural y en las comunidades indígenas. Las tasas de mortalidad materna y embarazo de adolescentes están entre las más elevadas del continente.

En cuanto a los derechos ambientales, el país ha comenzado a posicionar estos temas en la agenda política y dispone de un extenso compendio de leyes ambientales. Subsisten grandes desafíos para lograr la institucionalización de la cuestión ambiental, su incorporación en todos los programas estatales y el desarrollo participativo de una conciencia sólida y eficaz, el control efectivo de la deforestación y de la contaminación de los recursos hídricos, y el ordenamiento territorial. Los riesgos de desastre por sequía e inundaciones son crecientes debido al incremento de su intensidad y el aumento de las personas expuestas directamente a los efectos del cambio climático.

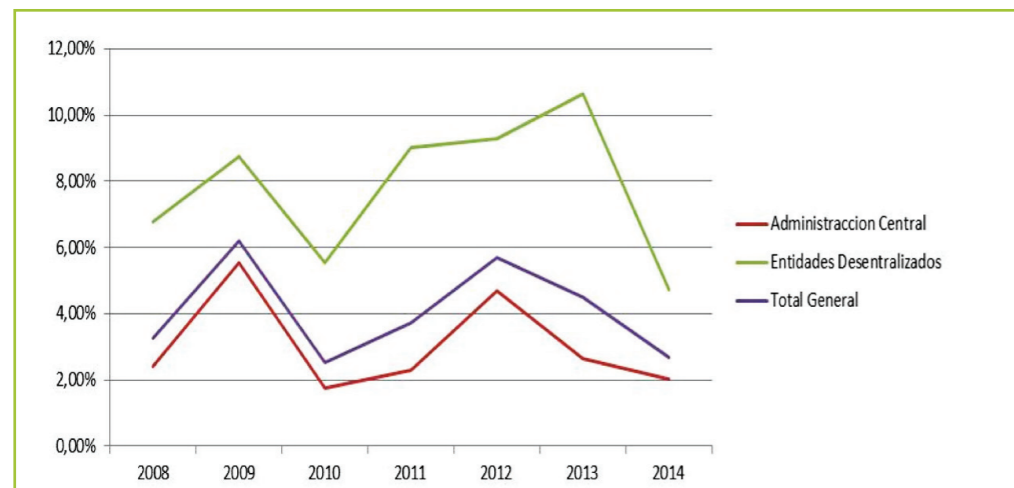
### Administración pública

Desde el 2007, la cantidad total de funcionarios públicos en promedio ha crecido un 4,1%. Si diferenciamos por entidades, vemos que las instituciones descentralizadas son las que más han crecido en números de funcionarios, en un promedio de 7,8% en el periodo 2007-2014, mientras que las entidades centralizadas lo hicieron en 3,1% en el mismo periodo.

A pesar de los esfuerzos realizados, el sistema de mérito no está aún consolidado en el sector público; la estructura salarial dista de ser equitativa, y las oportunidades de formación son limitadas.

Como tendencia auspiciosa, se observa el número de 14.232 cargos concursados a agosto de 2012, y un total de 27.047 a junio de 2013, así como la obligatoriedad de los concursos de méritos para

**Cuadro 4. Tasa anual de incorporación de funcionarios públicos**



Fuente: Secretaría de la Función Pública

la contratación de funcionarios estatales reforzada en el decreto reglamentario del Presupuesto General 2014.<sup>45</sup>

Analizando el porcentaje de funcionarios públicos respecto a la población total, se observa que se ha mantenido relativamente estable en aproximadamente 4% de la población total, cifra por debajo de la media regional y mundial.

### Gestión pública y articulación territorial

El deficiente desempeño de la Administración Pública se evidencia además en la escasa coordinación de acciones de los entes, tanto en su función interna, como en su interacción con otras entidades que tienen tareas y competencias similares. Hay una ausencia casi total de acciones basadas en políticas de mediano y largo plazo. Las acciones y prácticas responden, más bien, a criterios reactivos y puntuales, que siempre pueden ser cambiados, lo que deviene en una certidumbre jurídica siempre relativa.<sup>46</sup>

Asimismo, a pesar de la creación de los Gobiernos departamentales electos por sufragio popular, el proceso de descentralización no tuvo un gran avance y persiste el centralismo estatal en la gestión de las políticas públicas. La desarticulada presencia del Estado en los territorios del país da cuenta de una matriz de gestión social poco eficiente. El fortalecimiento de las instituciones hace necesario un esfuerzo sostenido que oriente el corto y mediano plazo para terminar de hilvanar sus estrategias y acciones -actualmente dispersas- hacia una sola matriz en forma de políticas integrales.

En la caracterización de la deficiencia en la llegada de los servicios a los territorios destacan algunos factores explicativos, como la marcada tradición de acciones centralistas, verticales y sectoriales, con escasa presencia territorial; el escaso protagonismo y débiles capacidades de Gobernaciones, Municipios e instancias locales de instituciones del nivel central; la debilidad de los recursos humanos en materia de gestión coordinada territorial; las dificultades en la acumulación de buenas prácticas y en la gestión y acumulación del conocimiento; la escasa participación y protagonismo comunitario con baja incidencia en el diseño e implementación de las políticas sociales, entre otros.<sup>47</sup>

### Seguridad

Entre los delitos más sufridos por los habitantes del Paraguay están la corrupción (5,7% de victimizados), seguido por el de robo callejero (3,6%), hurtos personales (3,5%), robos o intentos de robo con violencia (3,2%), lesiones/ataques/amenazas (2,9%). Los robos o hurtos en vivienda abarcan el 2,2% de los casos, las tentativas de robo en vivienda un 2%, y el robo de objetos o piezas de vehículos el 1,5%.<sup>48</sup>

Existe una significativa prevalencia de agresores menores de 16 años y menores de 20 años, que afecta prioritariamente a víctimas de los mismos rangos etarios. El 94% de jóvenes infractores privados de su libertad no tiene condena. Este fenómeno demanda programas de prevención e inclusión social selectivos, dirigidos a jóvenes varones sin escolaridad ni empleo que deambulan o habitan en la capital y el Departamento Central.

El robo de celulares caracteriza a más de la mitad de despojos con violencia, afectando prioritariamente a jóvenes y mujeres. El transporte público es el lugar propicio para estas sustracciones de valores pequeños: en los transportes colectivos ocurren, por ejemplo, tres de cada cinco hurtos a mujeres. Sólo un 23,9% de las personas victimizadas denunció a la Policía o a la Fiscalía el delito sufrido. La tendencia a denunciar es mucho mayor en los robos de vehículos (9 de cada 10) o de motocicletas (7 de cada 10); pero no así en robo con violencia.

La percepción de inseguridad excede largamente el nivel real de delincuencia: el 57% afirmó sentir temor al anochecer, caminando sólo en su barrio o lugar de residencia; y el 72% cree probable ser víctima de algún delito en el futuro. La mitad de la población consultada (49,3%) opina que la policía hace un buen trabajo, mientras el 45,2% restante expresa opiniones críticas del accionar policial.

<sup>45</sup> En el periodo entre agosto de 2013 y junio de 2014 se concursaron 11.989 cargos (Informe del Presidente al Congreso y a la Nación, julio 2014).

<sup>46</sup> La administración pública paraguaya: una radiografía. Secretaría de la Función Pública, 2012.

<sup>47</sup> Modelo de Gestión Articulada en Territorio, Capítulo 1. Marco Conceptual. STP, 2013.

<sup>48</sup> Datos de seguridad de la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior, 2010.

Entre las medidas propuestas por las personas entrevistadas para disminuir la inseguridad sobresalen: bajar la tasa de desempleo (61,9%) o establecer mayor o más frecuente vigilancia policial (56,3%).

Dado que la percepción ciudadana de la ineficiencia policial lleva a altos niveles de no denuncia de delitos sufridos (76,1% en general), es recomendable reformar y fortalecer los sistemas de auditoría interna de las fuerzas policiales, el Centro de Reclamo Ciudadano de la Coordinación de Atención al Ciudadano del Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y organismos similares a los que pueda acudir la ciudadanía con sus reclamos, en paralelo al fortalecimiento de programas de participación.

Finalmente, casi la quinta parte de los hogares paraguayos posee armas de fuego, a ser utilizadas en prevención o para defensa, y el 8,6% de las viviendas del país cuenta con guardias de seguridad o participa en planes barriales de seguridad.

### Residuos sólidos

La tasa promedio de generación de residuos sólidos urbanos (RSU) en Paraguay es de alrededor de 1,2 kg/persona/día, variando entre 0,5 y 1,5 kg/persona/día. En el Departamento Central se estima que actualmente se está generando alrededor de 2.000 tn/día en las poblaciones urbanas.

Los residuos originados en establecimientos de salud se recolectan conjuntamente con los otros RSU, salvo unas pocas excepciones como la de Asunción. La tasa de producción de residuos hospitalarios peligrosos es estimada en aproximadamente 0,24 kg/cama por día. En la actualidad no existe un registro de la producción de lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales, ni estudios epidemiológicos en el país que puedan medir los efectos causados por el mal manejo de los residuos sólidos sobre la salud de la población.

La gestión de residuos sólidos es una tarea compleja que se ha convertido en un problema común en los países en vías de desarrollo debido a múltiples factores, como:

- i) crecimiento de la población,
- ii) cantidad cada vez mayor de residuos generados,
- iii) baja calidad del servicio de aseo urbano, y
- iv) debilidad institucional, poca educación sanitaria y participación ciudadana.

Lo anterior se refleja en la falta de limpieza en las áreas públicas, la recuperación de residuos en las calles, el incremento de las actividades informales, la descarga de los residuos a los cursos de agua o su abandono en vertederos a cielo abierto y la presencia de personas en estos sitios en condiciones inhumanas.

La gestión integral de residuos sólidos implica el control de generación, separación, almacenamiento, tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU) de forma que armonice con los principios económicos, sociales y ambientales.

La escasa coordinación efectiva en la formulación de planes, programas y proyectos de nivel nacional, departamental y municipal, con la debida armonización y compatibilización entre ellos, es una de las causas de la persistencia de problemas organizacionales, técnicos y operativos para resolver sanitaria y ambientalmente la problemática de los residuos sólidos.

<sup>49</sup> Datos de Tavares, S; Lima, R. y Merlo, M. "Evaluación del Manejo de Residuos sólidos Municipales en Paraguay". OPS/OMS/STP, 2004.

## ESTRATEGIA 11 – DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO

*Dignidad, bienestar, libertades y oportunidades para todas las personas, con enfoque intercultural, intergeneracional y de género.*

### Objetivos

- Universalizar el acceso al derecho a la identidad de las personas en el país.
- Erradicar la pobreza extrema de hombres y mujeres (incidencia con la línea de pobreza extrema nacional igual o menor al 3% en hombres y mujeres).
- Reducir en 90% la desnutrición crónica infantil (porcentaje de niños y niñas «5 años con retardo de altura para la edad), con énfasis en grupos vulnerables.
- Reducir en 75% la mortalidad materna (muertes/100.000 nacidos vivos).
- Reducir en 70% la mortalidad neonatal e infantil (muertes/1.000 nacidos vivos), con énfasis en grupos vulnerables.
- Aumentar a 70% la cobertura de educación inicial.
- Universalizar la educación preescolar.
- Aumentar 5 veces la escolaridad promedio de la población indígena.
- Universalizar el alfabetismo en la población indígena.
- Universalizar la cobertura de la educación escolar básica (primer, segundo y tercer ciclos).
- Aumentar la cobertura de educación media al 92% (% de niños y niñas), con énfasis en poblaciones vulnerables.
- Universalizar la alfabetización en adolescentes y adultos (% de la población ≥15 años).
- Aumentar al 75% la participación de las mujeres en el mundo laboral formal en igualdad de condiciones.

### Cómo lo haremos

Se plantea aumentar la inversión social de modo que la igualdad de oportunidades sea efectiva en toda su dimensión conceptual y práctica.

#### 1.1.1 Pobreza

Un objetivo prioritario es aumentar los ingresos laborales de las personas en situación de pobreza. Las líneas de acción correspondientes serán:

- Incorporar tecnologías productivas y técnicas para el fortalecimiento de la agricultura familiar, con énfasis en la gestión de riesgos asociada a la reducción de los efectos adversos de la variabilidad climática y de mercados del sector agropecuario.
- Mejorar el uso del espacio rural, incluyendo esquemas de acceso a la tierra productiva para el manejo sostenible del territorio.
- Fortalecer la participación de las mujeres en la generación de ingresos priorizando áreas rurales (actividades agrícolas y no agrícolas) mediante la transferencia de tecnología, el acceso al crédito y la capacitación específica para la producción en zonas rurales.
- Facilitar la inserción económica de hombres y mujeres a las cadenas de valor.
- Mejorar las condiciones de acceso al crédito de hombres y mujeres que viven en áreas rurales, privilegiando a quienes participen en esquemas asociativos.
- Promover la oportunidad de incorporación de terrenos no productivos para productores y productoras de pequeña escala a través de mecanismos de recuperación de suelos y de reforestación.
- Impulsar el mejoramiento habitacional de los hogares en situación de pobreza, con criterios de diseño y accesibilidad universal.
- Capacitar a sectores vulnerables para capturar oportunidades de empleo en los sectores más dinámicos de la economía rural y urbana.
- Impulsar a través del sector público la oferta de empleo mediante el aumento en la inversión en infraestructura, viviendas y servicios con participación prioritaria de mano de obra en condición de pobreza.
- Mejorar la capacidad de acceso y promoción del empleo de jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad mediante el despliegue de programas de educación técnica y vocacional como

- a través de la formación agropecuaria y en oficios de alta demanda (por ejemplo, en el área de construcción, servicios mecánicos, operadores de maquinarias, entre otras).
- Apoyar con transferencias monetarias bien focalizadas y condicionadas a la acumulación del capital humano de la niñez en condición de pobreza.
  - Incorporar tecnología en grupos vulnerables para apoyar las condiciones de desarrollo social y económico.

### 11.2 Identidad

El Gobierno Nacional deberá garantizar el derecho a la identidad e identificación civil y disminuir la población sin identificación, para lo cual impulsará las siguientes líneas de acción prioritarias:

- Mantener un registro unificado universal ciudadano, con información pertinente integrada y optimizada para el análisis de políticas y para consulta pública.
- Mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación entre instituciones con competencias en el registro de personas.
- Asegurar la protección adecuada de los documentos relacionados a los registros del estado civil de las personas.
- Fortalecer y modernizar las oficinas de registro civil de las personas.
- Iniciar el proceso de implementación de la identidad electrónica (cédula y pasaporte).

### 11.3 Igualdad de género

Se garantizarán los derechos y la participación activa y protagónica de las mujeres, promoviendo un enfoque integrado de género en las políticas públicas con la finalidad de lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

Las líneas de acción correspondientes serán:

- Promover procesos de cambio cultural en los que participen autoridades y funcionarios de todas las instituciones que desarrollan acciones ligadas, en este caso, al desarrollo sostenido e inclusivo.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, planes, programas, proyectos y normativas de las instituciones públicas que promuevan la igualdad real y efectiva.
- Asegurar la participación y el empoderamiento de las mujeres promoviendo y fortaleciendo su inserción y protagonismo en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales.
- Impulsar políticas de desarrollo orientadas a mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema, promoviendo su autonomía económica a través del acceso y manejo de los recursos productivos.
- Estimular la conformación de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) orientadas a mujeres jefas de hogares en situación de pobreza.
- Promover el acceso equitativo y participativo en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, a las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones.

### 11.4 Niñez y adolescencia

Las líneas de acción correspondientes al desarrollo integral de la niñez y la adolescencia serán:

- Promover la atención integral a la primera infancia en términos de nutrición, salud y acceso a la educación inicial.
- Proporcionar atención oportuna a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos (en situación de pobreza, en situación de calle, con discapacidad, víctimas de explotación laboral y sexual, objeto de violencia y maltrato).
- Disminuir la mortalidad materno-infantil, especialmente la mortalidad neonatal, aumentando la inversión de manera focalizada en las áreas de mayor mortalidad, y el fortalecimiento de las Redes Integradas de los Servicios de Salud.
- Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, en especial de quienes están en situación de pobreza y exclusión.
- Incorporar recursos que permitan acceso a tecnologías en el sistema educativo para reducir la brecha digital y democratización del acceso a la información.
- Incorporar la educación de la sexualidad en la educación formal y no formal e impulsar programas de prevención para reducir la alta tasa de embarazos adolescentes.

- Fortalecer y desconcentrar la gestión de los programas de prevención, sensibilización y atención oportuna para la erradicación del trabajo infantil y su extensión a otras formas de trabajo.
- Propiciar la prevención y atención oportuna y sensibilización sobre la trata de niños, niñas y adolescentes.
- Implementar el Programa de Desarrollo Infantil Temprano (DTI) y mejorar los servicios de atención temprana a la niñez con discapacidad.
- Consolidar el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral y otros mecanismos que permitan una respuesta descentralizada, oportuna, accesible, eficiente y eficaz, en los distintos ámbitos del Estado.
- Generar espacios de participación de la ciudadanía, incluyendo a niñas, niños y adolescentes, en la implementación, el monitoreo y la evaluación de los Planes, Programas y proyectos.
- Generar un sistema de datos e información integrada y confiable respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes que permita tomar decisiones oportunas. Prevención y protección a niños, niñas y adolescentes indígenas con el enfoque comunitario.
- Fortalecer acciones orientadas a la identidad cultural de niños, niñas y adolescentes indígenas.
- Articular acciones interinstitucionales enfocadas hacia el sector de niñez y adolescencia indígena.

### 11.5 Juventud

Se busca propiciar la participación activa y protagónica de los jóvenes en los espacios de decisión, generando en ellos valores democráticos enfocados a potenciar las capacidades de los mismos en áreas del desarrollo social, cultural, político y económico.

Las líneas de acción correspondientes serán:

- Promover la inserción laboral de jóvenes, la capacitación, la oferta de pasantías laborales remuneradas, el emprendimiento y la inclusión de jóvenes al mercado laboral formal para que tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades laborales y/o promover sus propios emprendimientos a fin de aumentar sus ingresos laborales.
- Lograr la inclusión socioeconómica de jóvenes a través de un modelo de intervención social que permita el desarrollo personal y comunitario a partir del acceso a ayudas económicas a estudiantes para educación, formación y capacitación laboral, prioritariamente a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.
- Fortalecer la participación de los jóvenes en las políticas públicas, desde un enfoque de descentralización y de trabajo en territorio, a fin de articular políticas de juventud y políticas públicas sectoriales con los organismos y entidades del Estado competentes para la atención de las necesidades de la población joven.
- Incorporar oportunidades de formación y desarrollo de habilidades tecnológicas vía plataformas de aprendizaje en línea que promuevan la interconexión global.

### 11.6 Pueblos indígenas

Las poblaciones indígenas, como grupo vulnerable históricamente postergado, deberán recibir atención prioritaria en la reducción de la pobreza. El apoyo estatal deberá fortalecer y apoyar a las familias indígenas, pertenecientes a Comunidades, Asociaciones o Grupos de Hecho, para fortalecer sus actividades silvo-agropecuarias y asociadas, respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida.

Las líneas de acción correspondientes serán:

- Provisión de servicios básicos a los pueblos originarios (tierra, vivienda, salud, educación, agua potable, tecnología).
- Valoración de recursos naturales, construcción de caminos, apoyo a la generación de ingresos, preparación y respuesta a emergencias.
- Protección social apropiada a cada contexto étnico y cultural.
- Fortalecimiento del patrimonio natural y lingüístico de las comunidades.
- Promover que los niños, niñas y adolescentes indígenas tengan nutrición apropiada, acceso a servicios sociales básicos, educación de calidad acorde a su cultura y acceso a oportunidades de desarrollo con identidad cultural.

- Incorporación de recursos tecnológicos que permita la conexión con el mundo globalizado y contribuir a preservar el acervo cultural: tradiciones, costumbres, lengua y saberes.

### 11.7 Personas con discapacidad

Las necesidades específicas de personas con discapacidad deberán considerarse en el diseño y prestación de servicios públicos con el fin de facilitar su participación e inclusión social plena.

