

# Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza

.....

Gobierno Nacional   
¡Ñamo pũ'a Paraguay!

  
**GABINETE SOCIAL**  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

# Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza

.....

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza ha sido aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 8152 de fecha 8 de setiembre de 2006.

- © Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS)
- © Dirección de Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)
- © Secretaría de Acción Social (SAS)

Publicado con el apoyo del



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

Edificio Naciones Unidas  
Mariscal López esquina Saraví  
Asunción - Paraguay

Edición: DIPLANP y SAS  
Tirada: 1000 ejemplares  
Diseño gráfico: Reinaldo Vargas  
Impresión:  
Asunción - Paraguay  
ISBN: 99925-3-577-6

## Presentación

Desde el inicio del mandato ciudadano asumido en el 2003, la atención al problema de la pobreza ha ocupado un lugar destacado en la agenda de nuestro gobierno. La pobreza es una de las cuestiones sociales más críticas e impactantes en la vida de centenares de miles de compatriotas. Por ello, hemos impulsado la ejecución de acciones inmediatas destinadas a reducir sus consecuencias, y al mismo tiempo, encarado la definición de un marco que fundamente y especifique los criterios y las intervenciones a partir de los cuales se asuma su combate en la perspectiva de una política de Estado.

La Estrategia que se presenta en esta oportunidad es el fruto de diversas tareas de análisis y acción de política social emprendidas por diferentes Ministerios y Secretarías. Es importante consignar que, en ese menester, se han recogido y aprovechado los resultados de trabajos realizados por los gobiernos anteriores de esta era democrática así como las consultas que previamente se llevaron a cabo con destacados actores de la sociedad civil.

La presente versión de la **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza** es, en gran medida, obra del Gabinete Social. Esta es una instancia interinstitucional creada por el gobierno con la finalidad esencial de coordinar las políticas y acciones entre las instituciones del área, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, y asimismo articular iniciativas con las entidades y organizaciones de la sociedad.

La lucha contra la pobreza la venimos promoviendo desde que asumimos la difícil y compleja tarea de gobernar nuestra nación. No obstante, con este documento estamos dando un paso firme y agigantado en esa lucha con el establecimiento de una política clara, coordinada, articulada y con una profunda orientación hacia la participación ciudadana. La pobreza no tiene banderías políticas o marcas de ningún otro signo. Lo sustancial es que ella afecta a un gran número de compatriotas y que su erradicación solamente vendrá de la mano del compromiso y de la solidaridad de la mayoría de los paraguayos y de las paraguayas.

Tenemos la certeza de que esta Estrategia servirá para mejorar significativamente la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, acciones que estarán sujetas a evaluaciones y controles periódicos, y que con su ejecución se estarán echando los cimientos de un auténtico avance hacia un equitativo desarrollo social en nuestro querido Paraguay.

Dr. Nicanor Duarte Frutos  
Presidente 2003~2008  
República del Paraguay



# Índice

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Marco conceptual</b> .....	10
• ¿Qué entendemos por pobreza? .....	11
• Causas de la pobreza .....	11
· Causas endógenas .....	11
· Causas exógenas .....	14
• Diez criterios básicos para la lucha contra la pobreza .....	14
<b>Estado de la situación actual</b> .....	18
• Breve descripción de la situación de la pobreza en Paraguay .....	19
• Principales avances en la lucha contra la pobreza durante el presente Gobierno .....	20
<b>La Estrategia de lucha contra la pobreza</b> .....	22
• Escenarios de combate a la pobreza .....	23
• Políticas Generales .....	24
· Mejorar el posicionamiento del país en el sistema de relaciones internacionales .....	24
· Mejorar el rol redistributivo del Estado .....	24
• Políticas Específicas .....	26
· Protección Social .....	27
· Promoción social .....	29
· Inclusión Económica .....	30
• Ejes transversales .....	32
· Enfoque de Género .....	32
· Sostenibilidad ambiental .....	32
<b>Lineamientos operativos de la Estrategia</b> .....	34
• Cambio de paradigma de la gestión pública .....	35
• Programas intersectoriales .....	36
• Programas sectoriales .....	37
• Los instrumentos de aplicación .....	38
• Mecanismo de orientación del Gasto Social .....	39
<b>Marco institucional</b> .....	40
• Gabinete Social .....	41
• Secretaría de Acción Social (SAS) .....	42
• Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) .....	43
• Consejo Nacional del Fondo de Equidad Social (FES) .....	44
<b>Plan operativo</b> .....	46
• Metas del milenio y metas intermedias .....	47
<b>Anexos</b> .....	50
• Pobreza y Desigualdad en el Paraguay .....	51
• Focalización de la Inversión Social y sus efectos en la desigualdad .....	70
• Decreto de Aprobación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza .....	73



## Introducción

Entre los grandes problemas nacionales, el referido a la pobreza se ubica en un primer plano por su envergadura y porque en la actual fase histórica que atraviesa el país es un problema social que tiende a difundirse y profundizarse, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. La pobreza en el Paraguay, además de ser un problema social de las características enunciadas, se constituye en un importante y complejo desafío por enfrentar. Dicha complejidad está asociada, por un lado, a las propias y múltiples manifestaciones de la pobreza y, por el otro, a las actuales condiciones históricas en que se halla inmerso el país.

En efecto, el avance y la profundización de la pobreza están estrechamente relacionados con los procesos socio-económicos y políticos que en los últimos años vienen profundizándose en el país y en la región, sin olvidar, además, las implicancias del actual proceso globalizador en el plano socio-económico y cultural que impactan de modo contradictorio en los escenarios nacionales.

En atención a estos antecedentes y a la imperiosa necesidad de enfrentar firmemente las causas y consecuencias de este flagelo social, el Gobierno Nacional se propuso definir y poner en ejecución una **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza** de carácter integral, que tienda a revertir la situación actual, evitar que en el futuro se incrementen los niveles de pobreza y asegure una atención preferencial a los segmentos más duramente afectados por la misma.

El objetivo superior de esta Estrategia es garantizar que todas las personas, los grupos y las comunidades en situación de pobreza accedan a las condiciones materiales, sociales, políticas y ciudadanas, para ejercer sus derechos y desarrollar sus potencialidades de manera plena, y detener el ciclo de reproducción y propagación del problema.

El presente documento es una síntesis de otros textos elaborados previamente, en el transcurso de los últimos años, por la Secretaría de Acción Social (SAS) y otras entidades que conforman el Gabinete Social<sup>1</sup>, como la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), en el marco

<sup>1</sup> Los textos en que se sustenta la presente síntesis fueron: "Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad", Secretaría de Acción Social, Asunción, 2005; y "Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social", Gabinete Social/Dirección del Plan de Lucha contra la Pobreza, Asunción, 2004.



de una política integral de combate a la pobreza, adecuándolo a las recomendaciones de las dos últimas reuniones del Consejo de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas. Culmina, de esta forma, una amplia y fructífera labor en la que estuvieron involucradas numerosas personas, equipos de trabajo y organizaciones sociales y políticas; agentes todos que aportaron sus esfuerzos y, sobre todo, sus conocimientos de suma importancia para la concreción final de las tareas. Asimismo, cabe reconocer que se ha contado con la valiosa colaboración de diversas entidades de cooperación internacional para la apropiada realización de los trabajos.

Finalmente, se debe puntualizar que la conclusión de este emprendimiento ha sido posible porque, con el fin de enmarcar adecuadamente los diversos puntos de vista y planteamientos, desde el inicio se adoptaron criterios consensuados sobre los principales principios y objetivos en los que deberían sustentarse la concepción y la aplicación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. En ese sentido, uno de los principios orientadores importantes se ha referido al compromiso que, entre la gran mayoría de las naciones del mundo, asumió el Paraguay para la consecución de los Objetivos del Milenio. Pues bien, con la aprobación y la publicación de este documento, el país está sumándose decididamente a la ineludible causa nacional y universal de revertir la situación de la pobreza.

Los lineamientos vertidos en el presente documento no sólo constituyen una nueva y sistemática metodología de trabajo para la acción social, sino también la piedra angular de la política social del actual gobierno en el ámbito del combate a la pobreza. Cabe consignar que los procesos de intervención propuestos en los diversos apartados, ya se encuentran en sus etapas iniciales de implementación a través del trabajo coordinado que realizan las instituciones involucradas en el Gabinete Social de la Presidencia de la República, organismo sobre el que recae la responsabilidad principal de velar por la aplicación y observancia de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.



The background features a white rectangular area on the left side, with the rest of the page filled with various shades of grey. A large, curved grey shape sweeps from the bottom left towards the top right. On the right side, there are several vertical grey bands of varying widths and opacities, some with thin white lines running through them.

**Marco  
conceptual**

## ¿Qué entendemos por pobreza?

---

La pobreza se entiende como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales. La misma se manifiesta fundamentalmente en términos de **privación de los satisfactores de las necesidades básicas** (alimentación, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios y de energía, vestimenta, etc.), debido a la insuficiencia de ingresos o de capacidades o de activos materiales y sociales.

A su vez, la pobreza contiene dimensiones claramente identificables que la determinan y sostienen, como son la **vulnerabilidad**, la **exclusión social** y la **exclusión económica**.

La **vulnerabilidad** radica en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o atenuar sus efectos negativos. Ante este tipo de fenómenos la población vulnerable tiende a adoptar conductas que terminan por insertarla en forma definitiva en una situación de pobreza. Está fuertemente correlacionada con la debilidad del capital humano de las personas y familias que se encuentran en extrema pobreza.

La **exclusión social** consiste fundamentalmente en el debilitamiento de los lazos sociales entre los individuos, los grupos y las comunidades, y se manifiesta en la escasa o nula capacidad que tienen las personas para incidir o tener influencia directa en las decisiones que determinan las condiciones que les afectan, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y canales de representación ante las instancias de poder. Esta condición incide negativamente en la posibilidad de participación de las mismas para respaldar políticas y decisiones que puedan favorecerles.