Las líneas de acción correspondientes serán:

- Incorporar acciones vinculantes a las convenciones sobre los derechos de las personas con discapacidad en los planes y programas de los distintos ministerios y secretarías a fin de que garanticen el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad.
- Desarrollar estrategias en todos los niveles de gobierno para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

### 11.8 Adultos mayores

Se contemplan las siguientes líneas de acción en la atención a las personas adultas mayores:

- Focalizar el subsidio de adulto mayor al sector más vulnerable.
- Expandir los programas de autocuidado para las personas mayores.
- Fomentar actividades inclusivas para la participación e integración social de los Adultos Mayores en todos los ámbitos o sectores de la sociedad: en la vida cultural, política, económica y espiritual de la comunidad.
- Formación de recursos humanos para la atención de adultos mayores.
- Fortalecer el servicio especializado de salud para Adultos Mayores.
- Las necesidades específicas de personas con discapacidad deberán considerarse en el diseño y prestación de servicios públicos con el fin de facilitar su participación e inclusión social plena.

## ESTRATEGIA 1.2 – SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD

**Aumento del bienestar de la población a través del mejoramiento de la eficiencia y transparencia de los servicios públicos.**

### Objetivos

- Alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa (universalización del nivel 2 en prueba PISA y promedio en nivel 3 o más).<sup>50</sup>
- Aumentar la esperanza de vida al nacer a 79 años.
- Disminuir en 50% las muertes por enfermedades no contagiosas (probabilidad de muerte entre 30 y 70 años).
- Disminuir en 50% la tasa de obesidad de la población (% de la población).
- Reducir en 75% la tasa de homicidios dolosos (muertes/100.000).
- Reducir en 50% la tasa de muertes por accidentes de tránsito (muertes/100.000).
- Disminuir en 50% la tasa de suicidios (muertes/100.000).
- Aumentar la proporción de funcionarios públicos incorporados o promocionados con criterio de méritos y aptitudes (% de cargos concursados).
- Aumentar el acceso a información pública y trámites por medio de redes electrónicas (% de consultas y trámites regulares realizados en forma digital).
- Mejora del sistema estadístico nacional por encima de 85 puntos en el índice internacional de capacidad estadística.

### Cómo lo haremos

#### 1.2.1 Gestión educativa

Para el 2030, la educación será universal, de calidad similar para todos los habitantes del país, con pertinencia y competitividad con los países de la región y del mundo en condiciones de desarrollo equivalentes al Paraguay. Será una herramienta fundamental para la igualdad de oportunidades y la consecución de una vida digna, sin exclusiones.

<sup>50</sup> PISA, por sus siglas en inglés, es el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, una prueba estandarizada para estudiantes de 15 años que cubre las tres áreas principales de competencia de lectura, matemáticas y ciencias naturales. El nivel 2 de PISA implica que el estudiante puede seguir instrucciones básicas en forma adecuada. Es considerado como en nivel que permite superar el analfabetismo funcional en una acepción más conectada a la empleabilidad y el aprendizaje continuo.

En este contexto, el Estado deberá asegurar la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades, atendiendo la diversidad y la multiculturalidad, para lo cual se plantean las siguientes líneas de acción:

- Continuar la expansión de la matriculación en el 3er ciclo de la Educación Básica y de la Educación Media y terciaria, reduciendo la inequidad en el acceso y la permanencia entre zonas rurales y urbanas, entre grupos de distintas lenguas maternas, condiciones de discapacidad y niveles de ingresos.
- Mejorar la calidad de la educación a través del fortalecimiento de las capacidades docentes e institucionales y la adecuación curricular para mejorar los resultados en el aprendizaje.
- Afianzar la gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.
- Proveer infraestructura y tecnología a los establecimientos educativos y de formación docente con criterios de accesibilidad y diseño universal.
- Fortalecer los programas de educación y trabajo, educación de jóvenes y adultos, y técnico-profesional, con los ajustes razonables.
- Mejorar las condiciones de acceso, permanencia y promoción para la inclusión de personas con discapacidad al sistema educativo nacional.
- Mejorar la calidad de la educación superior como respuesta a las demandas de desarrollo nacional y regional.
- Implementar estándares de evaluación institucional, de aprendizajes y de desempeño.

#### 1.2.2 Servicios de salud

La salud consagra el disfrute de una vida plena, un mandato constitucional que garantiza la protección y promoción de la salud para todos los ciudadanos y ciudadanas.

En respuesta a las necesidades de salud de la población, se plantea una propuesta de implementación de un Sistema Nacional de Salud integrado, universal, pertinente, integral, equitativo, con enfoque de derecho y con amplia participación social. El sistema dará énfasis a la eliminación de las barreras económicas y culturales para usufructuar los servicios de salud en el momento que lo requiera la población actuando de esta manera como un factor en la lucha contra la pobreza.

El Estado deberá implementar un sistema de salud de calidad en todos los niveles de servicios. A fin de avanzar en el logro de este objetivo se implementarán las siguientes líneas de acción:

- Incrementar progresivamente la inversión en salud hasta lograr la universalidad de la atención, así como mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.
- Consolidar las Unidades de Salud de la Familia (USF), los servicios de referencia y contra-referencia, la capacidad de respuesta obstétrica y neonatal de los hospitales rurales y la articulación de los servicios, así como la capacitación continua del personal de salud.
- Disminuir los gastos de bolsillo en salud como estrategia de lucha contra la exclusión y la pobreza, integrando al sector público y privado para avanzar hacia la cobertura universal de salud.
- Mejorar la política de medicamentos para garantizar el acceso a medicamentos con calidad, asequible, seguros y eficaces.
- Desarrollar y consolidar la RISS (Red Integrada de Servicios de Salud) implementando los centros reguladores como eje articulador.
- Articular, coordinar y complementar acciones y recursos de los diferentes sectores del Sistema Nacional de Salud (MSPBS, IPS, Sector privado).
- Desarrollar programas integrales de calidad de vida y salud, que incluyan la intersectorialidad para abordar los determinantes sociales de la salud.
- Promover e incorporar desde los territorios sociales, la participación protagónica de la ciudadanía y la gestión social, de modo a dar respuesta a sus necesidades, articulando los distintos sectores del desarrollo social que promuevan la calidad de vida y salud.
- Desarrollar las acciones en un marco de transparencia y control de la corrupción, promoviendo la contraloría ciudadana y las rendiciones de cuentas.

- Aumentar y mejorar la infraestructura para la práctica de deportes, la actividad física, la rehabilitación y la recreación, respetando la diversidad y multiculturalidad.
- Promover las actividades y competencias deportivas en diversos sectores, a nivel nacional e internacional.

### 1.2.3 Seguridad, justicia y derechos humanos

Teniendo en cuenta la necesidad de avanzar hacia un abordaje más amplio de la problemática de la seguridad se plantea encarar la misma en el marco de las siguientes líneas de acción:

- Intervenir en las condiciones sociales y ambientales que explican la ocurrencia de delitos y/o la sensación de inseguridad.
- Mejorar las labores de disuasión y persecución y sanción de conductas ilícitas.
- Incrementar y mejorar la información sobre la dinámica del delito, la percepción de inseguridad, los factores y causas implicadas, y la eficacia de los distintos organismos de control comprometidos.
- Mejorar las iniciativas para auxiliar y apoyar a víctimas de delitos violentos.
- Asegurar el apoyo de equipos de asesoría técnica a la justicia en todas las jurisdicciones (profesionales de los campos de psicología, psiquiatría, medicina, trabajo social y antropología).
- Asegurar el cumplimiento de las garantías procesales para un juicio justo.
- Asegurar la aplicación de los Instrumentos Internacionales en las sentencias.
- Capacitar y especializar a los agentes de la seguridad, de la justicia, y operadores del sistema penitenciario.
- Proteger los derechos de los pueblos indígenas relativos al acceso de sus miembros y comunidades a servicios jurídicos culturalmente apropiados, garantizando la defensa de sus intereses de forma individual y colectiva.
- En cuanto al Sistema Penitenciario, se plantea reformarlo para alcanzar mejora en las condiciones de reclusión de las personas condenadas, a través de la implementación de un Plan de Acción para el sistema penitenciario, así como el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el cumplimiento de su misión.
- Generar una oferta adecuada de capacidades de emprendimiento y empleabilidad para personas reducidas.

### 1.2.4 Administración pública

El Estado deberá avanzar hacia un proceso de modernización de la gestión pública, simplificación de trámites burocráticos, mejoramiento de los procesos de incorporación a la función pública basado en méritos y aptitudes, y de implementación de un modelo de gestión basado en resultados.<sup>51</sup>

Se deberá implementar un programa de modernización de la gestión pública orientado al ahorro público, mejorando la productividad en un entorno de seguridad jurídica y protección de los derechos, así como en la mejora de condiciones de bienestar.

Se basará así en las siguientes líneas de acción:

- Modernización integral a través de una revisión y optimización continua de los mecanismos de planificación y organización de las políticas públicas con el fin de optimizar el gasto del gobierno nacional, garantizando el seguimiento y evaluación de los programas públicos.
- Mejora del Servicio Civil y Carrera Administrativa, para lograr consolidar un sistema basado en el mérito.
- Simplificación administrativa que reduzca el número de trámites y que permita la gestión integrada de servicios, el diseño de procesos más eficientes que garanticen la transparencia y eficiencia de los actos públicos.
- Mejora de la calidad de los servicios públicos y de la satisfacción de usuarios y beneficiarios a través de iniciativas como la acuerdos de gestión, Premio a la Calidad en el Sector Público, entre otros.
- Evaluación de la gestión a través de una agenda nacional de evaluación y rendición de cuentas.
- Mejora del sistema nacional de estadísticas con participación interinstitucional y facilitar el acceso a la información pública.
- Mejora del sistema integrado de administración financiera y del control interno de las instituciones y empresas públicas.

<sup>51</sup> Op. cit. Medina Giopp, 2005.

## ESTRATEGIA 1.3 – DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO

*Propiciar el desarrollo local en los territorios a través de la articulación entre niveles de gobiernos y comunidades para la coordinación, programación y entrega de servicios públicos.*

### Objetivos

- Mejorar condiciones de los asentamientos precarios a través de un proceso de ordenamiento y mejora urbanística adecuada (% de asentamientos con cobertura de servicios básicos).
- Descentralización de la gestión de las políticas públicas (% de municipios con acuerdos programáticos de gestión de servicios sociales).
- Ordenamiento territorial a nivel municipal que determine el uso del suelo rural y urbano considerando los efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, de forma a contar con una densidad poblacional adecuada que facilite la provisión de servicios públicos con eficiencia (% de municipios con ordenanzas de ordenamiento territorial sancionadas).
- Rendición de cuentas periódicas de todos los niveles de gobierno (% de gobiernos locales con rendición de cuentas).

### Cómo lo haremos

Se promoverá el desarrollo endógeno que genere mejor calidad de vida y optimice recursos y servicios bajo la coordinación de instituciones con representación local, con instrumentos de zonificación para el uso del suelo y fortaleciendo la articulación territorial con actores públicos y privados.

### 1.3.1 Gobernanza local y ordenamiento

- Impulsar mejoras de planificación, gestión, administración financiera y rendición de cuentas de los gobiernos locales.
- Crear y fortalecer los Consejos de Desarrollo a nivel municipal y departamental que coordinen acciones en torno a una agenda de desarrollo local sostenible. Los consejos de desarrollo contarán con representantes de instituciones del gobierno central, el sector privado y la sociedad civil que coordinarán con las autoridades sub-nacionales.
- Planificar y gestionar conjuntamente con los departamentos y municipios el uso del terreno nacional, el manejo de yacimientos y cuencas hídricas, así como las obras de infraestructura y equipamiento clave para el desarrollo local.

### 1.3.2 Acciones territoriales articuladas

- Establecer entre todos los niveles de gobierno las prioridades de acción coordinada en particular en los territorios vulnerables donde se encuentren comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Propiciar la participación e involucramiento de los gobiernos municipales y departamentales, empresas, sociedad civil y organizaciones comunitarias para organizar la provisión de servicios sociales y productivos con criterios de pertinencia y equidad.
- Organizar la oferta pública adecuándola a la demanda real de los territorios y sus comunidades.



## ESTRATEGIA 1.4 – HÁBITAT ADECUADO Y SOSTENIBLE

*Mejoramiento del acceso y las condiciones de la vivienda y el hábitat, los servicios básicos, saneamiento, provisión de agua, calidad de aire, suelo y tratamiento de residuos.*

### Objetivos

- Reducir en 70% el déficit habitacional (déficit cuantitativo y cualitativo).
- Universalizar el acceso a agua potable (agua corriente segura domiciliaria).
- Universalizar el acceso a saneamiento mejorado (% de viviendas con saneamiento mejorado).
- Universalizar el acceso a energía eléctrica de calidad (% de viviendas con energía eléctrica en red).
- Reducir en 95% las muertes atribuibles a la contaminación del aire (muertes/100.000).
- Universalizar la disposición y manejo de residuos urbanos e industriales (% de hogares que cuentan con recolección de basura).

### Cómo lo haremos

#### 1.4.1 Desarrollo habitacional y ambiental

La dimensión ambiental del desarrollo debe ser parte integral de la gestión pública, construyendo la sostenibilidad desde el diseño de los espacios de actividad humana en su relación con el medio natural. Por ello, para asegurar un desarrollo social saludable y sostenible se deberán impulsar las siguientes líneas de acción:

- Aumentar la inversión en construcción y mejoramiento de viviendas sociales sustentables.
- Promover la participación y corresponsabilidad comunitaria en la construcción de viviendas y mejoramiento del hábitat que garanticen la incorporación del factor cultural, incluyendo la constitución de organizaciones cooperativas.
- Promover alianzas y coordinar con los gobiernos locales y agentes de financiamiento, para incrementar la construcción de viviendas.
- Expandir la infraestructura y servicios de suministro de agua y saneamiento.
- Mejorar la calidad del agua a través del control de los servicios de suministro y tratamiento.
- Mejorar la eficiencia institucional del sector de agua y saneamiento.
- Ampliar la infraestructura de los servicios de gestión de residuos sólidos en zonas urbanas, industriales y rurales.
- Promover la adopción de tecnologías limpias y asegurar el control de la calidad del aire especialmente en zonas urbanas.
- Ampliar el registro y control de aplicaciones de productos agroquímicos.
- Incorporar espacios de participación ciudadana sobre temas de hábitat y ambiente.

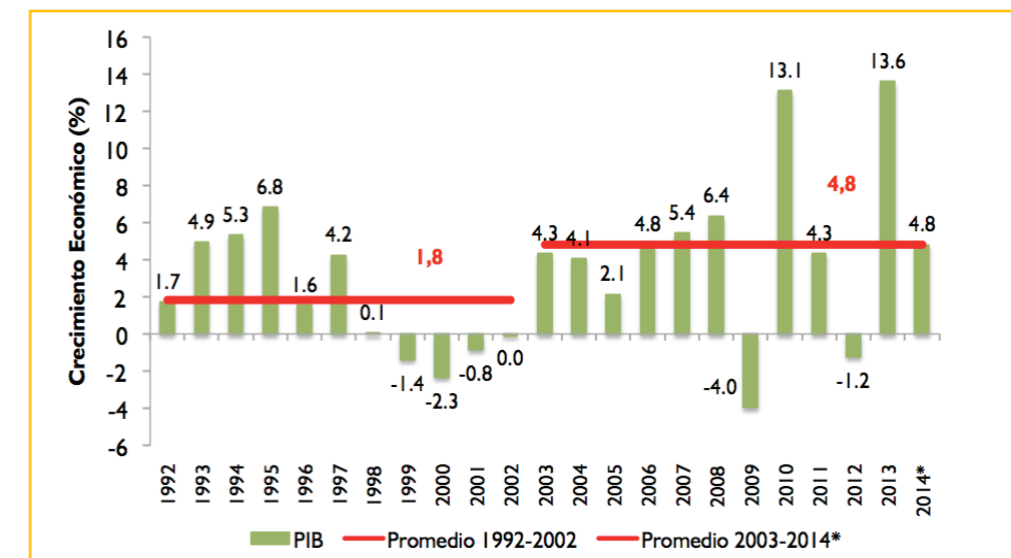
## 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

### DIAGNÓSTICO

#### Estabilidad macroeconómica

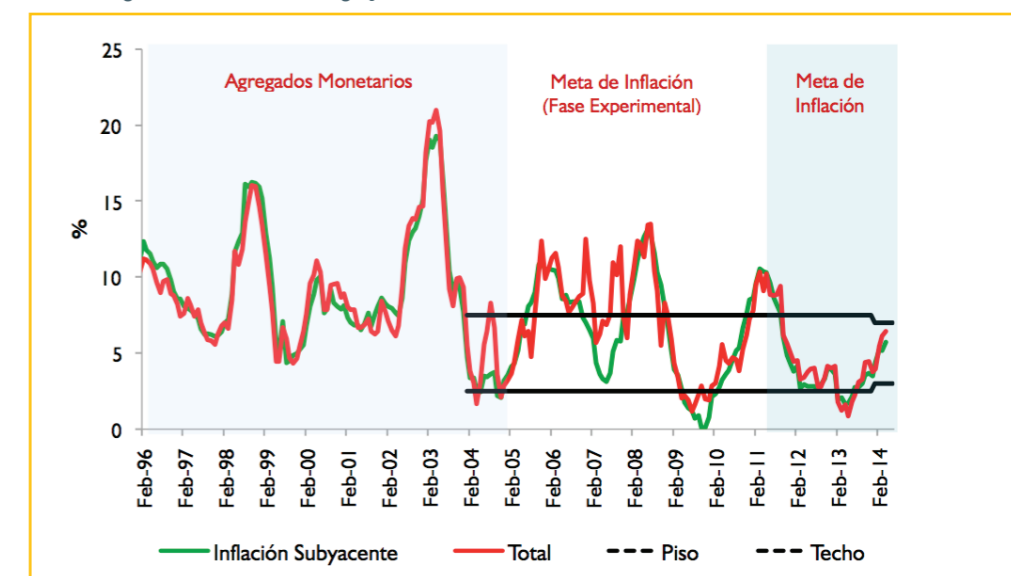
Durante la última década se han fortalecido el marco político y los fundamentos económicos. Las políticas sólidas y las reformas estructurales incrementaron la tasa de crecimiento potencial. El promedio del crecimiento económico del Paraguay en la década pasada está entre los más altos de la región.

Gráfico 8. Tasa de crecimiento económico de Paraguay.



Paraguay nunca ha experimentado altas tasas de inflación y su moneda (el Guaraní) recientemente celebró su septuagésimo aniversario. El resultado de la política monetaria de Paraguay se refleja en el logro de uno de los niveles de inflación más bajos a nivel latinoamericano. El país posee una política monetaria creíble, con tipo de cambio flotante, finanzas públicas sólidas (acreedor neto con amplias reservas internacionales) y un sistema financiero fortalecido que le permiten estar preparado ante eventuales shocks, y brindan un marco de estabilidad para el mediano y largo plazo. En este contexto, tanto individuos como empresas pueden extender su horizonte de planificación y concretar inversiones que generen empleo, producción y renta.

Gráfico 9. Regímenes monetarios en Paraguay.



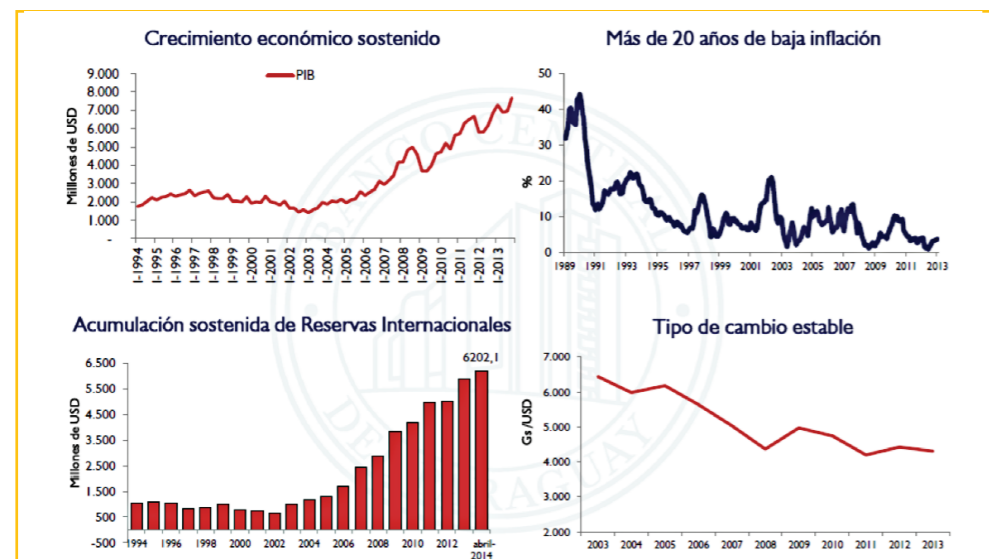
## CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

Según Informe de la CEPAL, Paraguay con 22% de retorno sobre inversiones es el segundo país latinoamericano más rentable para la inversión extranjera directa (IED), siendo Perú el primero con 25%. En 2012 las ganancias enviadas al exterior llegaron a USD 1.000 millones.<sup>52</sup>

El 2013 fue el segundo año consecutivo de déficit en las cuentas públicas, después de ocho años seguidos de superávit. A este resultado contribuye el hecho de que el sector que más impulsó el crecimiento del 2013 –el agrícola– sigue haciendo una contribución muy baja a la recaudación tributaria en relación al total de los ingresos fiscales. En la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada a fines del 2013, se busca imponer un mayor grado de disciplina fiscal a través de una serie de reglas, entre ellas, se estipula un tope del déficit fiscal de un 1,5% del PIB, y se limitan los aumentos de los gastos corrientes a un 4% más la tasa de inflación.

Paraguay posee la estructura impositiva más simple y competitiva del MERCOSUR. Asimismo, posee exenciones impositivas para la importación de bienes de capital y para las ganancias para grandes inversiones por un periodo de 10 años.

Cuadro 10. Factores de estabilidad macroeconómica



Fuente: BCP

Gráfico 11. Estructura impositiva de Paraguay

IMPUESTOS	PARAGUAY	ARGENTINA	URUGUAY	BRASIL
Impuesto a la Renta de Empresas (*)	≤ 10%	35%	25%	34%
Impuesto a la Renta Personal	10%	35%	25%	27,5%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	≤ 10%	21%	23%	25%

(\*) Obs.: Distribución de dividendos puede ser hasta 27,5 %  
Fuente: Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gov.py)

Tarifa de importación de bienes de capital (Máquinas y equipamientos)	0%
(Iva) Bienes de Capital (Dentro y fuera del país)	0%
Deuda: impuesto aplicado a remesas y pagos en concepto de capital. Intereses y comisiones (para inversiones superiores a usd 5 millones)	0%
Ganancias: impuesto aplicado a los dividendos y utilidades (para inversiones superiores a usd 5 millones por un periodo de 10 años)	0%

<sup>52</sup> Inversión extranjera directa en Latinoamérica y el Caribe 2013. CEPAL.

<sup>53</sup> Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2013. CEPAL.

<sup>54</sup> Plan Maestro de Transporte. MOPC, 2013.

Por otra parte, el Paraguay dispone de varios instrumentos para promover las inversiones en la infraestructura física del país y, a la vez, mejorar la productividad de las inversiones.<sup>53</sup> En ese sentido, en paralelo a la deficiencia en inversión pública y privada, persiste un bajo nivel de ahorro doméstico y débil acceso a mercados de capital internacional, lo cual representa un alto costo financiero para los emprendimientos públicos y privados.

Uno de los desafíos que enfrenta el país es el de reducir el alto nivel de volatilidad del crecimiento económico, asociado principalmente a la alta dependencia e imprevisibilidad del sector agropecuario. Sin embargo, es importante señalar que el PIB no agrícola genera mayor cantidad de empleo y aporte al fisco y en los últimos años se mantuvo estable (en 2012 cayó la economía, pero se redujo la pobreza porque el PIB no agrícola creció 5% y el desempleo se redujo).

### Conectividad interna y externa

La red vial nacional alcanza 60.000 km, de los cuales 4.068 km. están pavimentados y 1.166 km. enripiados, es decir, sólo el 8% de los caminos del país tiene asegurada una transitabilidad permanente, en tanto que el 92% de los caminos del país puede tener dificultades para el tránsito debido al deterioro, lluvias, etc.

Inclusive, 25% de las rutas pavimentadas se encuentran severamente deterioradas y solo el 23% de los caminos rurales se encuentran bajo algún programa de conservación o mejoramiento. Esta situación plantea tanto un problema social como económico, ya que existe por lo menos 14% de la población viviendo en asentamientos cuya capacidad de acceso a servicios dependen de la calidad de los caminos rurales.<sup>54</sup>

Si bien no se observan grandes problemas de congestión sobre la malla vial principal, la marcada estacionalidad de la soja hace que en determinadas épocas del año las principales vías de acceso al Gran Asunción se encuentren saturadas de camiones de gran porte que elevan notablemente el riesgo de accidentalidad y por otro lado, se generan grandes congestiones en las proximidades de los puertos de transbordo.

Continúan hoy día muy fuertes limitantes en materia de comunicación e integración territorial regional que deben ser subsanadas a fin de generar nuevas oportunidades de desarrollo que permitan a su vez equilibrar el territorio nacional desde el punto de vista demográfico.

Como país sin litoral marítimo, en lo que concierne a competitividad, Paraguay tiene una importante dependencia sobre su infraestructura de transporte y logística y la de los países vecinos, que lo conectan a mercados regionales y a puertos marítimos de enlace internacional. En forma general, se puede mencionar que el país posee un déficit de calidad de infraestructura antes que de su cobertura, a pesar de que existen zonas del país aún con cierto grado de aislamiento que se agrava en épocas de condiciones climáticas adversas.

Respecto al transporte fluvial, el principal déficit radica en el mantenimiento de una adecuada navegabilidad, especialmente del río Paraguay, que es por donde transita el 60% de su comercio exterior. Los problemas más frecuentes son la falta de dragado y de señalización que permita la navegación todo el año y en horario nocturno. En este mismo sector, se ha notado un gran crecimiento de la actividad portuaria en la última década pero de forma desordenada, instalándose muchos puertos en las inmediaciones de la ciudad de Asunción y creando un serio problema al desarrollo urbano.

Paraguay posee una seria carencia en su principal terminal aérea. Importantes problemas institucionales en el sector hacen difícil la adopción de reformas que permitan la modernización de la infraestructura aeroportuaria. Además, el país ha perdido en la última década la llegada de líneas aéreas internacionales que conectaban directamente con aeropuertos en EEUU y Europa.

El transporte ferroviario ha desaparecido debido al embalse de la represa de Yacyretá y a problemas de financiamiento y capacidad técnica adecuada para reactivar el sistema.

Asimismo, la debilidad del Estado, tanto en su rol de planificación como de regulador, es un factor común a lo largo del análisis de todos los modos de transporte. Esta situación se la percibe como la causa principal de los rezagos en la provisión de infraestructura, en la baja calidad en general de los servicios de transporte, y de la falta de ordenamiento del territorio.

En el sector de la telefonía móvil, Paraguay se caracteriza por un mercado competitivo pero con problemas de acceso en materia de redes globales de información y comunicación. Es uno de los países con menor tasa de penetración de Banda Ancha en la región.

Igualmente destacan las dificultades en conectividad internacional de fibra óptica que pasa por los países limítrofes para la conexión con la red global. Estas conexiones hoy se realizan a muy alto costo impactando en pérdidas de competitividad y limitaciones para el acceso a internet, tanto para servicios públicos como para emprendimientos privados.

### Empleo de calidad

El país se ha caracterizado por un rápido crecimiento de su población, la cual incrementó más del 50% en los últimos 20 años, elevándose a casi 6,5 millones de habitantes.

Si bien el desempleo abierto hoy en día es relativamente bajo, el mismo está acompañado por niveles altos de subempleo como se observa en el Cuadro 6.

Cuadro 12. Desempleo y desocupación

	TOTAL PAIS	Hombres	Mujeres
Tasa de desempleo abierto en %	5,0%	4,5%	5,7%
Tasa de subocupación total en %	19,0%	16,2%	23,0%

Fuente: EPH 2013. DGEEC/STP

Esto es el reflejo de una alta proporción de población con situaciones precarias de empleo y empleabilidad. La precariedad es mayor entre jóvenes y mujeres.

Los datos disponibles permiten realizar solamente una medición gruesa de la productividad laboral, como la producción obtenida en USD constantes de 1994 y la población ocupada para la producción. Si lo hacemos para tres puntos en el tiempo, podemos ver la evolución positiva de la productividad en el país. Esta relación permite evaluar preliminarmente la productividad por trabajador ocupado promedio en un periodo determinado. En la siguiente tabla puede apreciarse mejor la variable:<sup>57</sup>

El aumento de la productividad por trabajador ocupado observada es lento, el crecimiento es de sólo 2,24% anual acumulado. Las causas de este resultado pueden ser variadas, pero podría resumirse en la poca complejidad del proceso productivo paraguayo, mercados laborales informales, y la educación promedio de la población en edad de trabajar.

En la capacitación laboral que lleva adelante el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) como política pública, actualmente todas las personas que cumplan los requisitos mínimos de edad y nivel de educación exigidos pueden tomar los cursos de capacitación laboral, pertenezcan o no a grupos vulnerables, que derivaría en un bajo impacto social.<sup>58</sup> Por su parte el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) brinda servicios de capacitación a través de las empresas contratadas, pero no realiza seguimiento y evaluación a beneficiarios. Las bases de datos de beneficiarios de ambas instituciones no son robustas para realizar seguimientos de capacitación e inserción laboral.

<sup>55</sup> The state of broadband 2013. Universalización de la Banda Ancha. Reporte de la Comisión de Banda Ancha - UNESCO. Septiembre 2013.

<sup>56</sup> Boletín de Empleo, EPH 2013. DGEEC/STP.

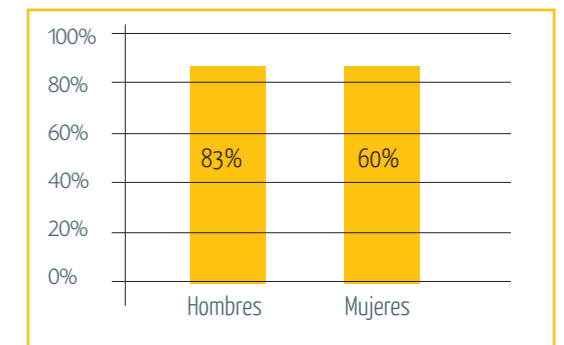
<sup>57</sup> Fuente: STP con datos del BCP y DGEEC.

<sup>58</sup> González, C. (2012). "Evaluación rápida del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del sistema Nacional de Formación y Capacitación laboral (SINAFOCAL). Asunción, Paraguay.

Cuadro 13. Relación de productividad por trabajador promedio

Variables	2005	2008	2013
Población ocupada	2.617.708	2.810.506	3.274.819
PIB USD Constante de 1994	9.439.036	11.092.332	14.096.936
Productividad laboral/USD por trabajador ocupado	361	395	430

Cuadro 14. Tasa de actividad económica según sexo



Fuente: EPH 2013. DGEEC/STP

Las mujeres aportan a la economía del país a través del trabajo remunerado y no remunerado. Su inserción al mundo laboral se da en condiciones de desigualdad, que se refleja en tasas porcentuales de actividad económica marcadamente diferentes entre hombres (83,4%) y mujeres (60,3%), como se puede apreciar en el Cuadro 14. Tasa de actividad económica según sexo.

Los ingresos mensuales de las mujeres son sólo el 72,4% del de los varones. Se carece de acciones que permitan el reconocimiento del aporte del trabajo no remunerado de las mujeres, incluidas las tareas de cuidado.<sup>59</sup>

### Seguridad social

Paraguay se caracteriza por una desprotección de amplios sectores de la sociedad, multiplicidad de instituciones con características diversas en términos de parámetros, estructura y tipos de prestaciones, y la ausencia de una entidad que regule y supervise a las entidades previsionales. En el 2011, el 19,7% de la fuerza de trabajo estaba cubierta por un seguro jubilatorio en todo el país, mientras que en el sector rural la seguridad social abarcaba al 7,3% de la población económicamente activa (ocupada y desocupada).

Si se analiza exclusivamente a la población ocupada asalariada que aporta a un sistema jubilatorio, se puede ver en el Cuadro 15 que el 43,7% de esta población posee cobertura al año 2013, notándose gran brecha entre áreas de residencia. La cobertura de seguros médicos para la población en general llega solo al 29,2% y nuevamente existe una marcada diferencia entre áreas.

Cuadro 15. Principales indicadores de salud y jubilación de la población ocupada asalariada\* por año, según área de residencia

Años	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>					
Cobertura de seguro médico** (%)	23.7	23.4	25.6	26.6	29.2
Aporte a sistema de jubilación*** (%)	36.7	36.9	39.3	40.4	43.7
<b>Urbana</b>					
Cobertura de seguro médico** (%)	33	34	35.8	37.6	39.6
Aporte a sistema de jubilación*** (%)	40.9	42.4	44.7	45.1	49
<b>Rural</b>					
Cobertura de seguro médico** (%)	10.5	8.1	10.7	10.4	13.6
Aporte a sistema de jubilación*** (%)	23.4	19.2	22.6	25.2	29.4

<sup>59</sup> Empleo, Género y Desarrollo Humano, PNUD, ONU/Mujeres, Asunción, mayo del 2014.

Fuente: DGEEC/Encuesta Permanente de Hogares 2009-2013  
\* No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay  
\*\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

La inclusión financiera es aún muy baja en el país: 5 de cada 10 adultos están financieramente excluidos. Gran parte de los hogares están afectados por inestabilidad financiera y padecen inseguridad alimentaria. Solo el 15% de los adultos declara tener una tarjeta de crédito; entre ellos, la mayoría tiene un nivel de ingreso alto y posee cuenta en un banco.<sup>60</sup>

### Micro, pequeñas y medianas empresas

Las microempresas representan el 96% del total de empresas de acuerdo al último Censo Económico. El 64% de MiPyMEs se concentra en Central, Asunción y Alto Paraná. A su vez, el 15% está en Itapúa y Caaguazú.<sup>61</sup> El sector emplea a cerca del 58% del total de mano de obra ocupada.<sup>62</sup>

Los principales problemas relacionados a las micro, pequeñas y medianas empresas son: brecha digital, burocracia del sistema crediticio, informalidad, capital para equipamiento, sistema de garantía no operativo (el país cuenta con una Ley de Fondo de Garantía que busca apoyar los emprendimientos de las micro y pequeñas empresas).<sup>63</sup>

### Recursos energéticos renovables

El país es uno de los principales productores de energía renovable, en 5º lugar con 7,6 kWh per cápita; y actualmente tiene el superávit per cápita más alto del mundo en producción de energía eléctrica, con 6,4 kWh por persona. En total se producen 53 gWh en energías renovables, con un consumo interno de tan sólo 8,5 gWh.

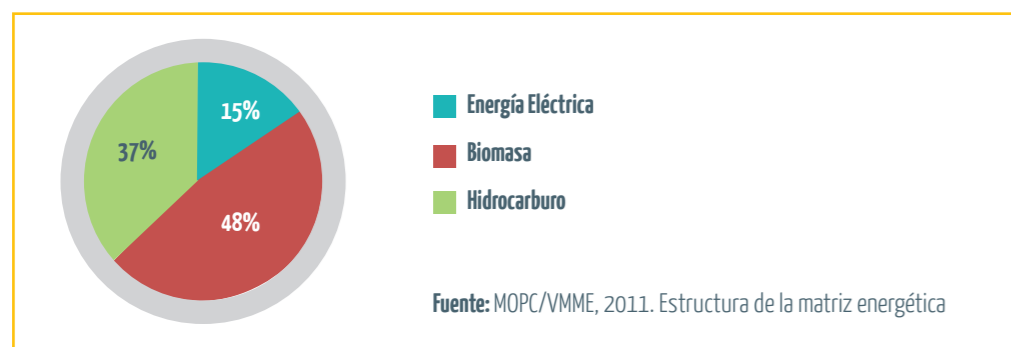
Según estimaciones del Viceministerio de Minas y Energías, el Paraguay llegará a utilizar toda su energía disponible alrededor del 2023, lo cual pone en la necesidad urgente de ir planificando y fomentando la identificación de nuevas fuentes de energía con una visión de largo plazo.

La matriz energética nacional está conformada por hidroenergía con 57% (Itaipú, Yacyretá, y Acaray), 27% de biomasa (leñas y productos de caña) y 16% de hidrocarburos (diesel, gasolina y otros derivados).<sup>64</sup> El 80,7% de la energía eléctrica paraguaya es exportada a Brasil y Argentina.<sup>65</sup> El Paraguay a pesar de ser un gran generador de energía se enfrenta a problemas para disponer de dicha energía para la producción de bienes y servicios. Sin duda que la disponibilidad de energía y que la provisión de la misma sea eficiente, tiene un efecto muy importante sobre la capacidad de diversificación e inversión productiva. De acuerdo a estudios de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), se estima un incremento anual de la demanda de energía no menor a 634 GWh/año y un incremento anual promedio de la demanda de potencia no menor a 110 MW. El porcentaje de biomasa mencionado, afecta la sostenibilidad de los recursos naturales, por lo que la reforestación es un factor fundamental para la provisión de energía.

Los usos de la energía eléctrica se concentran en los hogares y comercios, la biomasa se utiliza en la producción de aceros, en pequeñas, medianas empresas y en hogares, y los hidrocarburos para el transporte, hogares, comercios, industria y agro.

La biomasa utilizada proviene generalmente de los bosques nativos, por consiguiente, la valoración económica de los bosques nativos constituye una necesidad para la sostenibilidad de los mismos.

Cuadro 10. Consumo de energía en Paraguay



<sup>60</sup> Encuesta Nacional sobre Inclusión Financiera Paraguay 2013. Resultados finales. Banco Mundial.

<sup>61</sup> Rodríguez Nathalia 2014. Caracterización de las Micro y Pequeñas Empresas. Ministerio de Industria y Comercio.

<sup>62</sup> EPH 2013. DGEEC/STP.

<sup>63</sup> Dirección General de Política Industrial. Ministerio de Industria y Comercio. www.mic.gov.py

<sup>64</sup> Estructura de la Matriz Energética. VMME, 2011.

<sup>65</sup> Situación de sectores energéticos. Viceministerio de Minas y Energías. <http://www.ssm.gov.py/>

La importación de combustibles está en alrededor de los USD 1.500 millones, mientras que la exportación de energía hidroeléctrica de las binacionales en 2013 alcanzó alrededor de los USD 2.200 millones.

### Investigación, desarrollo tecnológico y educación superior

La inversión en investigación y desarrollo en el país fue de 0,085% del PIB en el 2012, una de las más bajas en la región.<sup>66</sup> El nivel de desarrollo de los países sin duda se explica por su capacidad de desarrollo tecnológico e innovación. En nuestro país, uno de los factores limitantes de la competitividad se halla en el escaso desarrollo tecnológico y la poca innovación aplicada a los procesos productivos, así como a la gestión pública.

Recién en los últimos años, el país ha introducido un marco normativo e institucional de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación. En efecto, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) tiene la misión de estimular y promover la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, los procesos de innovación y competitividad, mediante la generación, difusión y transferencia de conocimientos. Un avance importante en materia de dotar más recursos al sector se ha dado con la aprobación de la Ley del FONACIDE<sup>67</sup> que crea el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), el cual aportará recursos importantes al sector.

El CONACYT viene desarrollando programas de apoyo para la formación de capital humano para la ciencia e innovación, y otras acciones para promover la vinculación de los actores del sistema científico y tecnológico del país. Además, ha trabajado en proyectos de investigación e innovación orientados a la solución de problemas sociales en áreas como agricultura familiar campesina, producción agropecuaria, nuevas tecnologías aplicadas a educación y salud, vivienda sustentable, entre otras.

Respecto a la formación universitaria, la sociedad no tiene un concepto claro del formato de universidad que quiere o de los proyectos de investigación que requiere el Paraguay para el siglo XXI. Este es el fruto de largos años de una falta de reflexión sobre la universidad.

Surge la necesidad de impulsar desde el Estado el fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, y de innovación, para promover a nivel país la implementación de una política orientada al desarrollo tecnológico de aquellos sectores prioritarios que involucren activamente a las universidades.<sup>68</sup>

### Fomento de la producción

El desarrollo industrial ha sido escaso en los últimos años. En efecto, la participación del sector en la generación del PIB ha venido disminuyendo como consecuencia de un mayor dinamismo presentado por los otros sectores de la economía. La estrechez del mercado local, la mayor competitividad de productos manufacturados importados del exterior y el ingreso ilegal de productos manufacturados limitan el desarrollo de la industria local.