Y finalmente, la **exclusión económica**, comprende la imposibilidad de las personas, los grupos y las comunidades afectados por la pobreza, de acceder a una inserción ventajosa en las cadenas de producción de valor o a empleos de calidad que los ubiquen en posiciones económicas favorables.

Estas dimensiones afectan de forma diferenciada a los grupos humanos, como ser las mujeres y los hombres en las diferentes franjas etarias, población rural, urbana marginal, las poblaciones indígenas, o a personas con discapacidad.

## Causas de la pobreza

---

La pobreza, como proceso histórico y social, es generada por múltiples causas; por lo tanto, es imprescindible considerar todo el espectro de factores que inciden en su origen y persistencia, para adoptar políticas efectivas que apunten a su reducción y superación.

### Causas endógenas

Existen factores del modelo económico y social del país que provocan la desigual distribución del ingreso y el empobrecimiento de diferentes sectores sociales. Entre dichos factores, se destacan aquellos relativos al sistema económico y a las relaciones socio políticas vigentes en el contexto nacional.

Entre las causas principales de carácter interno, se hallan:

- **El modelo económico excluyente y la crisis prolongada**

Históricamente el modelo de desarrollo existente en el Paraguay se ha distinguido por su carácter excluyente. En él han primado las actividades de naturaleza extractiva, la producción agropecuaria extensiva, la economía campesina de subsistencia y el capital comercial y financiero. El conjunto de la economía se ha caracterizado por su baja productividad.

El desarrollo industrial alcanzado en el país fue escaso y considerando que fuera de la pequeña agricultura no han existido sectores económicos importantes que se hayan caracterizado por la alta absorción de la mano de obra, la concentración de la mayor parte de la fuerza de trabajo ha tenido lugar en la economía informal, en la medida en que el sector urbano comenzó a expandirse, tal cual aconteció a partir de la década del setenta.

Este modelo económico, junto a las decisiones políticas que lo sostienen y refuerzan, ha provocado una gran concentración de ingresos y de otros activos estratégicos, como es la tierra. A este respecto cabe señalar que, como consecuencia de la estructura agraria prevaleciente desde la privatización de las tierras públicas verificada a fines del siglo XIX y del modelo de explotación agropecuaria concomitante, el 1% de las explotaciones controlaba el 70% de las tierras, según el Censo Agropecuario de 1991. Por su parte, en el transcurso de los últimos años se ha verificado una inequívoca tendencia de concentración del ingreso. En este sentido puede consignarse que mientras que en 1990 el índice de Gini arrojó un valor de 0,447, en 2004 se incrementó a 0,522<sup>2</sup>.

Esta situación se encuentra reforzada en la actualidad por la tendencia a la incorporación de tecnología que reemplaza a la mano de obra, tanto en las actividades privadas como en las inversiones de carácter público.

Además de estos aspectos de corte estructural e histórico, la economía nacional se encuentra sumida en un estancamiento sin precedentes que data desde 1982. Comparando los datos correspondientes al período comprendido entre los años 1994 y 2004, se observa un decrecimiento del PIB per cápita del 6%.

Esta situación se ha venido reforzando durante toda la transición democrática, con la inestabilidad política, sobre todo en los últimos años de la década de los 90, que desembocó en los acontecimientos de marzo de 1999. En este contexto aumentó el riesgo país desalentando la inversión privada tanto la extranjera como la nacional.

Debido a su significación como sector productivo demandante de mano de obra, cabe consignar que en el transcurso de los años recientes, en el sector rural se ha observado una profunda crisis de la agricultura campesina que se expresa en: i) la pérdida de la diversificación productiva; ii) las prácticas agrícolas rudimentarias; iii) el alto índice de concentración de la tierra; iv) la ineficiencia de los servicios públicos de extensión y experimentación agrícolas; y v) las notorias limitaciones del sistema de financiamiento rural.

Este proceso de estancamiento y de crisis económicos se ha venido reforzando durante la transición democrática, generando coyunturas de tensión política. En esas circunstan-

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Encuestas de Hogares 1994 y 2004.

cias no se dieron las condiciones propicias para la recuperación de la economía, debido a la falta de un clima adecuado que estimule el desarrollo.

- **Escaso desarrollo del capital humano y social**

Aunque en alguna medida son factores que también derivan de las situaciones de carencia, resulta indubitable que la debilidad del capital humano y del social proviene de los procesos de exclusión social y económica en los cuales los pobres están sumidos.

En lo que respecta al capital humano, los datos más recientes -correspondientes al año 2004<sup>3</sup>- siguen constatando que el analfabetismo entre los no pobres alcanza al 3,9%, y que dicho índice se incrementa al 6,8% entre los pobres no extremos y llega al 9,7% entre los pobres extremos. La situación es más crítica en el sector rural, donde el analfabetismo se ubica alrededor del 12% entre los pobres, extremos y no extremos.

La vigencia del capital social constituido por redes y organizaciones institucionalizadas, en el conjunto de la sociedad paraguaya, es relativamente baja, pues solo el 25% del total de la población pertenece a grupo o asociación. De todas maneras, entre los pobres (extremos y no extremos) dicha limitación es más notoria, considerando que el nivel de asociatividad disminuye al 19%, mientras que los no pobres están asociados en un 29%<sup>4</sup>.

- **Ineficiencia e ineficacia institucional**

La burocracia pública ha contribuido notablemente a la ineficiencia del país en muchos ámbitos. Tal aspecto ha venido manifestándose en el desequilibrio de los gastos y en los bajos niveles de ejecución de los presupuestos. Al mismo tiempo, las instituciones y los organismos del Estado han funcionado de forma descoordinada en las distintas esferas de las políticas públicas.

Dado este legado histórico, en los años más recientes ha sido difícil combatir no sólo la ineficiencia sino también la corrupción. En la actualidad existe una percepción bastante generalizada sobre la gravedad de estos problemas, debido a las denuncias de la ciudadanía y a las acciones emprendidas por los organismos pertinentes, como la Contraloría General de la República.

- **Políticas sociales no reformadas**

Durante el proceso de transición a la democracia, la modernización del Estado, si bien ha logrado avances significativos, no ha podido modificar la estructura de las políticas sociales del país para adecuarlas al nuevo sistema político que se propuso alcanzar. Aún perviven en la acción pública del Estado prácticas de carácter asistencialista, centralista y clientelista, que detienen en gran medida los avances logrados en otras áreas.

Por su parte, la concepción de las políticas orientadas a lo social, además de verse limitadas a acciones en salud, educación y seguridad social, siempre han tenido un carácter segmentado y fragmentario, como si el problema de lo social radicase en realidades exclusivamente sectoriales. Esto ha provocado que la acción estatal normalmente haya sido descoordinada, desaprovechando oportunidades de lograr mejores resultados.

3 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2004.

4 Los datos corresponden a la EPH 2002.

Además, el diseño del modelo de acción estatal siempre estuvo caracterizado por la oferta universal, lo cual supone la igualdad de oportunidades de los actores sociales. Debido a esto, la oferta de servicios públicos llega primero a los segmentos más privilegiados de la población que tienen mayores oportunidades para acceder a los servicios, y posteriormente alcanza a los de menores recursos cuando la oferta arribó a su límite, lo cual deja marginados precisamente a los más necesitados. De esta forma la oferta de servicios públicos se transforma en un factor que más bien reproduce y acentúa las inequidades sociales.

## Causas exógenas

Una de las principales dificultades para el desarrollo socioeconómico del país proviene de la ubicación del Paraguay en una posición desventajosa en el sistema de relaciones internacionales, en primer lugar porque está ubicado en la región en una posición geopolítica desfavorable frente a sus vecinos más poderosos, cuyas políticas influyen en la economía del país, continuamente afectada por las decisiones de las dos potencias regionales y de sus respectivas estrategias de inserción global.

En segundo lugar, la desventaja comparativa del país deviene de su ubicación en una de las regiones con menor desarrollo de la economía mundial, dedicada a proveer de materia prima o de productos poco elaborados a las regiones más desarrolladas, con una estructura de la oferta exportable casi enteramente dependiente de la actividad agropecuaria, rubro expuesto a los subsidios que benefician a la agricultura del primer mundo, con la que compete en franca desventaja.

Por último, la mencionada posición ha generado impactos negativos para el país en su inserción al sistema económico internacional, debido a la predominancia de las exportaciones de materias primas y las importaciones de productos de manufactura industrial, proceso que ha generado una fuga constante de divisas.

## Diez criterios básicos para la lucha contra la pobreza

---

La experiencia nacional e internacional en el desarrollo equitativo e inclusivo ha dejado una serie de lecciones que en esta Estrategia fueron recogidas, sistematizadas y analizadas. En esa perspectiva, se han definido diez criterios básicos que servirán para orientar los esfuerzos en el marco de la lucha contra la pobreza y de un modelo de desarrollo socioeconómico que tienda a superar la visión reduccionista del problema. El objetivo es encarar el desarrollo hacia metas que trascienden el plano meramente económico, poniendo a la economía al servicio superior del bienestar social y humano de la población. Las políticas públicas que estén sustentadas en estos criterios podrán realizar una labor con posibilidades de éxito en el combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

- 1 **El crecimiento económico es necesario, pero insuficiente, para reducir la pobreza, y debe ser de calidad.** La pobreza no se resuelve sólo desde el ámbito de las políticas sociales. Para ello, el crecimiento económico es imprescindible. Pero este crecimiento no sólo debe ser sustentable y sostenible, sino, además, ser inclusivo y beneficiar a toda la población; es decir, debe ser de base amplia, sin exclusiones. Para

que el crecimiento impacte con mayor fuerza en la reducción de la pobreza, tienen que implementarse políticas sociales eficientes, tanto universales como focalizadas. Crecer de forma sustentable, sostenible e inclusiva es crecer con calidad. Como el crecimiento no es únicamente una cuestión económica ni la pobreza un problema exclusivamente social, las políticas sociales y económicas deben estar estrechamente coordinadas y articuladas en función del objetivo superior y común a ambas: el bienestar de la sociedad. El crecimiento de calidad también implica que los beneficios del crecimiento alcancen de forma equitativa a los diferentes grupos humanos, hombres y mujeres, sobre todo en aquellos aspectos referidos a las condiciones y posibilidades de empleo y niveles salariales.