El sector manufacturero es menos vulnerable que el sector primario a los shocks externos, a los cambios de precios en los mercados internacionales y a las condiciones climáticas desfavorables. Asimismo, conduce y difunde la innovación e impulsa a los demás sectores. A través de la Ley 60/90, Paraguay tiene atractivos para la radicación de inversiones, además de otros factores que actúan en el mismo sentido, como la disponibilidad de energía a bajo costo, una estructura impositiva simplificada, mano de obra joven y mercado ampliado con el MERCOSUR. El gran desafío es orientar el aprovechamiento de los beneficios para impulsar el desarrollo del sector industrial.

Sin embargo, históricamente la economía paraguaya se basó en la producción agraria; esta característica permanece vigente. La contribución del sector primario al PIB se mantiene en torno al 27%; en tanto que su participación en la ocupación de la Población Económicamente Activa (PEA), sigue siendo significativa, alrededor del 27%, aunque levemente decreciente. En cuanto al ingreso de divisas, más del 75% de los ingresos por exportación de bienes se generan a través de productos agrarios y sus derivados. Por esta razón, los episodios de crisis económicas o comportamientos

<sup>66</sup> Estadísticas e indicadores de Ciencia y Tecnología de Paraguay - 2012. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Diciembre de 2013.

<sup>67</sup> Ley N° 4.758 / 2012 - Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

<sup>68</sup> Cemuzzi, L., Vargas, E. y González, V. Educación superior y desarrollo del capital humano. Centro de Análisis de la Economía Paraguaya - CADEP, 2007.

climáticos impactan no sólo al sector (particularmente la soja y carne puesto que ambos representan alrededor de dos tercios del producto bruto sectorial) sino al país en su conjunto.<sup>69</sup> Este componente es el principal responsable de la volatilidad de la economía paraguaya.

El aprovechamiento de los recursos naturales en actividades agrarias adquirió una significativa expansión en los últimos años, alcanzando, según el Censo Agropecuario Nacional 2008, las 31.086.894 hectáreas, equivalentes al 76% de la superficie total del país.

La producción agraria, luego de una leve caída en el 2005, experimentó un período de crecimiento que alcanzó un notable repunte de 34% en el 2010, para terminar con una pronunciada caída de -19%, en el ciclo 2011/2012, arrastrada por los efectos de una severa sequía. Factores externos (mejora de los precios internacionales) e internos (condiciones climáticas favorables) incidieron en la recuperación de la producción sectorial en el año agrícola 2012/2013.

El sector agropecuario nacional se basa principalmente en unos pocos rubros de exportación y se caracteriza fundamentalmente por una alta dependencia del mercado internacional en cuanto a niveles de precios. Esta situación ubica en posición altamente vulnerable a una parte importante de la economía paraguaya. Así como también en ella incide fuertemente el nivel de aplicación de técnicas, de tecnología de producción que permitan sobrellevar las variaciones de los factores climáticos. Asimismo, dicha volatilidad de la economía, podría minimizarse al complementarlo con plantaciones forestales bajo diferentes sistemas de producción (forestación, reforestación y agrosilvopastoril).

La baja productividad de la agricultura familiar se explica principalmente por: (i) la limitada aplicación de tecnologías mejoradas de producción y de manejo, (ii) la tenencia irregular de las tierras, (iii) la debilidad organizativa de la agricultura familiar, y (iv) la escasa infraestructura vial que impone penalidades en la adquisición de insumos y la comercialización de sus productos.

### Competencia y formalización de la economía

La población paraguaya gozará de un bono demográfico por los próximos 30 años, con lo cual tiene la oportunidad de realizar inversiones estratégicas para crear una economía diversificada, otorgando a sus ciudadanos jóvenes mayor acceso a la educación, al conocimiento y a oportunidades de empleo.

En pocos años, miles de jóvenes paraguayos tendrán una capacidad laboral óptima para operar en la "industria digital" resultando en una nueva generación de nativos digitales, verdaderos ciudadanos globales.

A nivel mundial, Paraguay se ubica en el puesto 118 dentro de 148 economías mundiales según el Índice de Competitividad Global (ICG – Foro Económico Mundial), y 109 dentro de 189 en el Índice de Facilidad de Hacer Negocios (DBI o Ease of Doing Business Index – Banco Mundial). Las restricciones más importantes se relacionan con el alto nivel de corrupción, la inadecuada preparación de la mano de obra, una burocracia ineficiente, bajo acceso al crédito, e inadecuada infraestructura.

Paraguay era hasta el 2013 uno de los pocos países de la región que carecía de una ley de Defensa de la Competencia, lo cual se complementa con la Ley de Defensa del Consumidor para brindar una protección a los consumidores y usuarios.<sup>70</sup>

La seguridad jurídica también puede verse reflejada en la facilidad de hacer cumplir un contrato. En este ítem se ubica en el lugar 182 de 189 países, muy por debajo del promedio regional de 116.<sup>71</sup>

### Cadenas de valor regionales

A nivel nacional, se presenta un desarrollo bastante heterogéneo, con marcadas diferencias entre las respectivas subregiones, con una evolución socioeconómica más dinámica al sur, al este y en la frontera noreste del país, que conforman zonas dedicadas preferentemente al rubro soja. En la subregión

<sup>69</sup> Marco Estratégico Agrario. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2014.

<sup>70</sup> www.mic.gov.py

<sup>71</sup> Doing business 2014. Economy Profile: Paraguay. <http://espanol.doingbusiness.org/>

central, con parcelas cultivadas por pequeños productores, el desarrollo agrícola está en situación desfavorable; y por último las subregiones norte y sur oeste donde las condiciones productivas son menos favorables para la práctica de la agricultura.

El territorio del país presenta una organización fuertemente dependiente de los factores físicos y de los mercados internacionales de productos. El crecimiento de las ciudades fronterizas en el país ha sido posible gracias a un marco fiscal exógeno y no gracias a la capacidad de gestión y desarrollo urbano endógeno. Todo esto ha arrojado como resultado la existencia de regiones postergadas en el país, por lo que es preciso influir decididamente en el desarrollo de las mismas.

El proceso histórico de organización ha definido un territorio fragmentado, desarticulado, desequilibrado y con recursos degradados, fenómenos que atentan contra la calidad de vida de la población y dificultan el desarrollo equilibrado.

Pese a esfuerzos por integrar el territorio en forma de regiones, y las áreas rurales con las urbanas y metropolitanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial. Hay problemas ambientales y de deterioro del paisaje, derivados del modelo de desarrollo económico y de la carencia de planes de ordenamiento territorial, situación que es clara y evidente en las ciudades.

La inserción de los territorios dentro de las cadenas globales de productos tiene una dinámica dispar. Algunos lugares tienen las condiciones para insertarse en forma exitosa en mercados competitivos a través de la valorización de sus recursos naturales (suelos, agua); otros en cambio no tienen estas capacidades, debido a la conformación de sus sistemas productivos o a la baja calidad (o deterioro) de sus recursos naturales.

Este proceso de fragmentación territorial no respeta los tradicionales límites políticos administrativos de los Departamentos, pues dentro de un mismo Departamento se pueden identificar diferentes tipos de modelos territoriales, lo cual implica la necesidad de analizar y organizar los diferentes tipos de territorios.<sup>72</sup> Con este motivo se describen las características generales del país dividiéndolo en 6 sub-regiones:

**Zona Norte:** Posee alta proporción de Población Rural, carencias de infraestructura y bajo nivel de actividad financiera. Estas características se asocian con actividades productivas extensivas, especialmente la ganadería.

**Colonial Tradicional:** Esta sub-región posee riqueza natural y cultural de gran potencial para el turismo y la urbanización sustentable.

**Centro en Transición:** Tiene la mayor proporción de Población Rural del País. Es la sub-región cuyo proceso de desarrollo genera conflictos sociales y económicos por carecer de un Plan de Desarrollo Territorial. Incorpora también partes de Canindeyú y sur de San Pedro.

**Corredor Sur-Este:** Contiene las poblaciones más importantes después de la Zona Metropolitana, abarcando las ciudades de Encarnación y Ciudad del Este.

Esta sub-región tiene menores niveles de pobreza y menor población con necesidades básicas insatisfechas aunque presenta el mayor nivel de desigualdad.

**Expansión Metropolitana:** La actividad económica en esta sub-región gira en torno al comercio y la industria liviana establecida en los distritos urbanos y su entorno. Es la sub-región con mayor densidad poblacional en la zona de Gran Asunción. En su mayoría constituyen centros urbanos y tierras minifundiaras.

**Chaco Centro-Norte:** La sub-región posee una población multicultural de diversos niveles socioeconómicos. El territorio es seco al oeste y húmedo al este con cualidades productivas muy variadas.

<sup>72</sup> Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay. STP, 2012.

Sub-Regiones	Departamentos	Superficie	Población	Producción	Zonas especiales y oportunidades de inversión <sup>73</sup>
Zona Norte	Amambay, Concepción y San Pedro	50.986 Km2	670.285 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ka'a He'e, Mielles,</li> <li>• Piscicultura,</li> <li>• Indumentaria,</li> <li>• Muebles,</li> <li>• Asientos,</li> <li>• Cemento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rutas para el embarque de alimentos en el Puerto de Vallemí</li> <li>• Industria del cemento en Vallemí</li> <li>• Parque Industrial de productos animales en San Carlos del Río Apa</li> <li>• Planta de producción de etanol en San Pedro</li> <li>• Industria de calzados en Concepción</li> <li>• Nueva infraestructura portuaria sobre el Río Paraguay</li> <li>• Reservas naturales</li> </ul>
Colonial Tradicional	Cordillera, Paraguari, Neembucú y Misiones.	35.356 Km2	712.011 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frutas y hortalizas</li> <li>• Floristería</li> <li>• Investigación y Desarrollo Tecnológico</li> <li>• Turismo de naturaleza, deportes y espiritual</li> <li>• Construcción y urbanización Artesanías: cerámica, madera, fibras, textiles</li> <li>• Canteras de piedra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque industrial de electrointensivas en Ayolas</li> <li>• Hub de servicios y desarrollo de software en Caacupé</li> <li>• Puerto de aguas profundas en Pilar</li> <li>• Parque industrial textil en Pilar</li> <li>• Parque industrial frutihortícola</li> <li>• Línea de 500 KV Yasyreta-Villa Hayes</li> <li>• Reservas Naturales</li> </ul>
Centro en Transición	Caaguazú, Guairá y Caazapá.	24.816 Km2	825.652 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Granos y derivados Ganadería</li> <li>• Frutas y hortalizas</li> <li>• Forrestería</li> <li>• Caña de azúcar y derivados Yerba Mate</li> <li>• Oro</li> <li>• Alcoholes a base de caña de azúcar</li> <li>• Turismo</li> <li>• Artesanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conexión a la red ferroviaria interoceánica</li> <li>• Parque industrial alimenticio</li> <li>• Industria alcoholera</li> <li>• Parque industrial de la madera</li> <li>• Explotación de minas de uranio en Caazapá</li> <li>• Comercialización de productos agropecuarios en Mercaaguazú</li> <li>• Reservas naturales</li> </ul>
Corredor Sureste	Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa.	46.097 Km2	1.445.956 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Electrónica</li> <li>• Electricidad</li> <li>• Autopartes</li> <li>• Aceites de granos</li> <li>• Forrestería</li> <li>• Maquilas textiles e indumentaria</li> <li>• Balanceado para alimento animal</li> <li>• Agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planta de procesamiento de oleaginosas y maquila</li> <li>• Parque tecnológico industrial en Hernandarias</li> <li>• Data centers y comercio electrónico</li> <li>• Industria de desarrollo de software</li> <li>• Parque industrial de electrointensivas en Ayolas</li> <li>• Planta fundidora de aluminio</li> <li>• Parque industrial del aluminio</li> <li>• Reciclaje de metales</li> <li>• Explotación de minas de titanio en Alto Paraná</li> <li>• Nueva infraestructura portuaria sobre el Río Paraná</li> <li>• Reservas naturales</li> </ul>
Expansión Metropolitana	Central, Presidente Hayes (Sur) y Asunción	75.489 Km2,	2.619.157 habitantes,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Silicio (Nanereta)</li> <li>• Industria liviana</li> <li>• Fundición de Acero Textil</li> <li>• Investigación y Desarrollo tecnológico;</li> <li>• Software</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque industrial en distrito Villa Hayes</li> <li>• Hubmultimodal: Aeropuerto, Puerto Fluvial, Conexión</li> <li>• Red ferroviaria</li> <li>• Reservas naturales</li> <li>• Expansión metropolitana</li> </ul>
Chaco Centro-Norte	Boquerón y Alto Paraguay.	174.018 Km	67.577 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo de naturaleza y caza</li> <li>• Artesanías</li> <li>• Lácteos</li> <li>• Carnes</li> <li>• Frutas</li> <li>• Petróleo</li> <li>• Gas y urea de gas</li> <li>• Yeso y cerámica blanca</li> <li>• Turismo de caza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenca petrolífera Pirity en distrito Filadelfia</li> <li>• Industria láctea y cárnica en colonias mennonitas</li> <li>• Conexión a la red ferroviaria interoceánica</li> <li>• Puerto de productos de minería en Bahía Negra</li> <li>• Reservas naturales</li> </ul>

<sup>73</sup> Identificación de disponibilidad energética en el territorio paraguayo para la inversión en zonas económicas especiales. STP, 2013.

### Producción sostenible

El Paraguay tiene una extraordinaria riqueza ambiental y diversidad biológica de importancia global. Cuenta con recursos naturales, bosques, agua, suelo fértil y una amplia biodiversidad. Esta disponibilidad de recursos naturales le otorga un enorme potencial de desarrollo sostenible. Sin embargo, uno de los mayores retos es conciliar las necesidades de crecimiento económico e industrialización con el aprovechamiento sostenible de los suelos y bosques, de la diversidad biológica y de la producción agropecuaria, que requiere de adaptación al cambio climático.

En cuanto a recursos hídricos, el país está ubicado en el número 30, con unos 336 km<sup>3</sup> de agua dulce<sup>74</sup>. El acuífero Guaraní es la tercera mayor reserva de agua dulce del mundo, compartido con Brasil, Argentina y Uruguay, con 70.000 km<sup>2</sup> de superficie en Paraguay. Esto adquiere relevancia sobre todo teniendo en cuenta que el cambio climático está reduciendo la disponibilidad de agua dulce en otras partes del mundo lo cual implica la necesidad de contar con políticas de protección y conservación adecuadas y eficaces.

El país ha avanzado en temas ambientales, se cuenta con una Política Ambiental Nacional con criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente. Sin embargo, sigue afrontando serios problemas, como la pérdida progresiva de la biodiversidad, la contaminación de los cursos hídricos y del aire, la caza y pescas indiscriminadas, las deficiencias en el tratamiento y gestión de los residuos sólidos y aguas residuales, la degradación de los suelos. Además de una debilidad institucional en términos legales, presupuestarios y de gestión.

<sup>74</sup>. <http://www.cartafinanciera.com/tendencia-actual/los-10-paises-con-mas-reservas-de-agua-del-mundo/>

Están involucradas en la gestión ambiental de nuestro país las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El conjunto de órganos y entidades públicas del gobierno nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental, y las entidades privadas creadas con igual objeto, constituye el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM). El Sistema se encuentra así definido en la Ley 1561/00 para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la Política Ambiental.

En cuanto a las certificaciones ambientales ISO 14001, Paraguay se ubica en el 0.6 por cada millón de habitantes, muy por debajo de América Latina. En esta certificación el país tiene mucho para progresar dependiendo de la evolución de la inserción de las empresas paraguayas en el mercado mundial y de la disponibilidad de una adecuada infraestructura de certificación ambiental a nivel local. La explotación de minerales en Paraguay es incipiente, tanto es así que la explotación intensiva se sustenta en materiales pétreos, tales como: basaltos, cuarcitas, areniscas y calizas, y los sedimentos como ser: gravas, arenas, limos, arcillas y puzolanas. Estos materiales se encuadran dentro de los recursos no renovables, de ellos se diversifican en producciones cerámicas, concretos, productos viales, cemento portland, estabilizadores agrícolas, forrajes avícolas y vacunos, enduidos, cargas industriales, filtros, absorbentes, pinturas, satinado de la celulosa, aditivos como bauxita, retardadores de reacciones, vidriados, etc. En lo que respecta a minerales no metálicos tenemos el grupo de los caolines aptos para layotas, ladrillejos, revestimientos, ladrillos huecos, tejas y tejuelones.

También el país posee metales radioactivos como ser Uranio, Torio, Radio, Potasio y otros. Los primarios están localizados en las provincias alcalinas y los secundarios en el permo-trias. El único metal que se explota en forma no sostenible, en Paraguay es el oro, lugar de Paso Yobay Departamento del Paraguay. En cuanto a hidrocarburo, actualmente se está perforando un pozo exploratorio de Hidrocarburo en el Chaco y el pozo Independencia tiene alumbramiento de gas. El Paraguay, con un enorme potencial geológico, está abierto a la inversión nacional y extranjera.

### Gobierno abierto y transparente

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa internacional de gobiernos que expresan su voluntad de mejorar la gestión administrativa con mayores niveles de respuesta hacia los ciudadanos por medio de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas de autoridades y servidores públicos. AGA fue lanzada públicamente el 20 de septiembre de 2011 con la suscripción de la Declaración de Gobierno Abierto por parte de 8 gobiernos (Brasil, Indonesia, México, Noruega, las Filipinas, Sudáfrica el Reino Unido y Estados Unidos), quienes se constituyeron en países fundadores de la AGA.

El Paraguay inició el proceso de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011 y en abril del 2012 oficializó su ingreso con la presentación de su primer Plan de Acción (los planes de acción son bianuales), y sus 15 compromisos que promovían la transparencia y eficiencia en la administración pública, el acceso a la información, y el mejoramiento de los servicios públicos a través de la utilización de Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) y la creación de espacios de participación ciudadana.

En el 2014, el Paraguay presentó el Segundo Plan de Acción 2014-2016 y 9 compromisos asumidos los cuales llevarán al Paraguay a convertirse en un Gobierno transparente, colaborativo, y responsable con sus acciones.

### Defensa nacional

La defensa es coordinada por el Comando de las Fuerzas Militares, que consiste en el Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, y cuenta además con un Comando Logístico y una Dirección Nacional del Servicio Geográfico Militar. El gasto militar es de 1,66% del PIB. En cuanto al reclutamiento para el servicio militar, este es obligatorio.

## ESTRATEGIA 2.1 – EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

*Promoción del empleo decente e inclusivo, formación y capacitación para la empleabilidad y protección social, con énfasis en grupos vulnerables.*

### Objetivos

- Mantener la tasa de crecimiento del ingreso del 40% de la población de menores ingresos por encima de la tasa promedio de crecimiento de la economía.
- Aumentar en 7 veces el promedio nacional de población con estudios terciarios, con énfasis en poblaciones vulnerables (años de estudio de personas de 25 años o más).
- Universalizar la cobertura de la seguridad social.
- Alcanzar la inclusión financiera del 100% de los hogares.
- 85% de jóvenes de 20-32 años de los quintiles más pobres incluidos en programas de capacitación laboral.

### Cómo lo haremos

El foco de este eje estratégico es dirigir los esfuerzos de las políticas públicas para generar el marco adecuado a fin de que todos los habitantes del país puedan desarrollar su capacidad productiva en igualdad de oportunidades, con un apoyo enfatizado hacia la zona rural, especialmente las mujeres, en donde existen marcadas necesidades para integrarse a la estructura dinámica de la economía.

#### 2.1.1 Capacitación para el empleo

- Orientar la capacitación laboral acorde a la demanda productiva, en especial atender los sectores de grandes inversiones.
- Focalizar programas de inclusión laboral para jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo.
- Incorporar conocimiento sobre emprendimiento empresarial y social en la formación de los jóvenes, a nivel medio y superior.
- Actualizar permanentemente los parámetros de calidad de los programas de capacitación laboral.

#### 2.1.2 Empleo decente

- Impulsar la formalización, la participación laboral y el empleo.
- Promover la oportunidad de acceso al primer empleo.
- Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad al mercado de trabajo.
- Fortalecer las instancias de control del cumplimiento de normativas laborales.
- Asegurar la equidad en los ingresos laborales entre hombres y mujeres.

#### 2.1.3 Protección social

- Regular y ampliar el acceso al seguro social del trabajador sin discriminaciones.
- Fortalecer la inclusión financiera a través de programas de crédito, ahorro y ayuda solidaria.
- Fortalecer la oferta crediticia de la Agencia Financiera de Desarrollo, como banca de segundo piso.

## ESTRATEGIA 2.2 – COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN

*Seguridad jurídica y desarrollo de un gobierno abierto, transparente y eficiente, con adecuado apoyo a la producción y mejoramiento de la infraestructura de transporte, logística y telecomunicaciones, teniendo como fundamentos la educación superior, la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico.*

### Objetivos

- Tasa de crecimiento promedio del PIB de 6,8% (% anual de crecimiento del PIB).
- Consolidar una red de transporte multimodal eficiente (fluvial, aéreo, terrestre, ferroviario) que disminuya los costos logísticos promedios a niveles competitivos internacionalmente.
- Mantener bajas tasas de inflación (de acuerdo al objetivo definido) y con reducida volatilidad.
- Alcanzar el 90% de formalización de la actividad económica en los principales sectores, logrando

asimismo un incremento en recaudaciones fiscales que permita una presión tributaria de aproximadamente el 18% del PIB.

- Contar con al menos 1 universidad paraguaya ubicada entre las primeras 400 a nivel mundial (en cualquiera de los 3 rankings más utilizados).
- Aumentar al 80% el uso de internet de banda ancha –o tecnología equivalente– (% de la población).
- Regularizar la tenencia de la tierra por medio de un catastro fiable que incluya también a todos los beneficiarios de la reforma agraria en las últimas décadas, ceñido a un estricto cumplimiento de la Ley (% de regularización).
- Quintuplicar el número de patentes de invenciones nacionales.
- Asegurar la transparencia del gasto público en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes del Estado (índices de transparencia, corrupción y uso de los sistemas de información pública).

### Cómo lo haremos

#### 2.2.1 Estabilidad macroeconómica

- Profundizar las políticas tendientes a la estabilidad macroeconómica:
  - Estabilidad del nivel de precios;
  - Equilibrio fiscal y de balanza de pagos;
  - Estabilidad de los precios relativos claves como el tipo de cambio y tasas de interés.
- Gerenciar el endeudamiento público en condiciones ventajosas de tasas de interés y plazos, sujeta a prioridades establecidas, de acuerdo a la capacidad de pago y solvencia del país.
- Mantener la racionalidad en el uso de los recursos públicos con un manejo transparente y eficiente.
- Establecimiento y consolidación de una política impositiva progresiva.
- Garantizar la independencia y propósito del Banco Central del Paraguay.

#### 2.2.2 Conectividad interna y externa

- Solución al problema de transporte enfocando en una perspectiva multimodal, logística integral con criterios de diseño universal y accesibilidad, con tres ejes fundamentales de trabajo:
  - Infraestructura de transporte: Abarca toda la red de transporte multimodal con sus dispositivos de integración intermodal, ejecutados bajo un plan integrado de inversiones en infraestructura de transporte, política de formación de precios de transporte, estrategias de participación del sector privado y la reorganización y fortalecimiento institucional del sector.
  - Servicios de transporte: Análisis de los aspectos operacionales, de mercados e institucionales asociados a la oferta de servicios que utilizan la infraestructura de transporte multimodal.
  - Logística de carga: Se enfoca en los usuarios de los servicios de transporte de cargas y sus ciclos de transporte, involucrando las conexiones logísticas, estructuras de almacenaje, acondicionamiento, despachos, aduanas y las implicancias de esa estructura en los aspectos de competitividad y sostenibilidad económica de los productos.

Se contemplan para ello algunas medidas prioritarias:

- Innovar el sistema de financiación de las obras públicas.
- Mantener y ampliar la infraestructura física de los puntos de conexión internacional y comercial del país, con un ordenamiento territorial de los puertos públicos y privados para evitar problemas de desarrollo urbano.
- Ampliar el sistema de telecomunicaciones a fin de tener acceso rápido y seguro a los mercados y desarrollar la infraestructura de banda ancha (fibra óptica e inalámbrica) en todo el país.
- Diversificar los corredores logísticos, con miras a consolidar al país como centro de distribución (hub) de cargas y pasajeros en la región, incluyendo conexiones con Bolivia y Chile.
- Mejorar los pasos fronterizos y la capacidad de tránsito de carga a través del territorio paraguayo.
- Reorientar la configuración de los flujos de carga de los sectores de soja y carne para desconcentrar los flujos de cargas de baja densidad de valor de Gran Asunción.



### 2.2.3 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica

- Maquinización de la presa de Yguazú que contará con dos unidades de 100 MW de capacidad de generación cada una.
- Construcción de centrales hidroeléctricas pequeñas y medianas, tales como Corpus Christi (1.440 MW) e Itati-Itá Cora (800 MW) sobre el río Paraná, y otras sobre los ríos Paraná, Acaray, Yguazú, Ñacunday, Tembey, Paraguay, Aquidabán, Ypané, Pirapó y Apa, para aumentar la producción nacional a 12.265 MW.
- Construcción de nuevas líneas de 500 kv y la repotenciación de varias líneas de 220 kv.
- Construcción de nuevos alimentadores y puestos de distribución para asegurar la transmisión de energía limpia y estable a todo el territorio nacional.

### 2.2.4 Investigación, desarrollo tecnológico, innovación y educación superior

- Promoción de oportunidades de formación, desarrollo de capital humano, apropiación del conocimiento y su aplicación a la innovación social.
- Incremento de la innovación de los sectores productivos como factor de competitividad.
- Fortalecimiento del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) y su articulación con las demandas productivas y sociales.
- Fortalecimiento del rol del CONACYT como ente rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), vinculando proyectos con la visión de desarrollo nacional y articulando las redes de organismos de investigación y desarrollo (I+D) con los sectores académico, social, empresarial y con las redes internacionales.
- Preparación y acreditación de organismos de evaluación de la conformidad y capacitación de sus recursos humanos.
- Incorporación de herramientas de calidad y seguridad en las empresas, a través de la formación.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Calidad.
- Redefinición del rol de la Universidad en el desarrollo social y económico del país.
- Otorgamiento de becas a nivel de grado y postgrado en las mejores instituciones universitarias del mundo, para áreas del conocimiento y las ciencias que sean prioritariamente requeridas para el desarrollo del país.
- Fuerte inversión en el despliegue de Tecnologías de la Información y Comunicación, a través de programas nacionales de inclusión digital con las siguientes estrategias:
  - Promoción de iniciativas y aplicación de las tecnologías en la comunidad educativa del país.
  - Programa inclusivo para reducir la brecha digital.
  - Participación de la ciudadanía en la sociedad del conocimiento.
  - Creación de espacios para desarrollar tecnología e innovación.

### 2.2.5 Fomento de la producción

- Fomentar y apoyar la diversificación productiva:
  - Maximizar las potencialidades del sector exportador;
  - Fortalecer la capacidad de negociación internacional;
  - Capacitar a negociadores internacionales para consolidar la presencia del país en los distintos bloques comerciales, además del MERCOSUR.
- Promover las exportaciones y atraer inversiones, fortaleciendo el sistema nacional de certificación y acreditación con estándares internacionales.
- Apoyar la apertura al exterior para todas las empresas en el marco de negociaciones bilaterales y multilaterales.
- Garantizar la propiedad privada, otorgando seguridad jurídica a las inversiones.
- Promoción de actividades compartidas entre sector privado y estado.

### 2.2.6 Política agropecuaria

El gran desafío del sector agropecuario es incrementar en forma sostenida la competitividad de la producción agraria en función de las demandas de mercado, con enfoque de sistemas agroalimentarios agroindustriales sostenibles, socialmente incluyentes, equitativos y territorialmente integradores.

<sup>75</sup> MAG, op cit.

Para dicho efecto, la política agraria se centrará en los siguientes ejes:<sup>75</sup>

- Desarrollar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria: Acceso a la tierra y creación de condiciones adecuadas para el arraigo y consolidación económica y social de las comunidades rurales de productores familiares.
- Impulsar la producción agrícola con riego para combatir la volatilidad de la producción y aumentar la productividad.
- Desarrollar el sector forestal y la provisión de servicios ambientales.
- Desarrollar el sector pecuario y granjero: Productividad y competitividad en producción de carne de distintas especies, de lácteos y otros, que incluya a la agricultura familiar.
- Gestionar los riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático: Desarrollo de mecanismos de previsión y de mitigación de riesgos, en un nuevo enfoque de gestión productiva imprescindible para una agricultura renovada, protegida, sostenible y competitiva.
- Gestionar la integración social, empleabilidad y emprendimiento rural: Capacitación y formación general que permita disponer de una población más educada y más eficiente en el trabajo.

### 2.2.7 Política industrial

**Primera etapa:** Profundización de la base agroindustrial con alto impacto sobre el empleo e ingreso en la fase primaria de la cadena y el fomento de las industrias que aprovechen las ventajas que ofrecen los recursos naturales, la energía limpia y la mano de obra juvenil.

- Avanzar hacia una política de integración y complementación industrial en el marco del MERCOSUR a través de los instrumentos de fomento de las inversiones que cuenta el país.
- Establecer líneas de financiamiento a largo plazo para el desarrollo del sector.
- Incentivar la iniciativa empresarial y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, formalizando el sector a través de la capacitación de los agentes económicos orientados a la innovación en la producción, comercialización y servicios.
- Establecer líneas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).
- Poner en funcionamiento el fondo de garantía para las MiPyMEs.

**Segunda etapa:** Industrias de soporte tecnológico a las agroindustrias.

- Fomentar la instalación de parques industriales.

**Tercera etapa:** Industrias con base de innovación de tecnologías y exportación de servicios.

- Fomentar la investigación y el desarrollo del conocimiento científico y la innovación.
- Instalación de infraestructura de transmisión de datos de alta capacidad, parques de almacenamiento de datos de categoría mundial y normativa adecuada a los mercados de intercambio de datos.

### 2.2.8 Micro, pequeñas y medianas empresas (MyPyMEs)

- Impulsar la diversificación productiva tanto del sector primario como industrial, basada en la incorporación de tecnologías y procesos de innovación en la generación de bienes y servicios, poniendo especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas.
- Impulsar el capital semilla e implementar el fondo de garantía para fortalecer el emprendimiento y la capacidad productiva de las MiPyMEs.
- Desarrollar productos especiales de crédito de largo plazo para proyectos de innovación y tecnología, con énfasis en MiPyMEs.

### 2.2.9 Competencia y formalización de la economía

- Generar transparencia de mercados con sistemas de información abiertos y seguros con el fin de crear condiciones equitativas entre sectores, permitiendo la asignación óptima de recursos.
- Desarrollar y gestionar mecanismos de competencia:
  - Reglas claras y transparentes;
  - Eliminación de privilegios o barreras para la entrada al mercado;
  - Acción no discriminatoria del Gobierno en el régimen tributario, tasas de interés y concesión de subsidios, exceptuando programas especiales para el desarrollo de micro y pequeños productores rurales y urbanos;

- Mantener reglas de registro, control, trazabilidad y certificación de calidad de la producción en todos sus sectores.
- Fortalecer las instancias de defensa comercial y de la competencia del país, para reclamar en los casos de violación de acuerdos existentes y dotarlos de sistemas sancionatorios eficaces.

### 2.2.10 Gobierno abierto y transparente

El Plan de Acción de Gobierno Abierto vigente contempla 9 compromisos estructurados de la siguiente forma:

- Implementación de la Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.
- Diseño e implementación de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la Sociedad Civil para su utilización.
- Generación de capacidades en la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria del sector público.
- Transparencia y Acceso a la Información de proyectos públicos emblemáticos.
- Seguimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.
- Implementación de canales de diálogo social y participación ciudadana para la consulta y el monitoreo de políticas públicas.
- Creación y/o fortalecimiento de 50 Consejos de Desarrollo Municipal.
- Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza "Sembrando Oportunidades".
- Creación de un Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público.

Para los Planes de Acción futuros se desarrollarán nuevas acciones en la misma línea de trabajo se incorporarán otros actores que fortalecerán el proceso de implementación hacia un gobierno cada vez más abierto.

### 2.2.11 Defensa nacional

La seguridad integral y bienestar general son dos grandes fines del estado, pues el primero implica defensa y el segundo hace al desarrollo. Por lo tanto, se asume que no puede haber desarrollo sin seguridad o viceversa.

En este contexto se plantean los siguientes lineamientos:

- Adecuar los órganos de seguridad en base a la identificación de la realidad nacional.
- Identificar las necesidades del estado paraguayo en cuanto a la forma de afrontar las nuevas amenazas.
- Reorganizar las fuerzas públicas asegurando la idoneidad de los servidores y el funcionamiento eficiente con herramientas modernas.

## ESTRATEGIA 2.3 – REGIONALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

*Aprovechamiento de las ventajas comparativas de las regiones del país, radicación de inversiones y activación de cadenas de valor que incorporen a las micro, pequeñas y medianas empresas.*

### Objetivos

- Reducir a menos de 3% el rezago potencial de la productividad por hectárea de la agricultura familiar con respecto a la agricultura empresarial.
- Reducir a menos de 7% el rezago potencial de los ingresos laborales promedio en los distritos más pobres del país con respecto al resto de la región oriental.
- Incrementar el consumo de electricidad para uso industrial.
- Fomentar la creación de MiPyMEs en industrias de servicios y tecnologías.

### Cómo lo haremos

#### 2.3.1 Cadenas de valor regionales

El país deberá regular el crecimiento y la organización territorial en áreas congestionadas, así como en áreas de baja densidad poblacional, reduciendo las asimetrías territoriales y aumentando la competitividad y la diversificación productiva.

Para ello se contemplarán los siguientes lineamientos:

- Impulsar la identificación del potencial de integración productiva.
- Fomentar la formación de cadenas de valor y de polos productivos (clusters), como estrategia primaria de mejora de la competitividad.
- Generar innovación industrial a través de proyectos de radicación de parques tecnológicos y centros de datos con apoyo de la política energética.
- Organización urbana adecuada para la instalación de zonas complementarias de abastecimiento de bienes y servicios para el desarrollo de cadenas de valor.
- Facilitar el entrenamiento de recursos humanos locales en disciplinas especializadas para la participación en el sector industrial.
- Impulsar la formación de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) por sectores y regiones, impulsando la innovación en la producción, comercialización y servicios conectados a las principales cadenas de valor.
- Apoyar la oferta de herramientas de comercio electrónico.
- Configurar estrategias para acompañar el dinamismo de las economías urbanas, centrada en la agregación de valor y de servicios de calidad.

## ESTRATEGIA 2.4 – VALORIZACIÓN DEL CAPITAL AMBIENTAL

*Promoción del ambiente como valor económico y patrimonio cultural en el marco de una economía sostenible.*

### Objetivos

- Aumentar en 60% el consumo de energías renovables (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).
- Reducir en 20% el consumo de combustible fósil (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).
- Aumentar de 0,1% a 1% la contribución de la minería al Producto Interno Bruto.

### Cómo lo haremos

#### 2.4.1 Producción sostenible

Este Plan Nacional de Desarrollo instala como idea central de la visión de largo plazo la utilización sostenible de la tierra, el agua y los bosques, por ello, promueve la adecuada regulación del uso extractivo de los recursos naturales.

Las líneas de acción correspondientes serán:

- Desarrollar una matriz energética sostenible.
- Incorporar tecnologías para la explotación de nuevas fuentes de energía sustentable (incluye energía solar, eólica, biomasa).
- Diversificación de la matriz energética para lograr un crecimiento compartido e inclusivo.
- Fortalecer la capacidad de prospección y exploración de los recursos mineros e hidrocarburos, y asegurar la explotación sostenible.
- Facilitar la radicación de industrias energéticas con regulación y certificación internacional adecuada.
- Fortalecer el campo de la investigación e innovación en la industria energética.
- Fortalecer la capacidad de manejo de los recursos naturales.
- Planificar y gestionar conjuntamente con los gobiernos departamentales y locales el manejo de los recursos hídricos y forestales.
- Conservar y manejar de manera sostenible la biodiversidad.
- Fortalecer el catastro forestal e incorporar criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible.
- Promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales e impulsar actividades de reforestación con fines de protección y de generación de ingreso y disminución del proceso de pérdida y degradación de los bosques nativos.

### 3. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO

#### DIAGNÓSTICO

##### Apertura de mercados y presencia internacional

###### Ambiente de negocios

Paraguay posee vastos recursos, entre los cuales se destacan factores estratégicos para el desarrollo en las próximas décadas, relacionados en particular al potencial humano y a las energías renovables. Es uno de los países más abiertos de la región como puede observarse en el siguiente cuadro:<sup>76</sup>

Cuadro 18. Apertura de los Mercados-Libertad Comercial 2013

Paraguay	Uruguay	Argentina	Brasil
82,7	82,9	67,6	69,7

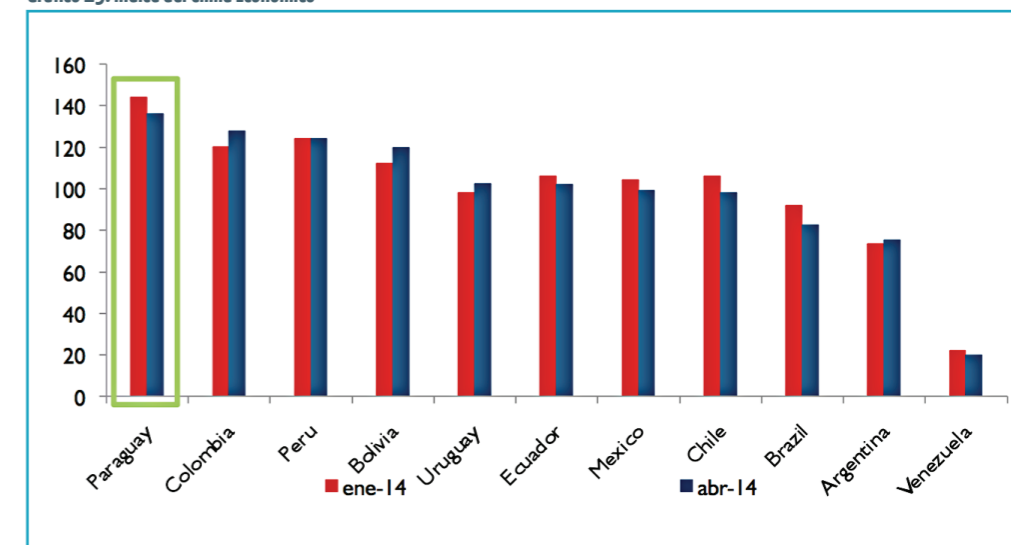
Fuente: Heritage.org 2013

A pesar de tener este nivel de apertura, la principal desventaja se deriva de la carencia de costas sobre el mar. Esta es una condición grave para un país, debido a que reduce sus posibilidades de crecimiento por la influencia en altos costos de transporte, en la difusión y aplicación de tecnologías, la incidencia de enfermedades, la dotación de factores, entre otros.<sup>77</sup>

En el mismo sentido, Radelet y Sachs llegan a concluir que, ceteris paribus, un país mediterráneo con costos de transportes 50% superior a un país similar costero crece un 0,3% menos que cualquier país costero representativo.<sup>78</sup> Esto es importante, porque la evidencia empírica demuestra que pequeñas diferencias en crecimiento persistente a lo largo del tiempo pueden provocar grandes disparidades al cabo de cierto periodo.<sup>79</sup>

Paraguay cuenta con el clima de negocios más favorable de la región según la Fundación Getúlio Vargas (abril 2014), seguido de Colombia, Perú, Bolivia y Uruguay.

Gráfico 19. Índice del Clima Económico



Fuente: Fundación Getúlio Vargas.

## INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO

<sup>76</sup> Índice 2013 de Libertad Económica. Heritage Foundation. [www.libertad.org](http://www.libertad.org)

<sup>77</sup> Hay más en el cielo y la tierra. Leopoldo Fergusson, 2003.

<sup>78</sup> Shipping Costs, Manufactured Exports, and Economic Growth. Enero, 1998.

<sup>79</sup> Gómez Leiva, Edgar. Eliminación del múltiple cobro del AEC en el MERCOSUR. Un análisis de Equilibrio General. Ministerio de Hacienda de Paraguay. Julio, 2008.

Por otro lado, a pesar de las desventajas de ser un país sin litoral marítimo, cuenta con ventajas relativas importantes para colocar su producción en el bloque MERCOSUR, lo cual es un elemento significativo para la atracción de inversiones, en especial de capital regional.