- 2 **La pobreza, las desigualdades y la exclusión social se refuerzan mutuamente.** No son posibles logros significativos de lucha contra la pobreza en tanto persistan profundas desigualdades de capacidades y oportunidades en la población, sobre todo aquellas referidas a los ingresos, la tenencia de tierras, el acceso a la información y a los servicios sociales básicos de calidad en salud, educación, agua, saneamiento, vivienda y seguridad social. Las poblaciones pobres y los grupos vulnerables son excluidos por las desigualdades que sufren, y la exclusión y las desigualdades perpetúan su condición de pobreza y vulnerabilidad, las que, a su vez, refuerzan su condición de excluidos y víctimas de desigualdades. Aunque las condiciones de pobreza y exclusión sean similares para mujeres y hombres, la forma de vivirlas y la posibilidad de superarlas se presentan de forma diferenciada, fundamentalmente por la posición de escaso poder que ocupan las mujeres en los ámbitos político y económico, tanto a nivel central como local, y por la poca participación e involucramiento del hombre en el ámbito privado familiar. Por ello la perspectiva de género debe considerarse en todos los ámbitos de las políticas públicas, identificando las condiciones sociales diferenciadas entre hombres y mujeres. La pobreza, las desigualdades y la exclusión social afectan a toda la sociedad; por eso, la equidad y la reducción de la pobreza constituyen, esencialmente, bienes públicos pues benefician a la sociedad en su conjunto.
- 3 **La pobreza es un fenómeno económico, social y cultural, complejo, que exige intervenciones integrales en sus múltiples dimensiones y causas.** La pobreza exige acciones integrales en sus dimensiones de vulnerabilidad, exclusión social y exclusión económica, mediante la creación de oportunidades económicas, empoderamiento y seguridad para los pobres. Aunque la pobreza se identifique más frecuentemente con la falta de ingresos, sus causas más remotas se refieren a la insuficiencia de capacidades y oportunidades para ejercer derechos ciudadanos básicos. Este enfoque multidimensional exige intervenciones multidisciplinarias y multisectoriales en los aspectos material, económico y social de las personas pobres, considerando también sus aspectos psicológicos, culturales, morales y espirituales. Lo primero que los pobres necesitan es ser reconocidos como personas, requieren ser tenidos en cuenta, recuperar su dignidad, su capacidad de soñar y tener esperanzas, necesitan, ante todo, fortalecer su autoestima y que le sean reconocidas sus necesidades y capacidades.
- 4 **La reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión social constituye un esfuerzo de largo plazo.** Las causas más profundas de la pobreza están en la debilidad del factor humano y del funcionamiento de la sociedad en su conjunto, y el fortalecimiento de éstos necesita tiempo. El fortalecimiento de los recursos humanos mediante la educación y la salud, y de la sociedad en su conjunto mediante el mejoramiento de sus instituciones, implica una tarea sistemática y continua de largo



plazo, sobre todo porque dichas tareas podrían necesitar incidir en pautas culturales fuertemente arraigadas como, por ejemplo, el lugar que se asigna a la mujer en los diferentes ámbitos y sectores de la sociedad, o la exclusión histórica de los pueblos indígenas.

**5 La condición de indigencia de la población en extrema pobreza y la vulnerabilidad de las personas en pobreza moderada exigen intervenciones inmediatas.**

La atención al sufrimiento inmediato y concreto no puede plantearse como una opción de largo plazo. Las metas de largo plazo son realizables en tanto se cumplan con metas de corto y mediano plazo. Entre las metas de corto plazo que exigen acciones inmediatas se encuentra, la primera de ellas, la de asegurar la alimentación básica de la población indigente. Esta meta, aunque desde el punto de vista económico y logístico podría parecer imposible de alcanzar, debería poder lograrse en el corto plazo porque constituye un imperativo social, ético y moral de cualquier sociedad que se precie de racional y humana. Igualmente, la atención a la pobreza extrema no debería impedir realizar los esfuerzos necesarios para prevenir la caída de las familias en la pobreza extrema o moderada.

**6 La eficiencia en las inversiones para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social precisa focalización y una gestión centrada en los impactos.**

Focalizar es definir e intervenir con precisión una población determinada conforme a sus características económicas, sociales y culturales, y sus necesidades específicas de atención. La focalización permite, así, la universalización de las políticas públicas. La focalización, en la Estrategia, es una técnica que permite hacer llegar la oferta de los servicios públicos a las personas más pobres, quienes usualmente se hallan marginadas de los beneficios de las políticas universales o acciones normales de las instituciones públicas. Esta marginación se debe al esfuerzo adicional, específico y especializado que se requiere para llegar a las familias más pobres, y por la imposibilidad de estas familias de formular y hacer escuchar y cumplir sus demandas. Esta focalización, acompañada con una gestión de impacto, es decir, preocupada sobre los cambios positivos que efectiva y concretamente se provoca en las personas y los núcleos familiares, optimiza el uso de los recursos disponibles.

**7 La responsabilidad en el combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social no es exclusiva del sector público.**

En la democracia, la sociedad funciona como Estado y el Estado incluye a todas las personas, grupos, instituciones y normas de una colectividad nacional. Así, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social son una cuestión de Estado. El sector público no es sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo y el Judicial, y no sólo en el ámbito de la administración central, sino también en los niveles departamental y municipal. Este amplio sector público es responsable del buen funcionamiento del Estado, pero lo son igualmente los demás actores sociales, como los partidos políticos, las empresas y las organizaciones civiles. Vivir en una sociedad aceptando y beneficiándose de un determinado modelo económico, político y social, exige a sus miembros, igualmente, asumir el costo de las imperfecciones que dicho modelo genera y que normalmente se traduce en pobreza, desigualdad y exclusión social. Este es un costo que la Estrategia considera debe ser asumido por la sociedad mediante la instalación de redes de protección y promoción social a favor de las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas.

- 8 **La participación ciudadana es imprescindible, especialmente la de las personas pobres y excluidas.** En la medida en que sea ejercida en estrecha relación con la ciudadanía, la gestión pública podrá garantizar una mayor eficiencia, calidad, pertinencia, sostenibilidad y equidad en sus intervenciones. En los proyectos y programas existe una relación directa entre el grado de participación de la gente y la eficiencia. Es particularmente imprescindible la participación de la población pobre en la identificación, la definición, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos que la benefician. Es particularmente importante generar espacios y oportunidades de participación, tanto para hombres y mujeres como para los diferentes grupos etarios y vulnerables de la población, dado que la exclusión social no sólo se da por motivos de género, sino, además, por motivos de edad, condición, cultura u origen.
- 9 **El desarrollo inclusivo y con equidad exige un desarrollo endógeno a nivel local.** El desarrollo del país depende del desarrollo de sus comunidades. El desarrollo endógeno permite aprovechar y potenciar el capital humano, social y económico, sobre todo el natural, de una localidad en un territorio determinado, a la vez que está orientado a satisfacer los intereses de las propias comunidades. Las intervenciones de las políticas y de los programas deben potenciar las capacidades locales de desarrollo. Lo que convenga al fortalecimiento estructural de las comunidades debe orientar la gestión pública en sus diferentes niveles de intervención nacional, departamental y municipal. El desarrollo local potencia la fortaleza de la sociedad civil y de sus organizaciones, y es herramienta idónea para el avance de la cultura emprendedora.
- 10 **Los recursos destinados a luchar contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión social constituyen una inversión económica y social.** Los recursos eficientemente destinados a reducir la pobreza constituyen una inversión que favorece tanto al crecimiento económico como al desarrollo social y la gobernabilidad democrática. Ellos no favorecen únicamente a las poblaciones pobres identificadas como beneficiarias directas, sino a la población en su conjunto, considerando los efectos económicos, sociales y políticos de la pobreza. Las inversiones eficientes en educación, salud y protección social tienen significativo retorno en términos de crecimiento económico y bienestar de la población en general.



# **Estado de la situación actual**

## Breve descripción de la situación de la pobreza en Paraguay

Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005, aplicada entre los meses de octubre a diciembre de 2005, muestra que cerca de 2 millones 230 mil paraguayos se encuentran en condiciones de pobreza (38,2% de la población) debido a que sus ingresos eran inferiores al costo de una canasta. Asunción registra la proporción más reducida de habitantes que vive en condiciones de pobreza (25%).

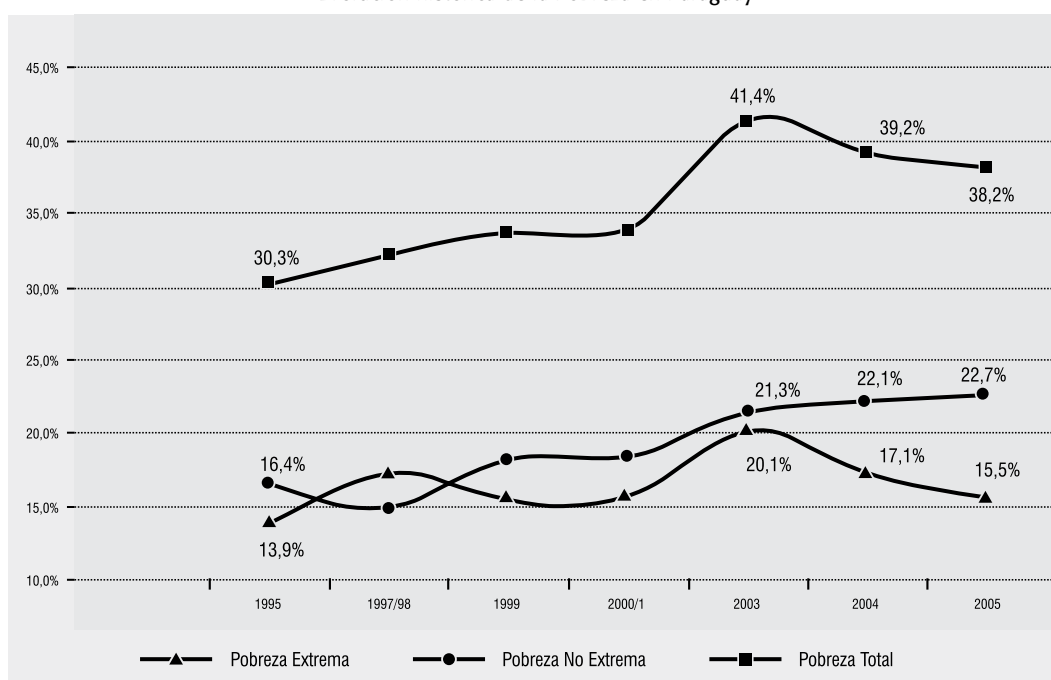
En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país (alrededor de un millón 333 mil personas). De éstos, alrededor del 5,8% reside en Asunción, el 30,9% se concentra en el área urbana del departamento Central, el resto de las áreas urbanas del país aglutina al 23,1% de la población que sufre esta condición. Del total de la población pobre, el 40,2% vive en áreas rurales.

La pobreza en el área rural es algo más profunda ya que el ingreso promedio de los pobres residentes en la misma cubre sólo el 57,7% del costo de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción cubre el 62,3%, Central Urbano el 66,8% y en el resto urbano el 61,9% del costo de la canasta básica de consumo.

Entre 1999 y 2005 la pobreza total en Paraguay aumentó de 33,7% a 38,2%. Existen diferencias según área de residencia, pues en el área rural la pobreza disminuyó (de 42% a 36,6%), mientras que en el área urbana se incrementó en más de 12 puntos porcentuales (de 26,7% a 39,4%).

La disminución de los ingresos del país en términos reales, es decir de la capacidad de compra real de los hogares paraguayos, constituye el principal factor que explica el aumento de la pobreza en el período 1999-2005. La caída del Ingreso Real Per Cápita se produjo en casi todos los deciles de ingresos, especialmente en los últimos tres años.

Evolución histórica de la Pobreza en Paraguay



Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos. En el período 1999-2005, el Coeficiente de Gini en el área urbana creció de 0,470 a 0,485. No así en el área rural donde parece darse una leve mejoría en la distribución de los ingresos al reducirse el coeficiente de Gini de 0,567 a 0,513. A nivel nacional el coeficiente de Gini se sitúa en 0,506.

Alrededor del 25% de los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población tiene acceso al abastecimiento de agua potable a través de ESSAP o SENASA. El acceso a los servicios de alcantarillado sanitario y telefonía fija es 1,9% y 1,1% respectivamente. Esto contrasta con el acceso a los servicios básicos que tienen los hogares del quintil más rico de la población, pues 59% o más de ellos tienen acceso a los servicios de ESSAP o SENASA, de telefonía móvil 77,3% y de recolección de basura 64,3%. Alrededor del 50% tiene acceso a los servicios de telefonía fija y una cuarta parte de ellos cuenta en sus hogares con el servicio de alcantarillado sanitario.

Existe una estrecha relación entre educación y pobreza. Cerca del 13% de la población perteneciente al quintil más pobre no sabe leer ni escribir y el 65% de ellos tienen 6 o menos años de estudios. En tanto que, cerca del 3% de la población perteneciente al quintil más rico no sabe leer ni escribir y algo más del 60% tiene 10 o más años de estudios.

En promedio los hogares más pobres tienen 6 miembros a diferencia de los hogares más ricos que en promedio cuentan con 3 integrantes. Relacionado lo anterior con la presencia de niños en los hogares, en promedio el número es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos reflejando el tamaño numeroso de las familias pobres.

La jefatura femenina se halla presente en todos los quintiles de ingresos casi en la misma proporción, pues se podría decir que de cada 4 hogares en uno de ellos la jefatura la ejerce una mujer.

El estancamiento económico que caracterizó al periodo 1999-2002, experimentó un leve repunte económico en los años 2003 y 2005, con un impacto en el bienestar de los habitantes, pues el nivel registrado de pobres disminuyó significativamente de 41,4% en el año 2003, a 39,2% en el año 2004 y finalmente a 38,2% en el año 2005.

## **Principales avances en la lucha contra la pobreza durante el presente Gobierno**

---

Desde que se ha iniciado el actual período gubernamental, el gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos ha encarado diversas acciones tendientes al mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida de la población paraguaya con especial atención a los sectores más vulnerables.

Las principales actividades que ha emprendido la presente administración se engloban en dos grandes aspectos, que tienen una importancia crucial en el avance hacia la superación del problema de la pobreza y la desigualdad. El primer aspecto se refiere al aumento del presupuesto del gasto social orientado a satisfacer las necesidades de los habitantes y el segundo a mejorar la eficiencia de la aplicación del gasto social priorizando el destino de esos fondos al acceso de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, se ha impulsado un aumento progresivo de los presupuestos destinados a inversiones sociales tal como se desprende de los siguientes datos:

### **Principales Inversiones en Educación, Salud, Vivienda y Desarrollo Social<sup>5</sup>**

- ▶ **Gs. 1.604 mil millones** para mejoras en la educación inicial y básica
- ▶ **Gs. 810,7 mil millones** para la reforma educativa
- ▶ **Gs. 41,5 mil millones** de Inversión Física en el área educativa
- ▶ **Gs. 18,9 mil millones** para provisión de textos educativos
- ▶ **Gs. 8,5 mil millones** para complemento nutricional a escolares
- ▶ **Gs. 342,8 mil millones** en atención médica regional
- ▶ **Gs. 273,9 mil millones** en atención médica especializada
- ▶ **Gs. 47,0 mil millones** para el Hospital Nacional de Itauguá
- ▶ **Gs. 45,1 mil millones** para la provisión de agua potable
- ▶ **Gs. 26,8 mil millones** en atención de salud de alta complejidad
- ▶ **Gs. 73 mil millones** para la construcción de viviendas
- ▶ **Gs. 121,7 mil millones** para la compra de tierras

El resultado de estas acciones ha redundado en una reducción mínima pero significativa de la cantidad de personas y familias que se hallan en situación de pobreza, logrando revertir un proceso histórico que mostraba un aumento sistemático año tras año; de la misma forma, también se han logrado importantes reducciones en las brechas de desigualdad entre los quintiles más ricos y más pobres, en cuanto al acceso a los servicios de salud y educación, según se detalla en el ANEXO II.

5 Correspondiente al período 2003-2005.



# **La Estrategia de lucha contra la pobreza**

La Estrategia es un marco orientador para la política pública y para la gestión social del Estado, que apunta a mejorar el nivel de equidad social derivada de la acción pública, aumentando el grado de eficacia en la lucha contra la pobreza. Contiene acciones orientadas a la modificación del escenario estructural y acciones orientadas al escenario micro, las cuales deben ser complementarias en el esfuerzo para la superación de la pobreza, en una estrecha y eficiente articulación entre las políticas económicas, las destinadas a la reforma del Estado y las políticas sociales.

## Escenarios de combate a la pobreza

---

En la perspectiva de enfrentar el problema de la pobreza, es preciso tener en cuenta los distintos escenarios en los cuales hay que actuar para combatir este flagelo.

Uno de los frentes o escenarios se relaciona con las acciones necesarias para mitigar y **corregir los mecanismos estructurales** que influyen en la generación y propagación de la pobreza. El campo de acción de este frente se plantea en el ámbito del modelo de desarrollo económico, en el sistema legal en que se sostiene, en el tipo de relaciones sociales concomitantes y en la forma de inserción del país en las relaciones internacionales. En este frente, se actúa directamente sobre las causas estructurales de la pobreza y es una condición necesaria, pero no suficiente, para revertir la situación en que se encuentran los pobres extremos.

El segundo escenario está constituido por los **espacios micro sociales**, donde se busca que las personas y las organizaciones básicas mejoren sus desempeños en el esfuerzo para alcanzar el bienestar. El foco de la atención en este frente consiste en la reactivación y el fortalecimiento de las capacidades y de los recursos de los actores, y la efectiva participación para que puedan superar su condición de pobreza por sí mismos.

Este enfoque tiende a superar el asistencialismo, perspectiva que asume la inhabilidad de los actores para enfrentar sus situaciones, lo que induce a un agente externo a elegir la solución a la pobreza de acuerdo a su propia percepción y preferencias limitando a la persona en situación de pobreza a un rol de receptor pasivo de la beneficencia. El asistencialismo promueve la pasividad y la dependencia y no resuelve el problema de la pobreza; más bien lo perpetúa.

La implementación de la estrategia, debido a las exigencias presupuestarias que supone y a la necesidad de apropiación de sus principios y lineamientos, no puede plantearse en forma inmediata o automática ni con un alcance masivo en la población; por el contrario, las acciones se plantearán y ejecutarán de forma gradual, avanzando en la adecuación de las políticas específicas y los nuevos programas hasta cubrir la mayor parte de la población en pobreza extrema en el 2015, población cuya magnitud, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2005, corresponde aproximadamente a 165.000 hogares.

Por otra parte, pese a que existen efectos inmediatos claramente identificables, los resultados e impactos de las políticas de lucha contra la pobreza no pueden plantearse en un corto plazo; los mismos empezarán a manifestarse en mediano o largo plazo según la orientación predominante de la intervención. En ese sentido cabe especificar que en el combate de la transmisión intergeneracional de la pobreza, los resultados esperados se



concretarán en el largo plazo. Por el contrario, la inclusión económica es un proceso cuyas metas tendrán lugar en el mediano plazo.