Gráfico 21. Ventajas competitivas para industrialización

Sector	Factores Competitivos		Paraguay vs Brasil
- Vestimenta - Calzado - Autopartes - Electrodomésticos - Productos Químicos y Metalurgia	Trabajo: Salario/ Horas (Promedio en USD)	Mano de Obra entrenada	(-) 53,2%
		Operador de Máquinas	(-) 29,3%
		Mano de Obras no calificada	(-) 35,2%
	Promedio Salarial /Mes		(-) 20,7%
	Población Joven		(-) 8,0%
Energía Eléctrica	USD/ MWH		(-) 63,6%
	Impuestos	IVA	(-) 63,2%
		IMPUESTO A LA RENTA	(-) 60,0%

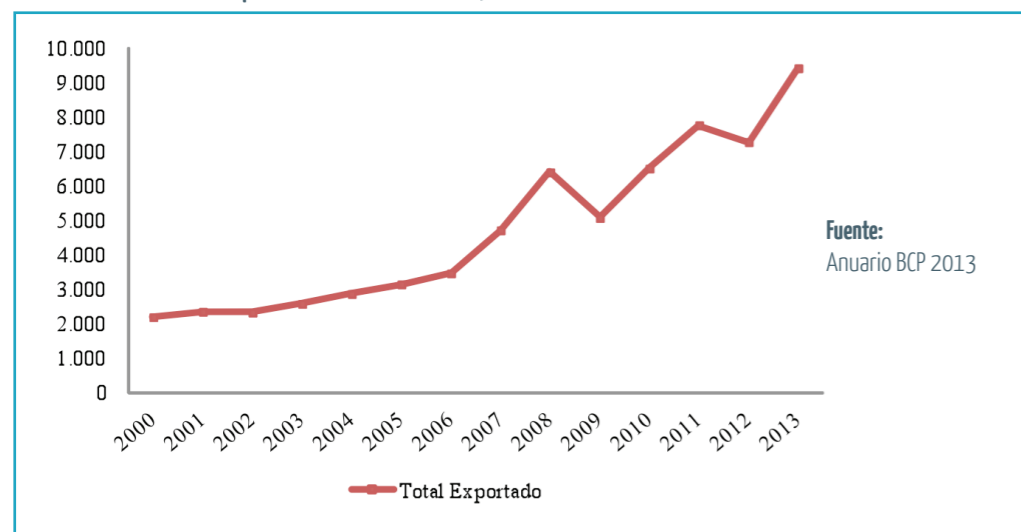
Fuente: Supply Chain Report, IPIE - IDB, progress report, January 2014

En el campo internacional, las principales esferas de preocupación del Paraguay son la agricultura y el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo sin litoral y con economías pequeñas y vulnerables,<sup>80</sup> teniendo en cuenta que los 31 Países en Desarrollo sin Litoral (PDSL) poseen problemas geográficos comunes por su lejanía de los puertos costeros, infraestructura interna insuficiente, instituciones débiles, mercados domésticos pequeños y vulnerables a los shocks externos; dependencia de condiciones políticas, medidas arancelarias y no arancelarias impuestas por los países vecinos o de tránsito, lo que en conjunto acarrea altos costos en el comercio internacional.<sup>81</sup>

### Comercio exterior

La política comercial externa de Paraguay de los años noventa se caracterizó por cuatro hechos relevantes: i) la adhesión al Tratado de Asunción (1991) que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ii) la reforma arancelaria unilateral del año 1992, iii) la adopción del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR (1995) y, iv) el ingreso al sistema multilateral de preferencias comerciales a través de la adhesión al GATT (1994) que posibilitó el aprovechamiento de los mecanismos preferenciales de Estados Unidos y Europa (sistema generalizado de preferencias).<sup>82</sup>

Cuadro 21. Evolución de las exportaciones, en millones de US\$



<sup>80</sup> Paraguay. Examen Comercial OMC. WT/TPR/S/146. www.wto.org

<sup>81</sup> Países sin litoral marítimo. Subsecretaría de Estado de Economía. BID/Nº 2/2013

<sup>82</sup> Santander, H.; Gómez, E y Ruiz Díaz, F. Paraguay frente a los Estados Unidos y el dilema de jugar sólo o en equipo: Un Análisis de Equilibrio General. Ministerio de Hacienda 2007.

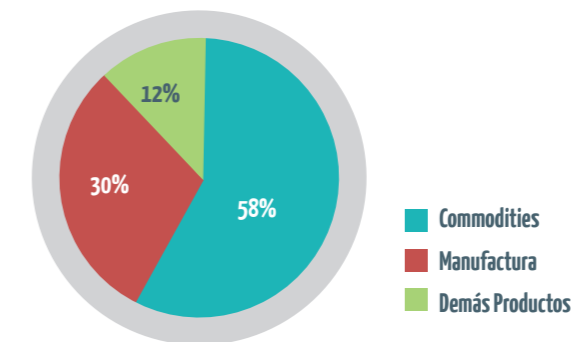
El modelo económico y de inserción paraguaya en el mundo ha tenido históricamente tres características: la tradicional exportación de productos forestales, agrícolas y pecuarios; la exportación de la energía hidroeléctrica a los países vecinos; la intermediación comercial o triangulación.

El incremento sostenido de las exportaciones del Paraguay a partir del año 2003 como también del PIB, si bien ha apuntalado mayormente el modelo mencionado, también ha traído consigo novedades importantes sobre las cuales pensar un nuevo modelo de desarrollo y de inserción internacional más competitiva para el Paraguay.

En cuanto a productos agroindustriales, el país es el primer exportador mundial de azúcar orgánica, cuarto exportador mundial de soja, segundo productor mundial de stevia, quinto exportador mundial de aceite de soja, quinto productor mundial de chí, sexto exportador mundial de carne y uno de los principales exportadores de energía.

Son 25 los principales productos de exportación, de los cuales ocho son commodities agrícolas y 17 rubros del sector manufacturero. A las tradicionales exportaciones de semillas de soja y de carne congelada, se han unido otros rubros como el trigo, maíz, sésamo y arroz. Todos estos commodities agrícolas han representado en promedio el 58% de las exportaciones paraguayas en el último decenio.

Cuadro 22. Exportaciones por productos sobre total exportado, decenio 2003-2013

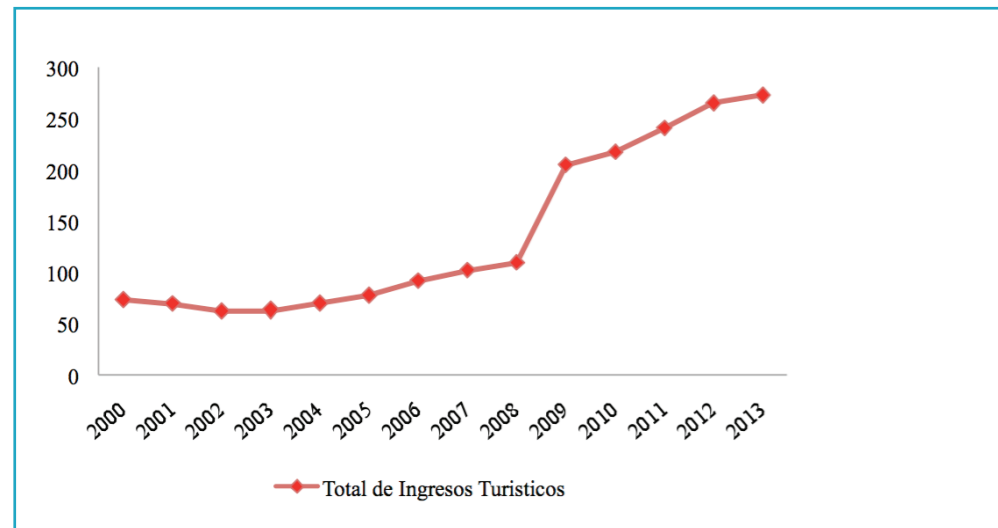


Paraguay ha abierto otros mercados en los últimos diez años. Además del Mercosur, Estados Unidos y Europa, se destacan mercados asiáticos como China e India, e incipientemente los mercados del Medio Oriente. Estos países hoy constituyen alrededor del 18% de los mercados de destino del Paraguay. Asimismo, al igual que los demás miembros del Mercosur, posee acuerdos de libre comercio con todos los países de la Comunidad Andina de Naciones y Chile. La aceptación de Paraguay como observador en la Alianza del Pacífico –bloque integrado por Chile, Perú, Colombia y México– ha abierto una opción importante en la diversificación de mercados.

### Turismo

El turismo en Paraguay ha mostrado un crecimiento de relevancia. Durante los distintos gobiernos se resalta la estabilidad en las estrategias del Plan Maestro Nacional de Turismo. En 2012 y 2013 los ingresos por turismo alcanzaron 265 y 273 millones de dólares respectivamente. En el año 2012, el turismo se ubicó en el quinto lugar como sector generador de divisas para el país, llegando la cantidad de turistas aproximadamente 580 mil personas.

Cuadro 23. Evolución del total de los ingresos turísticos, periodo 2000-2013, en millones de US\$ decenio 2003-2013



Fuente: Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico del Paraguay. Anexo Estadístico 2013 (BCP)

Según estos datos, en el año 2013 ingresaron US\$ 273 millones en concepto de divisas a la economía.<sup>83</sup> Cada turista gastó un promedio de US\$ 358 en su visita al país, mientras que cada excursionista ha gastado sólo US\$ 25 en su visita.<sup>84</sup> La cantidad de los establecimientos de alojamiento habilitados llegó a 600. Los empleos generados por el sector turismo llegaron a más de 13.000 puestos de trabajo.

La mesa de diálogo sectorial REDIEX ha definido como segundo sector a ser priorizado al turismo, en la inteligencia de considerar al turismo receptivo como actividad exportadora. Sin duda que el sector turismo tiene un potencial muy importante para el país en la medida que se vaya mejorando la infraestructura de apoyo a esta actividad, así como los productos turísticos del país y se convierta su potencial turístico en productos vendibles a nivel internacional.

Para todo esto se necesita abordar una perspectiva más amplia que involucra varios aspectos, desde la mejora de la imagen país, la seguridad física, la infraestructura de transporte y comunicación, la formación de los recursos humanos del sector, entre otros.

En el orden de imagen país, el turismo es un sector sustancial que genera recursos importantes y envía señales positivas o negativas al exterior del país, por lo que la articulación de redes de provisión de servicios relacionados al sector constituye un objetivo importante en el posicionamiento del país.

### Cultura

Una de las características fundamentales de la evolución actual de las sociedades es el cuidado por preservar los rasgos de su identidad cultural y de impedir la erosión de algunos de sus valores, frente a las amenazas de estandarización de los gustos y los modos de vida a las que se ven expuestas en un mundo cada vez más globalizado. Esta inquietud se une a la dificultad con que tropiezan ciertos pueblos –por razones históricas, políticas o económicas– para que se reconozca su personalidad.

Además, el patrimonio cultural está cada vez más expuesto a riesgos de degradación, bajo el efecto de la urbanización desordenada, la contaminación, las condiciones climáticas. En cuanto al patrimonio no material, algunas expresiones culturales también parecen amenazadas. Por último, el patrimonio natural sufre serias amenazas que pueden ser irreversibles.

En cuanto a idioma, el guaraní es lengua esencial, porque es la que habla la mayoría en el país. El guaraní tiene para Paraguay una trascendental importancia histórica, ya que es la única lengua amerindia hablada por descendientes de los europeos en América.<sup>85</sup>

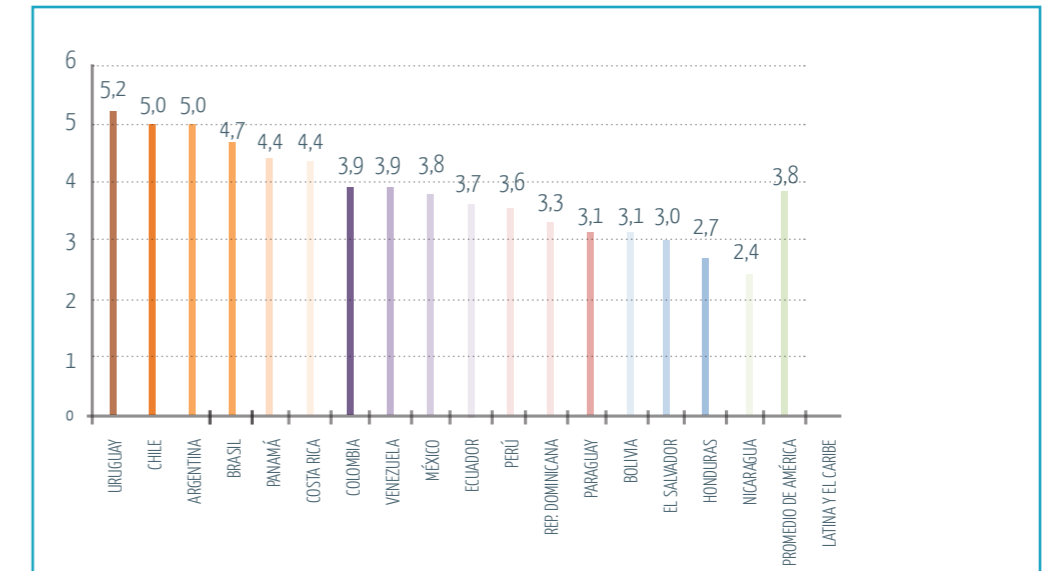
<sup>83</sup> Secretaría Nacional de Turismo. [www.senatur.gov.py](http://www.senatur.gov.py)

<sup>84</sup> Excursionista es un visitante por el día y que no pernocta en un alojamiento colectivo o privado en el sitio visitado.

<sup>85</sup> La lengua Guaraní del Paraguay. Embajada Paraguaya en Colombia. [www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py). 2012

### Redes de información

Cuadro 24. América Latina y el Caribe: Índice de desarrollo de las TIC (0 a 10), 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de UIT. Measuring the Information Society. 2012.

Un aspecto importante para los grupos en situación de vulnerabilidad es su capacidad de acceso a la información y al conocimiento en especial a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs). En el gráfico siguiente se puede observar que el país está rezagado en esta materia, respecto a los demás países de la región.

### Integración energética

Entendemos la integración energética como un proceso que envuelve por lo menos dos países, direccionado a alguna actividad de la industria energética (principalmente producción y transporte de energía), por medio de una instalación permanente, y basado en un acuerdo específico que oriente las reglas de la relación entre las partes.<sup>86</sup>

La integración energética ha sido considerada como un objetivo fundamental para lograr la integración de América del Sur. Ya desde el Consenso de Guayaquil (julio 2002), los países suramericanos “reafirmaron el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur” y en este sentido, destacaban la importancia de que el desarrollo de la infraestructura regional en materia energética permitiera niveles de seguridad, con habilidad y calidad de suministro de energía compatibles con los principios del desarrollo sustentable. Otros avances importantes en materia de integración energética se dieron con el Mandato de Margarita (2007), I y II Consejo Energético Suramericano, y la cumbre extraordinaria de los Cardales.<sup>87</sup>

Ejemplos de proyectos de integración energética en los que Paraguay es uno de los actores son las binacionales hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá.

En estos mega-proyectos se ha cuestionado la fijación de tarifas por debajo del costo del servicio de electricidad en varios periodos de tiempo, y el manejo financiero de la deuda. A pesar de los factores mencionados, los emprendimientos generaron polos de desarrollo en zonas fronterizas, ingresos para el tesoro a través de royalties y compensaciones, limitando la dependencia de costosos hidrocarburos importados para la generación de energía eléctrica. Este excedente de energía eléctrica en una región cuya mayoría de países son importadores de la misma, así como su estratégica ubicación, posicionan al Paraguay en la oportunidad única de convertirse en el eje de la integración energética sudamericana.

<sup>86</sup> Oxilia Dávalos, Victorio. Raíces socioeconómicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos de Itaipú Binacional, Gasbol e Gasandes. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Energia (EP, FEA, IEE, IF), de São Paulo, 2009.

<sup>87</sup> OLADE: Un espacio que consolida la integración energética. UNASUR, junio 2012.

En el año 2023, año en que se terminaría de cubrir el financiamiento y se renegociaría el anexo C de Itaipú, se tendría un escenario de ingresos bastantes altos por venta de energía ya sea al interior o exterior del país, lo cual puede llevar a configurar políticas de reducción de la tarifa a consumidores, de atracción industrial por el gran potencial energético, y financiamiento de políticas sociales.

### Integración fronteriza

Los ríos Paraguay y río Paraná constituyen la columna vertebral de la navegación hacia el interior del continente.<sup>88</sup> La Hidrovía Paraguay - Paraná (Puerto de Cáceres - Puerto de Nueva Palmira) constituye un factor de suma importancia para la integración física y económica de los países de la Cuenca del Plata.<sup>89</sup>

La operativa vigente con los vecinos es establecer comisiones mixtas para atender temas relacionados a exigencias del tránsito fronterizo de personas, vehículos, mercaderías y coadyuvar a la promoción del desarrollo del área con iniciativas de integración fronteriza, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales; e incluso, en ocasiones, actuando como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias se llevaban en derivación a los ámbitos competentes.<sup>90</sup>

### Migraciones

La migración ha marcado la historia social y política del Paraguay a lo largo de su historia y por ello constituye un pilar central de las políticas del Estado. La adhesión a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Ley 3.452 del 9 de abril de 2008, ha contribuido a generar innovaciones respecto a la gestión y atención de los migrantes, pruebas de la voluntad de llevar a cabo una política migratoria centrada en los Derechos Humanos.

Por diversas circunstancias, existen paraguayos que se ven forzados a solicitar la ayuda estatal para poder retornar al país. Esto incluye a personas en situación de indigencia, personas afectadas por la falta prolongada de trabajo, problemas de salud, presencia de niños vulnerables, víctimas de trata de personas y familiares fallecidos en el exterior.<sup>91</sup>

Hay un sesgo femenino en la migración laboral paraguaya, lo cual responde, entre otros motivos, a la demanda creciente de mano de obra femenina en los países de destino con fines de cuidado, reproducción o de trabajo sexual. La situación de las mujeres paraguayas en algunos países es delicada, porque son víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos fundamentales.

En el país y fuera de él, hay un relevante número de personas no registradas debido a la baja respuesta de las instituciones competentes, la descoordinación existente, la minimización del valor de la documentación y las limitaciones territoriales de oferta de servicios. Un problema particular son los ciudadanos expatriados, en especial sus hijos nacidos fuera del territorio paraguayo. Asimismo, existen inmigrantes sin documentos de identidad; estos en su mayoría tienen hijos, que tampoco acceden a un documento de identidad.

Por otro lado, es relevante el logro que los paraguayos en el extranjero accedan al sufragio, a pesar de que la participación aún tiene margen importante que aumentar.

La población de extranjeros residentes en el país a comienzos de la década del 2000 equivalía aproximadamente a un tercio del volumen estimado de paraguayos emigrados. La pérdida de población en edad activa es un proceso de largo alcance que se arrastra desde finales del siglo XVIII. La intención de compensar esta pérdida con políticas de promoción de la inmigración selectiva no tuvo efectos impactantes y extendidos a nivel económico, social y territorial.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> El Transporte en la Cuenca del Plata. Organización de los Estados Americanos (OEA). (www.oas.org).

<sup>89</sup> Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay - Paraná, firmado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay en 1992.