En este documento se plantean las acciones del ámbito estructural como **Políticas Generales** las cuales pertenecen a esferas institucionales diferenciadas, en tanto que las políticas dirigidas al ámbito micro social se identifican como **Políticas Específicas** de lucha contra la pobreza. Además se plantean principios que apuntan a modificar el paradigma de la gestión pública.

## Políticas Generales

---

Las tareas de atención directa a la población en situación de pobreza requieren, como complemento y condición, que el Estado en su conjunto adopte diversas medidas de carácter general de modo a lograr frenar el crecimiento de la pobreza atacando las causas estructurales que la producen y perpetúan.

El ámbito de las políticas generales se orientará hacia dos objetivos principales, atendiendo que existen causas estructurales relacionadas con el ámbito interno y otras que se relacionan con la inserción del país en el sistema de relaciones internacionales. El primer objetivo de este nivel será el mejoramiento de la inserción del país en el sistema de relaciones internacionales, y el segundo radicará en el mejoramiento del rol redistributivo del Estado.

### Mejorar el posicionamiento del país en el sistema de relaciones internacionales

Para el logro de este objetivo, el Estado en su conjunto debe emprender tareas que giren en torno a los siguientes ejes:

- a. Fortalecimiento de la integración regional, orientada a equilibrar positivamente las condiciones económicas entre los países del bloque.
- b. Mejoramiento de la negociación comercial internacional y adecuación de la estructura productiva, con el fin de superar el modelo exportador de materias primas.
- c. Cumplimiento de las condiciones para el aprovechamiento de los recursos especiales de la cooperación internacional para el desarrollo (canje de deuda externa, cooperación no reembolsable y créditos blandos) y de la cooperación bilateral con otros países.

### Mejorar el rol redistributivo del Estado

Para el logro de este objetivo, deberán consolidarse políticas orientadas a los siguientes ejes:

- a. **Modelo económico inclusivo, sustentado en la interacción entre políticas sociales y económicas:**
  - Incremento sostenido de la inversión privada y pública, con base en políticas monetarias y financieras que fomenten el desarrollo.
  - Fomento, por medio de incentivos especiales, de la inversión que favorezca la utilización intensiva de mano de obra.
  - Desaliento fiscal a las iniciativas de corte extractivo y de escasa generación de empleo.

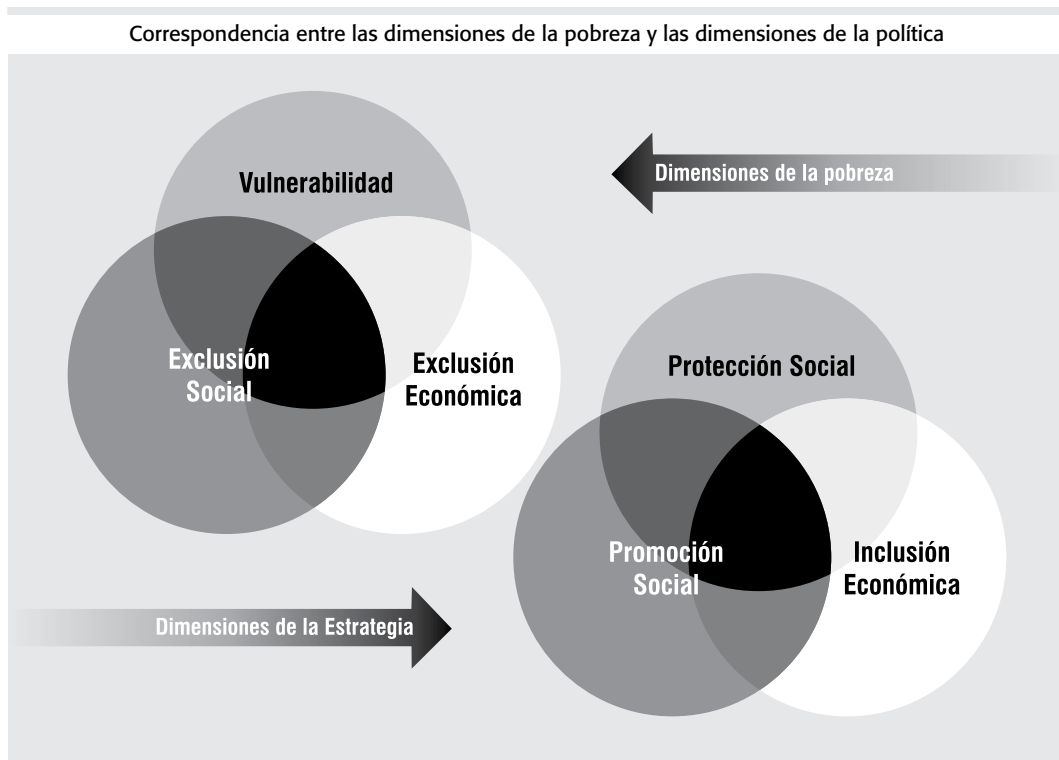
- Incorporación de los trabajadores y productores en situación de pobreza como proveedores del Estado (bienes y servicios).
  - Maximización de los beneficios en la comunidad local, a través de la utilización de tecnologías intensivas en mano de obra y compras locales en las obras públicas del gobierno (central, departamental y municipal).
  - Políticas dirigidas a la extensión de los servicios de agua y electricidad a las poblaciones pobres peri-urbanas y rurales; incluso a la energización de las regiones rurales del país.
  - Incremento sostenido de la progresividad de la política fiscal. La presión tributaria deberá ubicarse preferentemente en los sectores que obtienen mayores ingresos.
  - Políticas activas de inserción económica de la población en situación de pobreza.
  - Políticas económicas orientadas a la formalización de la economía.
  - Articulación de políticas macroeconómicas tendientes al fomento de iniciativas locales de ocupación, promoción e innovación empresarial, con el objetivo de frenar el desempleo.
  - Incentivar los emprendimientos con responsabilidad social en un marco de PPP (Public Private Partnership), articulando los negocios con pequeños productores carenciados y regiones de amplia pobreza.
- b. Priorización del gasto social y aumento de la eficiencia y eficacia del gasto.**
- Aumento progresivo del gasto social, aún en coyunturas de estancamiento o de crisis económica.
  - Presupuestación plurianual del gasto social para garantizar su continuidad en el tiempo.
  - Asignación de recursos fiscales propios a los programas sociales mediante la vigencia de impuestos exclusivos (al consumo de tabaco, alcohol, etc.).
  - Priorización del gasto social a favor de la población en situación de pobreza, optando por la universalización del acceso y superando la oferta universal sin la discriminación positiva hacia los más pobres, opción que tiende a profundizar la desigualdad social existente.
- c. Mejoramiento de la gestión institucional del Estado**
- Complementariedad entre las políticas sociales sectoriales orientada a intervenciones de carácter integral. Esto supone la modificación del paradigma de la acción pública hacia el trabajo mancomunado, con metas comunes de alcance intersectorial.
  - Intersectorialidad en el diseño e implementación de los programas y proyectos sociales.
  - Descentralización del diseño e implementación de los proyectos.
  - Participación de los involucrados en las tomas de decisiones.
  - Alianzas estratégicas del sector público con el sector privado y las ONGs para coordinar las políticas sociales.
  - Priorización de la población pobre en las políticas sectoriales.
  - Gestión pública orientada a resultados e impactos.

## Políticas Específicas

Las políticas específicas son aquellas que se destinan a la atención de la población afectada por la pobreza. Están orientadas a apoyar a las personas, familias y comunidades para superar las condiciones de vulnerabilidad, exclusión social y económica en las que se hallan sumidas. Se parte del criterio de que debe haber correspondencia entre las dimensiones de la pobreza y las estrategias específicas de política social orientadas a combatirla.

Como se consignó previamente, la pobreza tiene tres dimensiones perfectamente identificables, que se relacionan unas con otras y se refuerzan mutuamente. A estas tres dimensiones (vulnerabilidad social, exclusión social y exclusión económica), le deberán corresponder políticas que aborden específicamente las respectivas carencias, como se presenta a continuación:

- Para combatir la *vulnerabilidad social* se establecerá un sistema de **Protección Social**;
- Para revertir la *exclusión social* se aplicará un sistema de **Promoción Social**; y
- Para superar la *exclusión económica* se desarrollará un sistema de **Inclusión Económica**.



La atención de estas tres dimensiones, en forma simultánea, se caracteriza como **intervención integral** y es una **condición necesaria** para que la población afectada logre superar, en forma sustentable, la situación de pobreza, apoyada por la acción convergente de las políticas específicas. La falta de atención de cualquiera de estas dimensiones hará que la intervención tenga menos probabilidad de lograr resultados efectivos y sostenibles en la

superación de la situación de pobreza, debido a que sólo abordará en forma parcial el problema.

Estas dimensiones no pueden ser abordadas a través de un solo programa, pues es necesario emprender cada una de ellas, en forma específica, con programas especializados, buscando la complementariedad entre los mismos y con otros programas sectoriales. Esto obedece a que la vulnerabilidad, la exclusión social y la exclusión económica son realidades que, si bien están altamente vinculadas y se refuerzan mutuamente, difieren entre sí y adquieren diversas formas en las comunidades afectadas por la pobreza. Por lo tanto, son dimensiones que requieren de intervenciones con características y sujetos sociales articuladores diferenciados.