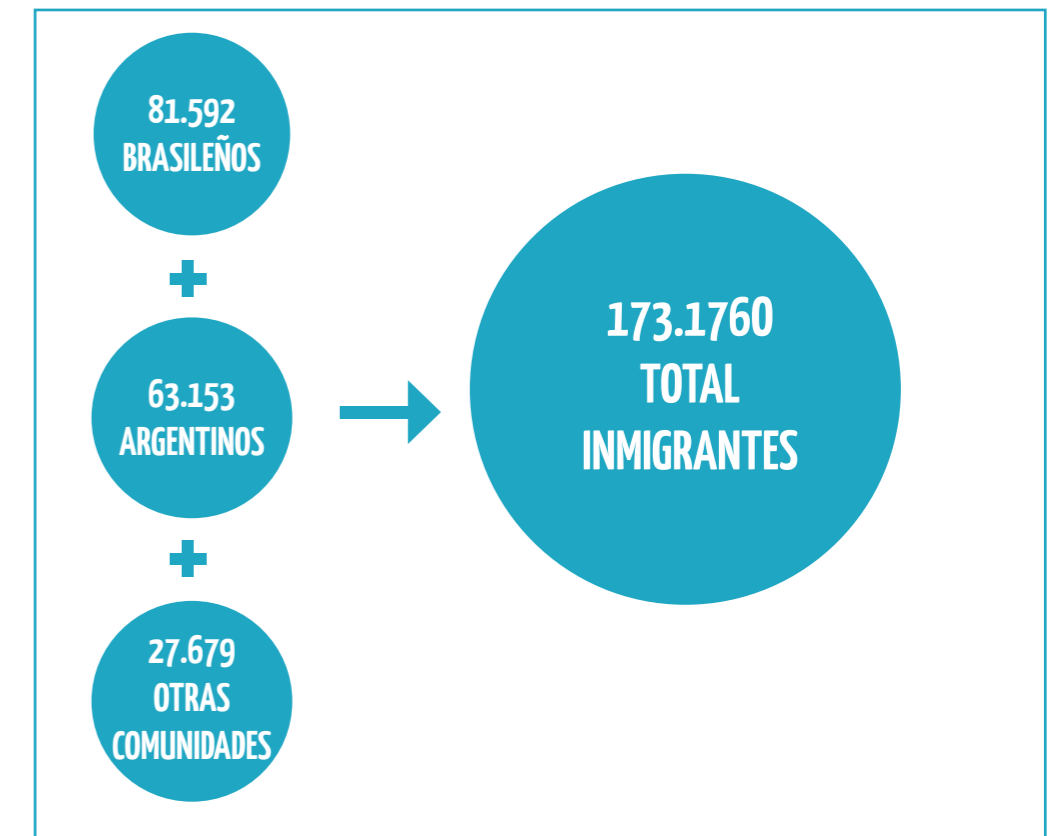
<sup>90</sup> Sejas, Lidia. 2003. Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR.

<sup>91</sup> Secretaría Nacional de Repatriados. www.repatriados.gov.py

<sup>92</sup> Amnistía Internacional Paraguay. www.pyamnesty.org

<sup>93</sup> Perfil Migratorio de Paraguay 2011. Elaborado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Asunción, noviembre de 2011. Equipo de redacción: Hugo Oddone, Claudina Zavattiero, Cynthia González Ríos, Edith Arrúa Sosa y Elizabeth Barrios.

Cuadro 25. Migrantes en Paraguay



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2002. STP/DGEEC

En Paraguay no hay ninguna ley específica que regule el funcionamiento de los proveedores de servicios de remesas, con excepción de las leyes y los reglamentos que son aplicables en general a las actividades de los bancos comerciales, entidades financieras, cooperativas y casas de cambio.<sup>94</sup>

La repatriación de connacionales tiene un enfoque de apoyo a la creación de MiPyMEs, que depende en gran medida del ahorro de cada persona repatriada.<sup>95</sup>

### Cambio climático

El Paraguay está ubicado en la posición 162 entre los países emisores de gases de efecto invernadero (GEI), el cual como país miembro del grupo de Países en Vías de Desarrollo, precisa asegurar su estrategia nacional de cambio climático, con programas de adaptación incorporados a los programas de mitigación dentro del proceso de desarrollo, que nos posibilite mantener o reducir nuestras emisiones.

Con la preparación de la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático el Inventario de Gases de Efecto Invernadero 2000 incluye la estimación de las emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero Directos: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), así como la estimación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero Indirectos: óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO) y compuestos orgánicos volátiles distintos del metano (COVDM). Este documento es el válido y actualizado presentado por el gobierno ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, si bien los datos contenidos corresponden al año 2000 son los que se cuentan como estadísticas para este sector.

Las emisiones de CO<sub>2</sub> provienen primariamente de las actividades del Sector Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura, que aportaba un total de 67.181 Gg correspondiente al 94,85% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>.

<sup>94</sup> Programa de aplicación de los principios generales para los mercados de remesas de América Latina y el Caribe. PARAGUAY. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos - CEMLA. 2013

<sup>95</sup> Secretaría Nacional de Repatriados.

El Sector Energía ocupa el segundo lugar en las emisiones totales de dióxido de carbono, pues alcanzaba a 3.251,65 Gg, correspondiente al 4,59%, seguido por el Sector Procesos Industriales, con 395,20 Gg correspondiente al 0,56% del total.

Con la aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático, se establecen lineamientos para afrontar las consecuencias producidas por el cambio climático y que son abordados desde dos puntos de vistas, desde el punto de vista de la mitigación y de adaptación al cambio climático.

El cambio climático afecta a muchos sectores, incluidos la agricultura, la producción de energía eléctrica, el transporte, la explotación forestal y uso de la tierra y la gestión del agua. El cambio climático no es sólo un problema ambiental: sus impactos afectan a todos los sectores. Esto pone de relieve la necesidad de un abordaje global y articulado por parte de los gobiernos y de diferentes estrategias de decisión que respondan a la naturaleza específica del cambio climático.

### Conservación de la biodiversidad

La soberanía de los recursos naturales y la conciencia ecológica son actualmente elementos de interés sumamente alto como impulsores de los procesos sociales, políticos y económicos en nuestro continente.

Se hace de importancia crítica el desarrollo de la investigación e implementación de estrategias de preservación y conservación de la naturaleza en el Paraguay, pues el ritmo acelerado con que la población humana utiliza y destruye recursos naturales produce un impacto de más importante, muchas veces a desconocimiento. Esto se refleja en los diversos inventarios biológicos, los que poseen un gran número de especímenes no identificados (por tanto, de poblaciones de categoría de amenaza desconocida), y en las listas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, en inglés), que muestran en forma clara la falta de datos y el número hasta ahora conocido de pérdidas y/o riesgos de especies.

### Cooperación internacional

Paraguay es destino de importante cooperación tanto reembolsable como no reembolsable. La baja capacidad de ejecución del volumen de cooperación que recibe el Paraguay representa un obstáculo en la utilización estratégica de los recursos de la cooperación no reembolsable y de la asistencia técnica a las instituciones nacional y subnacionales. Las normas legales no permiten que los proyectos y acciones que persiguen los acuerdos de cooperación logren una ejecución eficiente, por tanto los proyectos de cooperación se mimetizan con el funcionamiento normal de la burocracia estatal, contrariamente a su propósito de generar cambios sustanciales al interior de la administración pública.

### Prevención del lavado de dinero

Considerando la nociva influencia que continúan teniendo en el mundo el crimen organizado y el terrorismo, Paraguay tiene vigente el Plan Estratégico Nacional (PEN) de Combate al Lavado de Activos (LA), el Financiamiento del Terrorismo (FT) y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP) y constituye una Política de Estado.

El PEN se basa en la necesidad de enfrentar las consecuencias adversas para la economía, el orden y la seguridad pública nacional que resultan de la actividad de organizaciones criminales y terroristas. Un sistema preventivo de LA/FT/FP más efectivo conllevará beneficios para el Paraguay que incluyan menores niveles de delincuencia y corrupción, una mayor integridad del mercado financiero, el mejoramiento de la reputación del país en la comunidad global y el impacto positivo sobre el desarrollo económico sustentable.

A la fecha se cuenta con la reglamentación, actualización y aprobación de reglamentos de supervisión a diversos sectores tales como los Notarios y Escribanos Públicos del Paraguay y los Sujetos Obligados por la Superintendencia de Bancos, identificando la actividad de 870 sujetos obligados sin supervisión natural.

## ESTRATEGIA 3.1 – IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

*Apoyo a connacionales en el exterior para el mejoramiento de sus condiciones de vida y a familias extranjeras en Paraguay para su inserción plena en la sociedad paraguaya.*

### Objetivos

- Asegurar servicios consulares útiles, eficientes y con pertinencia a paraguayos migrantes y propiciar los vínculos culturales paraguayos con sus familiares.
- Ampliar la cobertura territorial y la presencia del país en el mundo, en particular en los países donde existen comunidades crecientes de paraguayos y donde deben promocionarse los productos nacionales y el turismo.
- Gestión efectiva de la diáspora paraguaya en el exterior.
- Propiciar la re-incorporación de paraguayos destacados en el exterior al servicio público, al sector empresarial o científico.
- Potenciar la contribución al desarrollo paraguayo de la comunidad de inmigrantes en forma armónica e integrada.

### Cómo lo haremos

#### 3.1.1 Migración para el desarrollo

El principio de igualdad de oportunidades promueve la realización personal y la contribución al desarrollo socio-económico independientemente de las circunstancias de nacimiento de las personas. Este principio aplicado a los paraguayos radicados en el extranjero, y a los extranjeros radicados en Paraguay, implicaría:

- Velar por los intereses de los paraguayos en el extranjero, ampliando la cobertura geográfica y territorial con la apertura de nuevas oficinas consulares, para garantizar en materia migratoria la seguridad de los derechos humanos, las remesas y el tratamiento adecuado de los trámites y regularizaciones.
- Asegurar la identificación de ciudadanos residentes en el exterior y sus descendientes.
- Proteger los derechos de extranjeros en Paraguay y promover el intercambio cultural, académico y científico.
- Promover la utilización productiva de remesas e implementar programas de apoyo para la generación de ingresos y fuentes de trabajo.
- Repatriar a paraguayos promoviendo su reinserción laboral, económica y social, y brindando apoyo a la creación y radicación de empresas innovadoras.

## ESTRATEGIA 3.2 – ATRACCIÓN DE INVERSIONES, COMERCIO EXTERIOR E IMAGEN PAÍS

*Posicionamiento de la imagen de Paraguay con sus atributos productivos, culturales, turísticos y artísticos. Aumento y diversificación de las exportaciones, apertura de nuevos mercados y difusión de las ventajas de radicar inversiones en el país.*

### Objetivos

- Ubicar a Paraguay entre los primeros exportadores mundiales de alimentos, en rubros seleccionados por ventajas comparativas y/o competitivas.
- Aumentar la exportación de productos y servicios culturales y tecnológicos.
- Incrementar el turismo al menos a 2 millones de visitas anuales.
- Disminuir sustancialmente las vulnerabilidades y amenazas de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

### Cómo lo haremos

#### 3.2.1 Gestión pública internacional

La posición geográfica privilegiada del Paraguay y su potencial de desarrollo de capital humano permiten proyectar una inserción internacional pertinente a los actuales desafíos culturales y económicos. Desde el Gobierno Nacional se deberá concertar la estrategia de negociación y de funcionamiento de las relaciones internacionales, para lo cual serán implementadas las siguientes estrategias generales:

- Integrar la capacidad negociadora estatal con la del sector privado para desarrollar una oferta exportable consolidada.
- Fortalecer las representaciones diplomáticas para apoyar exportaciones de productos paraguayos, consolidar destinos tradicionales y conquistar nuevos mercados.
- Promover la inversión extranjera y nacional que favorezca la generación de más y mejores puestos de trabajo.
- Incrementar la participación del país en ferias y misiones comerciales.
- Lograr un desarrollo armónico y sostenible en las áreas de frontera, con adecuada actividad comercial, turística e industrial.
- Defender la libre navegabilidad de los ríos Paraguay, Paraná y de la Cuenca del Plata en el contexto de la condición de Paraguay como país sin litoral marítimo.
- Impulsar el trato especial y diferenciado del Paraguay en los regímenes comerciales, así como en la priorización de fondos y proyectos de inversión para la reducción de las asimetrías regionales.
- Luchar contra el crimen organizado, terrorismo, lavado de dinero, tráfico ilícito y trata de personas.
- Cautelar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso a bienes, servicios y políticas culturales.
- Desarrollar servicios y destinos turísticos accesibles que generen puestos de trabajo y coadyuven a la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural del país.
- Desarrollo de las metas establecidas en el Plan Estratégico Nacional de Combate al Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- Promover la proyección y comercialización de los productos y servicios culturales paraguayos al mundo.
- Fortalecer la producción y el consumo de productos culturales nacionales.

### ESTRATEGIA 3.3 – INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

*Mejoramiento de la infraestructura física transfronteriza, navegabilidad de los ríos, integración energética, comercial y fronteriza.*

#### Objetivos

- Aumentar los ingresos por venta de energía, a través de la libre comercialización de energía de las binacionales y a precios de mercado.
- Hacer del Paraguay el eje de una integración energética regional, aprovechando las potenciales complementariedades energéticas en la región, garantizando así el uso sostenible y eficiente de los recursos energéticos de cada país.
- Aumentar la capacidad de movimiento portuario.
- Incrementar el tiempo disponible de uso de las hidro vías a 365 días al año.
- Aumentar la transitabilidad de transporte de cargas a todas las cabeceras distritales.

#### Cómo lo haremos

El desarrollo social, cultural y económico se da en un contexto de comunicación e intercambio regional y transnacional, cuyos frutos deben ser capturados por el Paraguay para beneficiar las condiciones de bienestar de la ciudadanía a mediano y largo plazo.

Por ello, las inversiones necesarias para fortalecer los intercambios a nivel regional serán coordinadas de acuerdo a las siguientes estrategias:

#### 3.3.1 Integración física, fronteriza y comercial

- Enmarcar la estrategia económica y comercial en el regionalismo abierto con negociaciones a nivel bilateral y de bloques.
- Conectar e integrar las regiones del país con perspectiva transfronteriza.
- Consolidar los destinos tradicionales y conquistar nuevos mercados.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación transnacional para asegurar la navegabilidad del río Paraná y Paraguay.

- Disponer de centros portuarios eficientemente distribuidos a lo largo de los ríos navegables y nodos logísticos multimodales que integren diversas regiones del país con el exterior.
- Fortalecer el transporte terrestre y la vía fluvial paraguaya incluyendo las interconexiones fronterizas.
- Desarrollar sistemas energéticos integrados que permitan la venta eficiente de energía eléctrica a países de la región.
- Armonizar los intereses del sector privado–empresarial paraguayo en todas las negociaciones para configurar una oferta exportable realista, completa y ambiciosa.
- Fortalecer la defensa comercial y la competencia.

#### 3.3.2 Integración energética

- Desarrollar sistemas energéticos integrados que permitan la comercialización eficiente y rentable de energía eléctrica a nivel regional, así como los correspondientes marcos legales y técnicos para hacerla posible.
- Promover el debate y buscar acuerdos en torno a nuevas posibilidades de producción e integración energética regional, como la integración productiva, movilidad eléctrica, cooperación tecnológica, operación regional de los sistemas eléctricos, estandarización de normas de eficiencia energética.

### ESTRATEGIA 3.4 – SOSTENIBILIDAD DEL HÁBITAT GLOBAL

*Gestión de riesgos para la adaptación a efectos y mitigación de causas del cambio climático, manejo de ecosistemas transfronterizos y respuesta a emergencias.*

#### Objetivos

- Restaurar al menos el 20% de los ecosistemas degradados.
- Aumentar los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono).
- Reducir los costos de recuperación ante eventos de desastres causados por efectos climáticos.
- Explotar los acuíferos en base a planes ambientales debidamente monitoreados.
- Aumentar la cobertura de áreas forestales y biomasa protegida (% de cobertura forestal y % ponderado por biomasa globales).

#### Cómo lo haremos

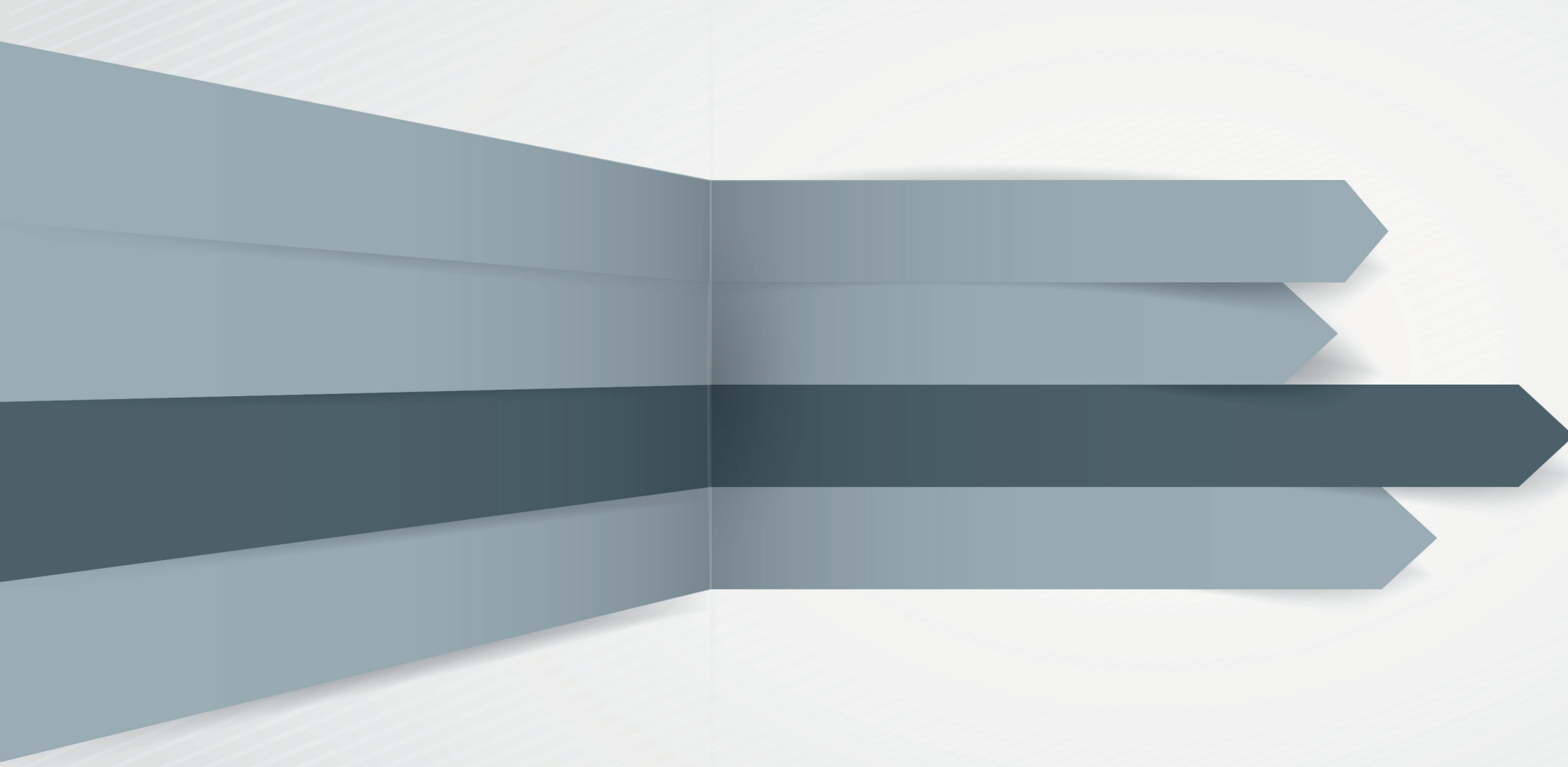
##### 3.4.1 Gestión de riesgos globales

La estabilidad de los ecosistemas estará libre de amenazas a través de la concientización de su valor en la población, la adecuada regulación que evite la pérdida acelerada de los hábitats naturales, la implementación de sistemas de áreas protegidas, así como el incremento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas y de los asentamientos humanos.

Las principales estrategias de actuación del Estado serán:

- Asumir los compromisos de la Convención de Cambio Climático en coherencia con las prioridades nacionales.
- Promover la educación, comunicación y participación ciudadana en el tema del cambio climático.
- Planificar la mitigación y adaptación al cambio climático en todos los sectores y a nivel local para asegurar la reducción de riesgos en el proceso del desarrollo nacional.
- Gestionar conocimiento y tecnología para hacer frente a los problemas ocasionados por el cambio climático y de este modo reducir los riesgos de desastres y aumentar la resiliencia de las comunidades.
- Conservar el patrimonio estratégico, biológico y cultural, a través del control de cuencas y terrenos protegidos (parques nacionales, yacimientos estratégicos, cuencas hídricas, áreas de recarga de aguas subterráneas).
- Proteger de la contaminación a los acuíferos Guaraní, Patiño e Yrendagué.
- Promover exportaciones con certificación de estándares de sostenibilidad ambiental.





**F- IMPLEMENTACIÓN**

## F- IMPLEMENTACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 se implementará a través de la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas de los organismos y entidades del Estado.

La coordinación requerida para la implementación de planes, programas y proyectos descansará en la estructura de coordinación interinstitucional encabezada por el Consejo de Ministros y los equipos especializados que conforman el Gabinete Civil, el Gabinete Social, el Equipo Económico, el Gabinete Militar, así como diversos Consejos Nacionales como el de Ciencia y Tecnología, el de Defensa, el Ambiental, el Sistema de Integridad, entre otras instancias de Coordinación.