Estas tres dimensiones tienen una prelación natural que será considerada de modo a garantizar los resultados en forma sostenible. La vulnerabilidad es la primera dimensión que deberá ser atacada, pues es la que debe ser solucionada antes de emprender acciones más complejas, como lo son las de promoción social e inclusión económica, las cuales requieren que los sujetos de la intervención tengan las necesidades básicas mínimamente cubiertas. Las intervenciones de promoción social en escenarios socialmente vulnerables corren el riesgo de no poder ser aprovechadas en toda su potencialidad, mientras que las acciones orientadas a la inclusión económica sólo pueden establecerse en comunidades socialmente protegidas y con cierto desarrollo del capital social comunitario.

## **Protección Social**

La vulnerabilidad de las familias en situación de pobreza provoca que, ante la situación de necesidad o privación material, se sacrifiquen las actividades de desarrollo de sus miembros (educación y salud) para satisfacer necesidades más urgentes, como la alimentación o la emergencia del momento; o bien que se adopten medidas que terminan sumiéndolas en forma definitiva en la pobreza extrema, como la venta de las herramientas de trabajo o de los activos fijos (la tierra, entre otros).

Por esta razón muchos niños y niñas de familias en situación de pobreza no asisten a instituciones educativas o de salud, o bien muchas familias se ven obligadas a desprenderse de sus medios de producción, lo cual las hace ingresar en un círculo vicioso de reproducción de la pobreza donde la acción adoptada empeora sistemáticamente su situación.

El establecimiento de un sistema de protección social responde a la necesidad de brindar servicios básicos esenciales, para que cada uno de los miembros de las familias afectadas por la pobreza pueda lograr un desarrollo básico sostenible y cumplir con las funciones sociales correspondientes a cada etapa de su vida (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, entre otros) en relación con los riesgos principales a los que están expuestos. El objetivo consiste, en primer lugar, en satisfacer las necesidades básicas de las familias y, en segundo lugar, en romper el círculo vicioso de la pobreza e impedir la transmisión intergeneracional de la misma.

Con el fin de combatir eficazmente la vulnerabilidad, se definió en la siguiente matriz una serie de funciones sociales básicas, correspondientes a cada etapa vital de desarrollo de la persona y al riesgo principal al que se expone. Esta matriz identifica los sujetos prioritarios de la intervención, define los riesgos principales a los que están expuestos, las áreas en las

que se intervendrá, y los factores protectores asociados, lo que permite atacar la necesidad más prioritaria y urgente de acuerdo a cada etapa vital de la persona.

Matriz social del riesgo:  
grupos prioritarios, riesgos principales y factores protectores

Etapas	Lactancia (0 a 2 años)	Primera Infancia (3 a 5 años)	Infancia (6 a 14 años)	Adolescencia (15 a 18 años)	Juventud (19 a 24 años)	Adulthood (25 a 59 años)	Adulthood Mayor (60 y más)
Alimentación/ Nutrición	Nutrición adecuada	Nutrición adecuada	Nutrición adecuada				Nutrición adecuada
Salud	Control prenatal, periódico - inmunización	Control periódico - inmunización	Control periódico	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva.	Control periódico
Educación		Estimulación temprana Educación inicial	Educación Primaria Educación Sexual	Educación secundaria	Formación para el trabajo - empleabilidad	Capacitación laboral	
Empleo				Formación para el trabajo - empleabilidad	Inserción laboral	Asistencia a la cesantía	Jubilaciones y Pensiones
Identificación	Certificado de nacido vivo, certificado de nacimiento, Cédula de Identidad						
Habitabilidad	Agua potable, saneamiento, piso, techo, número de personas por habitación, etc.						

Además se deben abordar los problemas y las demandas de los grupos sociales vulnerables (Indígenas, discapacitados, mujeres jefas de hogar, mujeres embarazadas, personas que sufren violencia intrafamiliar, etc.), como una franja que deberá ser atendida en forma específica y permanente, en todas las áreas especificadas en la matriz y en otras adicionales.

Para cumplir con los objetivos de la protección social, se orientarán los esfuerzos públicos a:

- Asegurar la disponibilidad de los servicios básicos en las comunidades.
- Garantizar el acceso a los servicios básicos a la población afectada por la pobreza.
- Fortalecer el rol de la familia como protectora de sus miembros, promoviendo su participación activa en el acceso a los servicios correspondientes. El mecanismo se implementará a través de un servicio de apoyo familiar y de transferencias monetarias condicionadas.

El escenario primordial de la protección social es la familia, entendiendo que es la institución social que, en condiciones normales, se encarga de realizar las funciones básicas de la protección social.

Las iniciativas de protección social se orientarán fundamentalmente al establecimiento de mecanismos innovadores, a través de los cuales los pobres puedan hacerse usuarios permanentes de la oferta pública de carácter social de acuerdo a sus necesidades primordiales.

El establecimiento del Sistema de Protección Social buscará garantizar la **equidad de capacidades básicas** de la población para lograr el desarrollo personal y social más equitativo, reduciendo las brechas que hoy repercuten en la reproducción de la pobreza extrema.

Las **áreas principales de acción** que comprenderá el sistema de protección social se articularán en programas intersectoriales, de modo que se pueda acercar la oferta en forma coordinada. Esta articulación comprenderá prestaciones en las siguientes áreas:

- Salud
- Alimentación y Nutrición
- Educación
- Habitabilidad
- Identificación
- Apoyo familiar (planificación familiar, prevención de la violencia doméstica, salud sexual y reproductiva)
- Fortalecimiento o establecimiento de actividades de subsistencia

Como parte de las actividades de conformación del sistema de protección social se elaborará, además, conjuntamente con las instituciones involucradas en el área, un **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria** orientado a garantizar para toda la población el acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer la satisfacción de otras necesidades esenciales, teniendo como base a las prácticas alimenticias promotoras de salud que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables.

Asimismo se encararán acciones tendientes a facilitar el acceso a fuentes de energía menos costosas y más sustentables de las que actualmente utilizan las familias afectadas por la pobreza, con el fin de aumentar su autonomía en materia energética como uno de los ejes de la reducción de su condición de pobreza.

### **Promoción social**

Uno de los principales impactos negativos de la pobreza se expresa en el debilitamiento de los lazos o vínculos existentes entre las familias en situación de pobreza y sus comunidades, quedando aquellas sin la contención social de la comunidad y haciendo más crítica su supervivencia.

La exclusión social se refuerza cuando la persona o el grupo no pueden acceder a los mecanismos institucionales de inclusión social (educación, salud, identificación, participación social y ciudadana), como consecuencia de los costos y obstáculos (procesos de discriminación y marginación), económicos, sociales y políticos de acceder a ellos, o por poseer algún rasgo de diferenciación que los hace sujeto de marginación social (indígenas, personas con discapacidad, niños sin familia, mujeres jefas de hogar, personas adultas mayores, etc.), lo que incide negativamente en sus posibilidades de acceso. La exclusión social, a su vez, actúa como una de las causas más recurrentes de la propagación de la pobreza.

Si bien afecta a personas, familias y colectivos en situación de desventaja comparativa en el ámbito de toda la sociedad, el problema tiende a agudizarse debido a su correlación con procesos de vulnerabilidad social y exclusión económica, en espacios geográficos caracterizados por su marginalidad y postergación, tales como compañías o asentamientos rurales aislados, barrios urbanos marginales o aldeas indígenas.

Existen también otros colectivos afectados fuertemente por el problema que no se encuentran concentrados en un espacio geográfico sino identificados por un rasgo común, tales como las mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad o de tercera edad, entre otros. Por los motivos mencionados, el sistema de promoción contemplará modalidades operativas diferenciadas para las distintas situaciones mencionadas.

El establecimiento de un Sistema de Promoción Social se orientará a impulsar, por una parte, el **empoderamiento** de las personas excluidas, desarrollando lazos de cohesión y cooperación entre las mismas, sus grupos y sus comunidades, y potenciando las capacidades colectivas para incidir sobre sus condiciones de vida. El empoderamiento comporta, por un lado, la *rearticulación de las relaciones comunitarias debilitadas por la pobreza y la postergación*; y por otro lado, el desarrollo de las capacidades colectivas, especialmente las siguientes: la *capacidad propositiva*, para identificar objetivos e intereses comunes y formular planes de desarrollo compartidos; la *capacidad de negociación*, para obtener los recursos técnicos, económicos e institucionales, con el fin de implementar sus proyectos; y la *capacidad de gestión* para desarrollar servicios complementarios a los servicios públicos, con el propósito de asegurar el acceso de los miembros de la colectividad a los mismos y realizar el control de gestión de los servicios prestados por terceros, incluyendo los del Estado.

Por otra parte, ayudará a establecer o fortalecer vínculos sostenibles entre las comunidades y las instituciones locales. En este aspecto, se contempla el fortalecimiento de las instituciones locales en su capacidad para responder a la demanda social.

En tercer lugar, propenderá a impulsar proyectos que ayuden a colectivos específicos afectados por la exclusión, a mejorar su posicionamiento social y económico.

Los principales sujetos de la Promoción Social serán los actores sociales colectivos, tales como las organizaciones barriales, comisiones vecinales y segmentos de la población en situación de desventaja.

Se definirán y ejecutarán políticas de intervención social orientadas a la construcción y fortalecimiento del capital social en las comunidades pobres y colectividades mencionadas, a través de la planificación y financiamiento de las actividades impulsadas en los procesos participativos.

En este eje, las **áreas de acción** prioritarias serán:

- Promoción de la participación comunitaria y ciudadana
- Promoción de nuevas organizaciones
- Mejoramiento de capacidades de las organizaciones existentes
- Infraestructura comunitaria y servicios básicos
- Fortalecimiento de Gobiernos Locales

## **Inclusión Económica**

El aspecto más visible de la pobreza, que se manifiesta en la privación material, se relaciona con la exclusión económica y la falta de ingresos autónomos de la población afectada. Esta situación está provocada por el desempleo, el acceso a empleos informales o de muy baja remuneración, y a la inserción periférica y precaria de los pobres en las cadenas de producción de valor.