Las entidades rectoras a nivel sectorial, entre ellas los ministerios, secretarías y otras entidades, se integrarán a la estructura de coordinación para la adecuada implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través de los planes sectoriales y la coordinación de organismos bajo su rol rector, en especial con aquellos temas de carácter transectorial como Ambiente, Desarrollo Territorial, Justicia, Género, Pueblos Originarios, entre otros.

Bajo la rectoría de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se consolidarán los Planes de Desarrollo Departamental y se impulsará su articulación con los planes sectoriales y con el presente Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, la STP emitirá los lineamientos técnicos a ser considerados por las municipalidades en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

A través de la Planificación Nacional se instrumentarán los mecanismos de coordinación y consolidación de los planes y programas integrando a los distintos sectores y actores a través de comités y grupos de trabajo interinstitucional integrados por la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda, que emitirán los lineamientos específicos para la integración de las diversas herramientas del ciclo de la gestión pública para la planificación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y para la elaboración de los instrumentos de gestión: plan estratégico institucional, plan anual de inversión, plan operativo anual, plan de compras y contrataciones y presupuesto público; o, para la coordinación con otros sistemas de gestión pública como el Modelo Estándar de Control Interno de Instituciones Públicas (MECIP), entre otros.

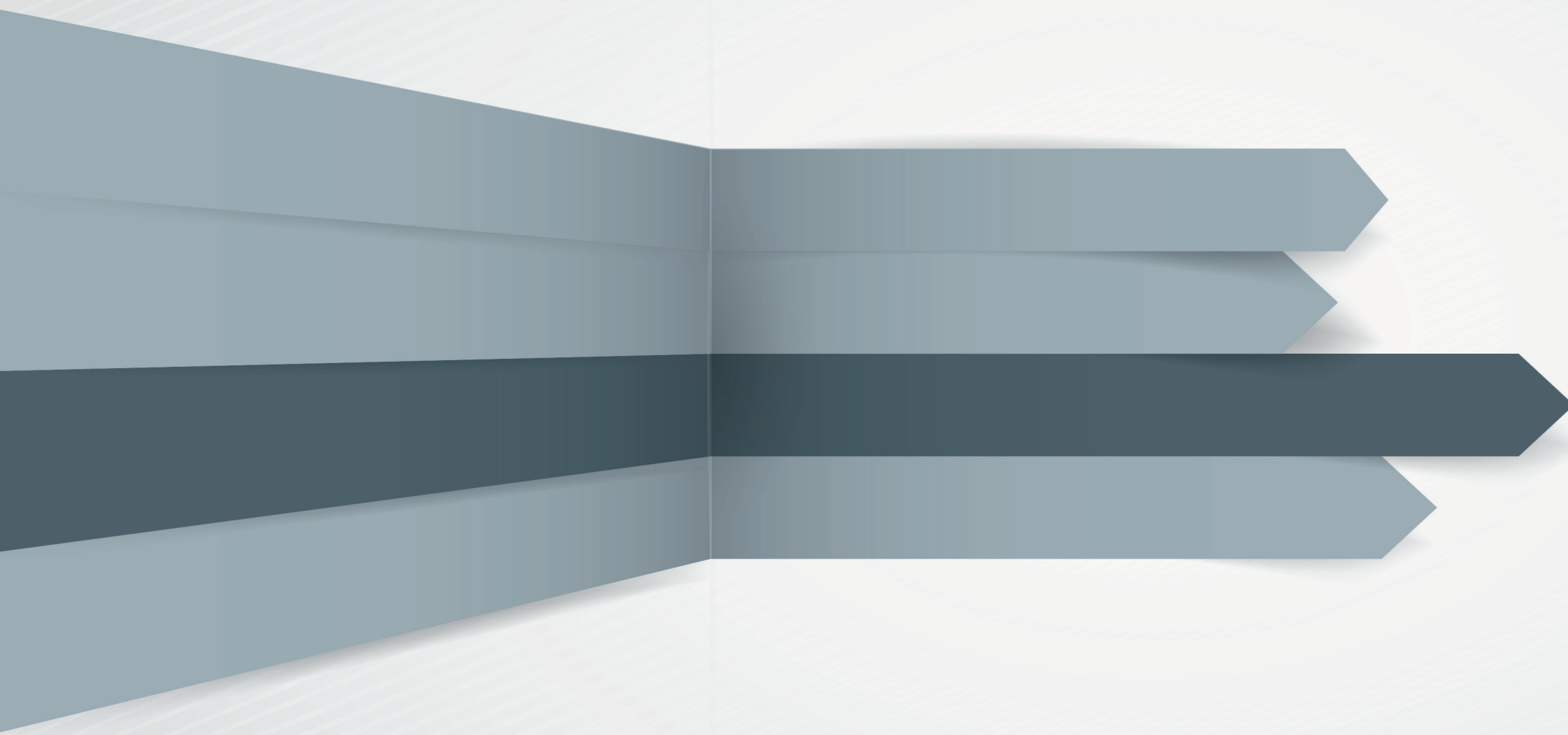
La coordinación para la implementación del PND se dará también con los entes reguladores del Estado en los sectores de Telecomunicaciones, de Transporte, de Servicios Sanitarios, de Finanzas, de Seguros y otros. La adecuada regulación económica de estos entes favorecerá la implementación del Plan.

Durante la implementación del Plan Nacional de Desarrollo se irá consolidando la función de planificación, a través del desarrollo de las metodologías de planificación y gestión, y las capacidades para la elaboración de los diversos planes que comprende el Sistema. En este contexto, los OEE establecerán sus respectivos marcos de gasto de mediano plazo que permitan la presupuestación plurianual integrada a la planeación nacional en todos los niveles de la Administración Pública.

La planificación institucional expresada en los Planes Estratégicos Institucionales, estará alineada a la planificación sectorial, departamental y a las líneas de acción del PND Paraguay 2030.

En el marco de la implementación del PND Paraguay 2030, la normativa recientemente aprobada sobre la responsabilidad fiscal (2013) establece límites al déficit fiscal y a los gastos del sector público, así como límites al incremento del gasto corriente primario del sector público. El Ministerio de Hacienda tomará en consideración los ejercicios de priorización de las intervenciones públicas derivadas de los mecanismos de planificación para la realización de los ajustes presupuestales.

Con relación al sector privado, las orientaciones del PND Paraguay 2030 serán indicativas, pero se establecerán ágiles y eficientes mecanismos de coordinación intersectorial para aumentar la inversión en infraestructura y en la provisión de bienes y servicios, contando en especial con la posibilidad de implementar proyectos de participación mixta del sector público y privado.



**G- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

## G- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas que hacen operativo al Plan Nacional de Desarrollo es un mandato de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) que es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación, seguimiento y evaluación.<sup>96</sup>

La implementación del PND Paraguay 2030 será monitoreada y evaluada en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas a nivel territorial y nacional por los Organismos y Entes del Estado (OEE).

En el marco de la implementación del enfoque de gestión por resultados se avanzará en la evaluación del desempeño de los programas públicos y de las instituciones. Para tal fin, se creará un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (CNE), que establecerá una agenda bianual de evaluación que defina los programas prioritarios e instituciones que deban ser evaluadas; el tipo de evaluaciones a ser aplicadas, así como la definición de los recursos a ser asignados para llevar a cabo las mismas. Asimismo, durante la implementación del Plan se evaluará el apego a la legalidad de las acciones realizadas por las OEE durante el proceso de evaluación del Plan a través de las acciones de la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo.

El seguimiento y evaluación del Plan se apoyará en la información emanada del Sistema Estadístico Nacional y en las acciones de su órgano rector la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), que facilitará la información prioritaria para el análisis del grado de consecución de las metas de manera oportuna.

La STP contará con un área técnica especializada que, en conjunto con la DGEEC, impulsará la elaboración de guías técnicas y asistencia para la mejora gradual de los registros administrativos más relevantes. Este mecanismo apoyará además a los OEE en la mejora de sus registros administrativos como fuente de información prioritaria para el seguimiento.

Con relación a los reportes de seguimiento y evaluación de la gestión pública, que como insumo permitirán valorar el grado de avance del plan se destacan los siguientes informes:

- Informe Presidencial al Congreso de la Nación (Art. 238 de la Constitución Nacional numeral 8) que la STP junto con el Gabinete Civil se encargan de preparar para presentación del Presidente de la República al Congreso, el 1 de julio de cada año. En este informe se hace referencia a las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, el estado de la Nación y las acciones prioritarias de corto y mediano plazo.
- Informe Anual sobre Estados Contables, que el Ministerio de Hacienda pone a disposición del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional a más tardar el 31 de marzo. Presenta la posición financiera, económica, presupuestaria y patrimonial consolidada de los organismos y entidades del Estado, referente a cada ejercicio fiscal cerrado y liquidado, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado. Antes que culmine el mes de abril de cada año, el Presidente de la República, basándose en este informe, remitirá a la Contraloría General de la República un informe anual referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.
- Informes de control financiero y evaluación del presupuesto general de la Nación, con periodicidad semestral, consolidados por el Ministerio de Hacienda en base a los reportes e informes semestrales de los OEE, que muestran los avances de la ejecución física y financiera en la producción de bienes y servicios realizados.

<sup>96</sup> Ley 861/62 y Decreto 4070, Art 2°. Presidencia de la República (2004).

- Reporte bimestral de resultados (cualitativos y cuantitativos), que los OEE entregan al Ministerio de Hacienda, sobre los programas de inversión en ejecución, especificando actividades desarrolladas y monto de recursos ejercidos. La presentación de estos reportes son condicionantes para desembolsos. Por su parte el Ministerio de Hacienda somete a la consideración del Poder Ejecutivo un informe bimestral consolidado sobre la ejecución de los programas financiados con recursos del Crédito Público, pudiendo formular recomendaciones en su caso.

En el marco del Consejo Nacional de Evaluación (CNE), la STP emitirá un informe anual de gestión sobre la base de la consolidación de los informes de gestión anual de OEE del Poder Ejecutivo, en el marco de las acciones de transparencia y rendición de cuentas.

La STP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, podrá establecer y hacer públicos contratos de desempeño con las OEE que muestren los niveles de avance sobre las metas comprometidas.

En el marco de las acciones del CNE, se realizarán evaluaciones específicas de programas presupuestarios de diversos tipos, por ejemplo evaluaciones de diseño, para valorar la pertinencia en su formulación; de procesos, para identificar cuellos de botellas y determinar medidas de mitigación; de impacto, para conocer cambios en las condiciones de bienestar que atiende el programa. Así también, podrán incluirse otras evaluaciones que determine el Consejo en el proceso de implementación del enfoque de Gestión para Resultados. Los resultados de estas evaluaciones serán también difundidos en las modalidades que determine el Consejo.

Los reportes de seguimiento y evaluación que emitan la Secretaría Técnica de Planificación y el Consejo Nacional de Evaluación servirán para informar de manera regular al Poder Ejecutivo, al Congreso y a la Sociedad Civil sobre los resultados alcanzados y avances establecidos en las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

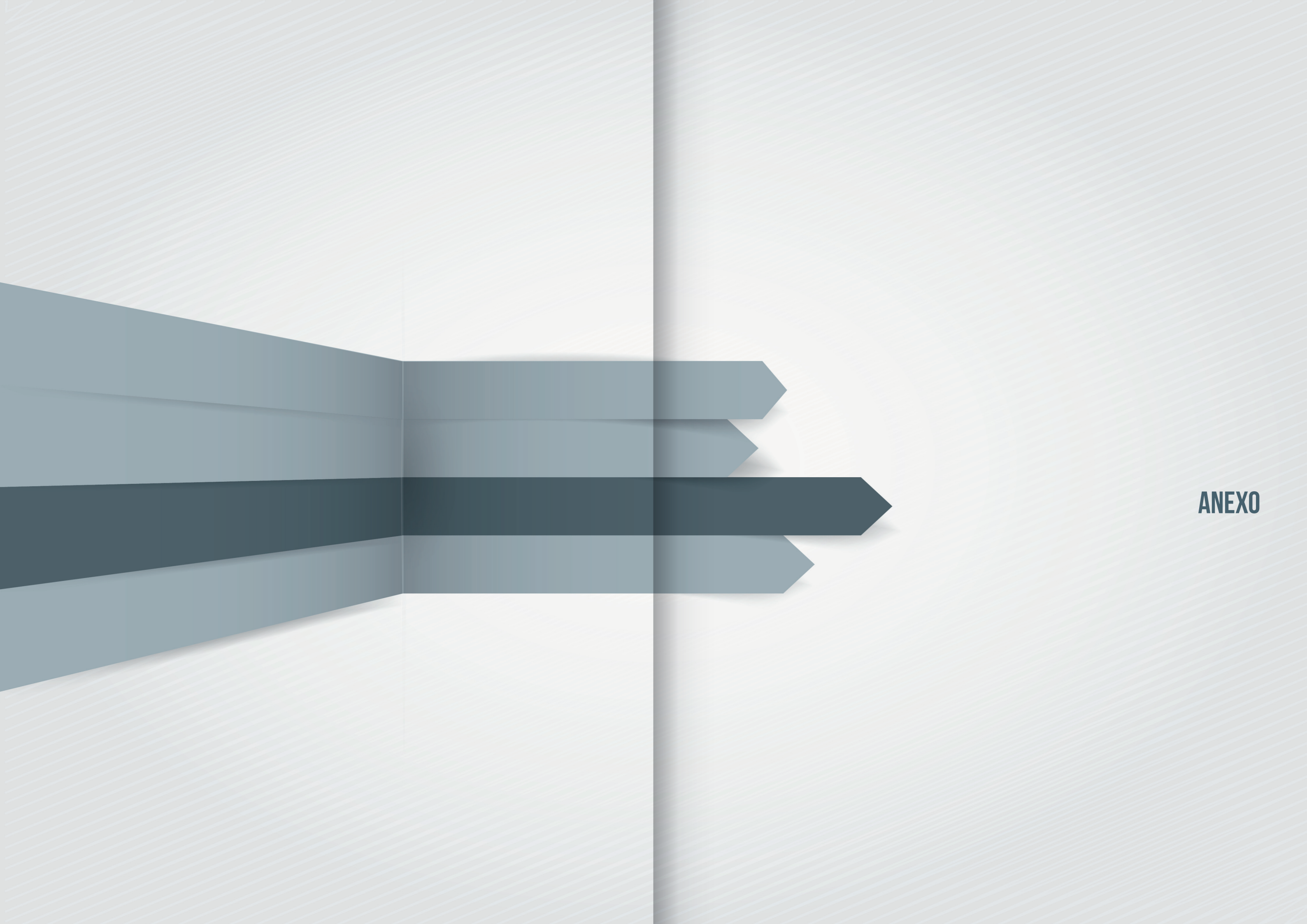
El Consejo Nacional de Evaluación se encargará de que los reportes de seguimiento y evaluación sean presentados de manera oportuna, para que sirvan como insumo en la asignación de recursos en el proceso de elaboración del presupuesto. Asimismo, impulsará la implementación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de programas presupuestales, y establecerá las medidas que considere pertinentes para la socialización y divulgación de los resultados relativos a la calidad del gasto público.

Para monitorear la eficiencia del gasto público y el efecto que el mismo está generando en la población, se utilizará la metodología propuesta por el Índice de Progreso Social. Esta metodología mide exclusivamente resultados en temas sociales y ambientales, de manera multi-dimensional, lo que ofrecerá un completo panorama del avance del progreso social en el país y lo pondrá en un adecuado contexto internacional.

### El monitoreo del Plan Nacional de Reducción de Pobreza

La estrategia central para la reducción de Pobreza contenida en el Plan, cuenta ya con un mecanismo de monitoreo, denominado "Tablero de Control". El Tablero consolida la programación de la entrega de bienes y servicios de los programas que constituyen al Programa: Sembrando Oportunidades, su seguimiento en cuanto a la entrega de bienes y servicios, cobertura y focalización. De este modo, se sistematiza la información más relevante para detectar déficit de cobertura, entregas tardías, problemas de focalización, entre otros, a nivel de las iniciativas. Si bien este sistema presenta reportes mensuales o bimestrales, en función de los productos, permite la generación de reportes inmediatos ante una coyuntura específica.

El Tablero tiene un árbol jerárquico que permite asociar la Eficacia en la entrega de bienes y servicios con los ejes estratégicos, estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, logrando una importante consistencia de las medidas. A medida que se avance con el proceso de gestión por resultados, esto permitirá a las OEE mejorar la planificación operativa, extendiendo e incorporando además el monitoreo de otras políticas gubernamentales.



**ANEXO**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO N° 2794.-

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.**

Asunción, 16 de diciembre de 2014

**VISTO:** La presentación radicada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, de la Presidencia de la República, en la cual solicita la aprobación del "Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030"; y

**CONSIDERANDO:** Que la Constitución, en su Artículo 238, Numeral 1), faculta a quien ejerce la Presidencia de la República a dirigir la administración general del país

Que por su parte, el Artículo 176, fija el marco conceptual de la República del Paraguay, en lo relativo a la Política Económica y de Promoción del Desarrollo, disponiendo que "La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional."

Que el Artículo 177 de la Constitución establece el alcance de dichas políticas en la esfera pública y privada al expresar que "Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público."

Que por imperio de las normas constitucionales citadas, es obligación del Gobierno, elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que se ajuste a los lineamientos referidos, de manera que, tanto el sector público como el privado, conozcan y participen, en todo lo pertinente a la planificación económica y social de corto, mediano y largo plazo.

N° 609.-



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO N° 2794.-

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.**

-2-

Que desde la vigencia, de la Constitución, no se ha implementado debidamente lo dispuesto en los Artículos 176 y 177, lo cual ha afectado, de forma negativa, a la falta de previsión en las acciones gubernativas tendientes al desarrollo en el área económica, social y cultural, debido en parte, a la ausencia de un instrumento jurídico que establezca los lineamientos necesarios para cubrir dicha materia de convivencia social.

Que en virtud a lo expuesto, al no haber una disposición constitucional que asigne la función de elaborar un plan de las características citadas, a ningún órgano específico del Estado, el Poder Ejecutivo, a través de la propia Presidencia de la República y sus dependencias, como administrador general del país, se constituye en la Institución competente para articular su elaboración y posterior aprobación, como legado a los próximos Gobiernos que tendrán, en este Plan, un punto de partida para implementar políticas de Estado que trasciendan los mandatos de un Gobierno determinado.

Que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 fue pensado para los próximos quince años, lo cual no obsta que el mismo se vaya actualizando por los mecanismos que a futuro se establezcan, y en estrecha participación y colaboración entre los Poderes del Estado.

**POR TANTO**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**DECRETA:**

**Art. 1°.-** Apruébase el **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**, elaborado bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República con aprobación del Equipo Económico Nacional y el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, y que forma parte como Anexo del presente Decreto.

N°



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO N° 2794 -

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.**

-3-

**Art. 2°.-** Dispónese la difusión del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, por parte de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y por los medios necesarios para el efecto, de manera a posibilitar su pleno conocimiento por parte de los sectores público y privado.


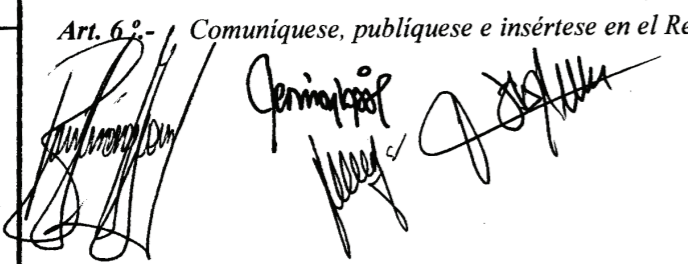
**Art. 3°.-** Instrúyese a toda la Administración Pública, la toma de razón del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, y su aplicación como guía en las distintas tareas que le competen.

**Art. 4°.-** Remítase el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 a ambas Cámaras del Honorable Congreso Nacional, de manera a que dicho Poder del Estado lo considere en el ejercicio de los deberes y atribuciones que la Constitución les confieren.

**Art. 5°.-** El presente Decreto será refrendado por los Ministros Integrantes del Equipo Económico Nacional.

**Art. 6°.-** Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

N°





SECRETARÍA  
**TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN  
DEL DESARROLLO ECONÓMICO  
Y SOCIAL**

[www.stp.gov.py/pnd](http://www.stp.gov.py/pnd)