El sistema de inclusión económica buscará modificar la estructura de oportunidades económicas para los pobres, desarrollando mecanismos sostenibles de articulación con los mercados correspondientes a sus actividades (laboral, productiva o de servicios), con el fin de mejorar su participación en las cadenas de producción de valor.

Se orientará a garantizar una canasta diferenciada de servicios de apoyo técnico y financiero, para la incorporación de criterios de calidad en la producción, de cambios en la gestión de la producción orientada al mercado (desarrollo de la capacidad de gestión empresarial) y de gestión de mercados específicos para la producción minorista, incluyendo el desarrollo de cadenas de inclusión basadas en planes de negocios con amplia base social.

También se implementarán modalidades innovadoras e integradas de apoyo para el desarrollo de competencias y aptitudes laborales, destinadas a incrementar la productividad y la empleabilidad de la mano de obra no calificada de los segmentos afectados por la pobreza, en función de las oportunidades de los mercados locales, y así propender al mejoramiento de los ingresos autónomos.

Al igual que las actividades de promoción social, la naturaleza de la inclusión económica establece preferentemente como centros de la intervención a los actores sociales colectivos integrados por un área de interés común. Sin embargo, en la medida en que se justifiquen, podrán además impulsarse programas o proyectos de carácter individual o familiar.

**Las áreas** en las que se pondrá en ejecución la estrategia de inclusión económica, serán las siguientes:

- Empleo
- Mejoramiento de ingresos
- Establecimiento e incremento de activos (tenencia de tierras, equipos, etc.)
- Capacitación laboral
- Planificación de negocios
- Mejoramiento tecnológico (investigación y asistencia técnica)
- Oportunidades de mercado (investigación y gestión de mercados)
- Diversificación productiva (cadenas productivas)
- Formación y/o consolidación del grupo emprendedor
- Servicios Financieros

Además se reconoce el potencial de las energías renovables para contribuir al aumento de actividades económicas en las áreas rurales y peri-urbanas, y la conveniencia de integrar la energización con fines productivos como parte de las acciones orientadas a la inclusión económica.

Si bien es uno de los aspectos principales que se debe abordar para la superación definitiva de la situación de pobreza, la inclusión económica requiere de otros componentes que darán sostenibilidad a esta política específica. Uno de los aspectos fundamentales es la protección social, pues no se podrán desarrollar emprendimientos de carácter económico en escenarios socialmente vulnerables, además del ejercicio de competencias básicas de las que muchos de los pobres carecen.

En segundo lugar está la promoción social, pues los emprendimientos asociativos no pueden desarrollarse en escenarios en donde los grupos y la comunidad se hallan desarticulados y los lazos de cohesión social debilitados. Es necesario previamente desarrollar el capital social de la comunidad, orientado al fortalecimiento de la integración comunitaria. La inclusión económica es la puerta de salida de la situación de pobreza. Por ello deberán encararse previamente los otros dos niveles de la política integral antes de iniciar la inter-



vinción en este ámbito, y de forma complementaria con su ejecución, en la medida en que ello corresponda.

## Ejes transversales

---

Toda la acción pública orientada a la reducción de la pobreza deberá estar guiada en forma transversal por dos ejes fundamentales.

### Enfoque de Género

Al tener la pobreza características y efectos diferenciales en hombres y mujeres, en todos los aspectos, como la salud, la educación, el empleo, la participación y el acceso a recursos, esta Estrategia considerará, en sus medidas específicas, criterios para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres y mejorar la vida de ambos. Es decir, la condición de partida frente a las políticas públicas no será considerada, en todos los casos, como la misma para hombres y las mujeres. Las líneas prioritarias de política contribuirán a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres, tal como se estableció en las metas de la Cumbre del Milenio. Se promoverá la igualdad de los derechos de las mujeres a la salud, la educación, la tierra, el empleo y la participación política.

Se alentarán cambios favorables en las cargas de trabajo doméstico y productivo realizado por las mujeres en la participación equitativa en las tomas de decisión dentro de la familia y del grupo, y en el ámbito comunitario y de la sociedad. Se alentará la creación de mecanismos para que las mujeres no sólo ejerzan efectivamente sus derechos básicos y ciudadanos, sino que además se organicen y tengan posibilidades de ejercer liderazgos. En el ámbito laboral se promoverá la no discriminación en el empleo y otras ocupaciones, el acceso a los recursos económicos, a instrumentos e instituciones de ahorro y crédito, y la igualdad de remuneración. Para el efecto, entre otras iniciativas, se promoverá la producción de conocimientos sobre las brechas de género y la revisión de las leyes y prácticas administrativas para asegurar que las mujeres gocen de esta igualdad de derechos. Para el desarrollo eficiente de este eje, la esta Estrategia será implementada en el marco de los planes nacionales en la materia, como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

### Sostenibilidad ambiental.

Todas las acciones propuestas por la estrategia deberán tener como base el uso sostenible de recursos naturales. En los escenarios rurales, los proyectos productivos deberán incorporar, en las situaciones propicias, prácticas de trabajo y tecnologías que se orienten a la recuperación de los suelos degradados, al manejo sostenible de microcuencas, al aprovechamiento sostenible de las fuentes de energía renovables, a la reforestación a través de proyectos de producción limpia o captura de carbono y al uso controlado de agroquímicos. Los nuevos asentamientos deben diseñarse y construirse a partir de un patrón de planificación que dé lugar al ordenamiento territorial para el uso sostenible de los recursos naturales.

Es importante señalar que la Estrategia plantea como una oportunidad, antes que como una amenaza, para el crecimiento económico, el uso sustentable de los recursos naturales. Así, por sus características, prácticas y potencialidades en el sector agrícola, el país debe

desarrollar una ventaja competitiva sobre la base de la producción limpia para su inserción en el mercado mundial.

En los escenarios urbanos se promoverán, en cooperación con los municipios, proyectos comunitarios de mejoramiento del medio ambiente de los barrios periféricos. Igualmente se promoverá la planificación urbana. Los proyectos y las acciones deben cimentarse en una adecuada planificación y esto depende del relevamiento y la determinación de la capacidad de uso de los recursos naturales de cada región del país, del establecimiento de los estándares de sostenibilidad y del sistema de monitoreo de la calidad y cantidad de dichos recursos.

Este eje transversal promoverá la integración de las políticas ambientales en los diferentes ámbitos de las políticas públicas, la evaluación de impacto ambiental en las inversiones públicas y privadas, las reformas necesarias al marco regulatorio para reducir la degradación ambiental, el mejoramiento del monitoreo ambiental y las inversiones directas en gerenciamento ambiental, tales como reforestación, tratamiento de aguas servidas, utilización de energías renovables y conservación de ecosistemas críticos.



# **Lineamientos operativos de la Estrategia**

Los lineamientos operativos expuestos en el presente capítulo permitirán dar concreción a los criterios y lineamientos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, a través de una acción conjunta y articulada de los diversos servicios públicos, aplicada directamente a la población objetivo, dirigida a lograr metas concretas en materia de equidad social. La necesidad de realizar innovaciones en los modelos e instrumentos de gestión pública en el enfrentamiento del problema social de la pobreza, se basa en la constatación de que las modalidades y prácticas tradicionales, si bien pueden tener interesantes logros sectoriales, son ineficaces frente al problema.

## Cambio de paradigma de la gestión pública

---

Esta Estrategia propone para su ejecución un cambio de paradigma en la gestión de las políticas sociales del país, que supone tanto un cambio radical en la concepción y ejecución de la política social, como el establecimiento de nuevos lineamientos a través de los cuales se podrá brindar una solución de carácter integral a la cuestión de la pobreza.

- **Enfoque de derechos:** Se sostiene que los servicios sociales vitales para cada etapa del desarrollo humano, son derechos inalienables y que la población en situación de pobreza, en este momento histórico, no está ejerciendo la mayoría de ellos.
- **Priorización de la población en situación de pobreza extrema:** Las políticas sociales deben considerar la desigualdad social existente, donde la libre competencia por los servicios públicos resulta desfavorable para los sectores más vulnerables, y priorizar deliberadamente el acceso para la población en situación de pobreza.
- **Abordaje integral del problema de la pobreza:** Para obtener resultados sostenibles en el combate a la pobreza deben ser consideradas todas sus dimensiones; por ello, la vulnerabilidad, la exclusión social y la exclusión económica son realidades que deben ser abordadas complementariamente con programas especializados, debido a que se refuerzan mutuamente, aunque de forma específica.
- **Articulación intersectorial de la acción pública:** Las metas de reducción de la pobreza tienen que ser asumidas conjuntamente por todo el sector público. Por lo tanto, las acciones deben ser coordinadas entre los diversos sectores y los programas requieren complementarse con otros para asegurar una atención integral a la población afectada por la pobreza.
- **Implementación territorial de la acción pública:** La oferta pública debe llegar en forma coordinada a la comunidad y a los escenarios locales, espacios propicios para la articulación de la oferta pública.
- **Corresponsabilidad de los beneficiarios y beneficiarias en el desarrollo de su capital humano:** Todas las acciones de intervención deberán tener como contrapartida, de parte de los/as beneficiarios/as, acciones de corresponsabilidad orientadas al desarrollo del capital humano de las familias y de los grupos integrados por pobres.
- **Subsidiariedad:** El Estado sólo debe intervenir en los aspectos que los actores sociales no pueden desarrollar por sí mismos. La acción estatal no debe reemplazar a los actores, pues la misma se orientará al fortalecimiento de las capacidades autogestionarias de los grupos y las comunidades.
- **Orientación a la demanda:** Las acciones estatales estarán sujetas a la detección de proyectos comunitarios o asociativos, orientadas a fortalecer la capacidad propositiva de

las comunidades y financiar los proyectos propuestos por las mismas, y no a imponer proyectos o alternativas prediseñadas.

- **Orientación a resultados e impacto:** Las intervenciones en el área social estarán concebidas para su permanente evaluación, en base a indicadores de resultados directos del programa y a la medición de sus efectos en los ámbitos de la intervención.
- **Alianza estratégica Estado-Sociedad Civil:** La acción estatal, en la lucha contra la pobreza, debe complementarse con acciones de la sociedad civil organizada, con el fin de involucrar a diversos sectores de la sociedad en objetivos comunes.
- **Desarrollo local:** Entendido como la visión eminentemente integradora de espacios, agentes, mercados, políticas públicas, en donde el territorio se convierte en el eje estructurador de las estrategias de desarrollo. Se llevarán a cabo un conjunto de iniciativas y acciones tendientes a fortalecer planes y programas de desarrollo local en las comunidades afectadas por la pobreza y excluidas.

Especial atención recibirán los pueblos indígenas, garantizando el respeto a su identidad cultural, sus organizaciones autónomas y sus legítimos representantes; impulsando nuevos modelos de educación y salud, sustentados en valores y pautas multi-étnicos, garantizando la vigencia efectiva de territorios y hábitat seguros y sostenibles.

## Programas intersectoriales

---

El programa intersectorial es uno de los ejes fundamentales de la puesta en práctica de la Estrategia. Se constituye cuando los diversos servicios se articulan operativamente en un programa de generación de sinergias, persiguiendo objetivos comunes, resultados concretos identificables, medibles y controlables y se orientan a una población destinataria común, abocados en un área específica de intervención. Si bien el programa involucra acciones de varias instituciones, la coordinación deberá estar a cargo de la institución en cuyo ámbito se encuentra el eje articulador del programa.

En la lucha contra la pobreza, la institución que por su naturaleza y objetivos puede ejecutar este tipo de programas es la Secretaría de Acción Social (SAS). La misma actualmente se halla ejecutando el programa Red de Protección Social que se constituye en la plataforma de articulación intersectorial de la oferta en el ámbito de la protección social, asegurando el acceso de la población meta a los servicios ofertados.

Además, se halla en etapa inicial de implementación el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales II (PROPAIS II), como plataforma orientada a articular la oferta pública a la promoción social. Durante el 2006 se emprenderá el diseño de la tercera plataforma, la cual estará orientada a la Inclusión Económica, completando los tres pilares de la política expuesta en esta Estrategia

Este tipo de programas tiene la particularidad de permitir el involucramiento de diversos programas sectoriales (cuya matriz de articulación por sectores se halla detallada en el siguiente cuadro), de modo a poder acercar la oferta a la población en situación de pobreza de acuerdo a las necesidades más urgentes que experimenta, asegurando la continuidad y sustentabilidad del impacto y los resultados.

## Programas sectoriales

Los programas sectoriales son los que se desarrollan al interior de las diversas instituciones que abordan una problemática específica en forma especializada, tales como educación escolar básica, educación de adultos, programas de inmunización, programas de nutrición, etc. Los mismos deben articularse con otros y con los programas intersectoriales de modo a lograr intervenciones integrales.

Matriz de articulación intersectorial

Áreas Temáticas	Instituciones y acciones involucradas
<b>Protección Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Secretaría de Acción Social (articulación intersectorial y territorial, seguridad alimentaria, apoyo familiar, ingresos no autónomos, ingresos de subsistencia)</li> <li>· Ministerio de Educación (preescolar, escolar básica, media y educación de adultos, suplemento nutricional a escolares, becas)</li> <li>· Ministerio de Salud (nutrición, atención materno infantil, atención primaria, vacunación, salud sexual y reproductiva)</li> <li>· Gobierno Departamental (educación, salud, agua y saneamiento, suplemento nutricional a escolares y programas específicos)</li> <li>· Gobierno Municipal (educación, salud, suplemento nutricional a escolares, recolección de residuos, agua y saneamiento y programas específicos)</li> <li>· Secretaría de la Niñez y la Adolescencia</li> <li>· Secretaría de la Mujer (enfoque de género)</li> <li>· Registro Civil (identificación)</li> <li>· ESSAP/SENASA (agua potable y saneamiento)</li> <li>· INDI (focalización en pueblos indígenas)</li> <li>· DIBEN (grupos vulnerables)</li> <li>· Secretaría Nacional de Emergencias (emergencias y desastres naturales)</li> </ul>
<b>Promoción Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Secretaría de Acción Social (Fondo de Inversión Social)</li> <li>· Gobiernos Municipales (participación comunitaria y desarrollo local)</li> <li>· OPACI (fortalecimiento de gobiernos locales)</li> <li>· Secretaría de la Mujer (enfoque de género)</li> <li>· INDI (focalización en pueblos indígenas)</li> <li>· Vice-ministerio de la Juventud (juventud)</li> <li>· INPRO (personas con capacidades especiales)</li> <li>· Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia</li> <li>· Instituto de Bienestar Social</li> <li>· Educación (Escuela Viva)</li> </ul>
<b>Inclusión Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Secretaría de Acción Social (articulación, normativa y desarrollo metodológico)</li> <li>· Gobiernos Departamentales (articulación territorial de la oferta, aplicación de tecnologías de inversión intensiva en empleo)</li> <li>· Gobiernos Municipales (articulación territorial de la oferta, aplicación de tecnologías de inversión intensiva en empleo)</li> <li>· Secretaría de la Mujer (enfoque de género)</li> <li>· Ministerio de Agricultura y Ganadería (iniciativas de desarrollo agrorural)</li> <li>· INDERT (establecimiento e incremento de activos)</li> <li>· Ministerio de Industria y Comercio (normativas y tecnologías de producción y comercio)</li> <li>· Ministerio de Justicia y Trabajo (capacitación para el trabajo, empleabilidad y seguridad social)</li> <li>· Ministerios de Obras Públicas y Comunicación (aplicación de tecnologías de inversión intensivas en empleo)</li> <li>· Ministerio de Obras Públicas y Comunicación/ANDE/INTN (provisión de servicios energéticos en áreas rurales y peri-urbanas)</li> <li>· BNF, CAH, etc (mecanismos de financiación)</li> <li>· INDI (focalización en pueblos indígenas)</li> </ul>

Los programas normalmente van dirigidos a toda la población y no solamente a la población afectada por la pobreza, por lo que sus diseños deberán contemplar una discriminación positiva hacia las personas con menos posibilidades de acceso. Asimismo, se crearán programas sectoriales orientados exclusivamente a la atención de las familias y comunda-

des pobres, los cuales en su conjunto y con los programas de carácter universal podrán dar cuenta de todos los aspectos que se exponen en la matriz de articulación intersectorial de acuerdo a las áreas temáticas.

El Gabinete Social, como organismo encargado de la articulación intersectorial de la oferta, se encargará de actualizar la lista de programas y sus requerimientos de adecuación metodológica con el objetivo de acercar la oferta de servicios públicos en forma articulada territorialmente, coordinada y con objetivos, metas y recursos comunes.

## Los instrumentos de aplicación

---

Los programas intersectoriales se caracterizan por orientarse exclusivamente a un segmento social (la población afectada por la pobreza), para lo cual se establecen mecanismos tales como la focalización, la selección objetiva de beneficiarios y modalidades innovadoras que garanticen la evaluación y el monitoreo de los proyectos. De esta forma se busca garantizar que la inversión social llegue en primer lugar a los que más la necesitan.

La Secretaría de Acción Social ha diseñado una serie de instrumentos cuya aplicación deberá ser extendida a todos los programas destinados a atender en forma prioritaria a la población en situación de pobreza. Entre los mismos se destacan los siguientes:

**Índice de priorización geográfica (IPG):** Permite identificar los distritos que concentran las más altas proporciones de pobreza crónica, de modo a establecer las zonas geográficas de mayor prioridad para su atención a través de la combinación de dos metodologías de medición de la pobreza como son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y la pobreza por ingreso en relación a la canasta básica de alimentos.

**Ficha familia:** Una vez detectados los municipios más pobres del país y las comunidades más pobres (por NBI) al interior de los mismos, se aplica en la comunidad un censo cuyo formulario brinda información acerca de las condiciones de vida de las familias. Esta ficha sirve para la selección final de los beneficiarios basándose en la aplicación de un índice de calidad de vida (ICV), además de brindar información para establecer la línea de base que servirá para la medición objetiva de los impactos de los programas.

**Monitoreo y evaluación:** Por otro lado, además de los mecanismos orientados a la focalización geográfica y la selección objetiva de los beneficiarios más necesitados, se deben generar instrumentos que garanticen el monitoreo y la evaluación de los programas, así como sistemas de información que permitan la ejecución eficiente y eficaz de los programas.

Para ello se establecerá:

- Un Sistema para la Formulación Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales (SIFEM) orientado a brindar información en cada una de las etapas de los diferentes proyectos intersectoriales y sectoriales.
- Un Sistema de Información Gerencial (SIG) orientado al control de gestión de los programas intersectoriales y sectoriales, que permitirá la detección de los principales obstáculos de ejecución.
- Un Registro Único de Beneficiarios tendiente a la combinación de las bases de datos de los diversos programas, de modo a poder adecuar la oferta en forma articulada y evitar las duplicidades.

- Un Sistema de Información Geográfica, que permitirá evaluar y monitorear el avance de los diversos aspectos según las zonas y regiones afectadas.

## **Mecanismo de orientación del Gasto Social**

---

El gasto social será priorizado dentro del Presupuesto Público del país, mediante el Fondo de Equidad Social (FES) dependiente de la Presidencia de la Republica, como mecanismo específicamente diseñado para el efecto.

El FES tendrá como objetivo canalizar recursos financieros constituidos por fondos del Tesoro, recursos institucionales, créditos y donaciones, hacia las poblaciones más pobres del país, para el financiamiento de programas, proyectos y acciones de protección social, promoción social e inclusión económica. Además, será responsable de coordinar la asignación de los recursos financieros hacia los esfuerzos interinstitucionales de lucha contra la pobreza, con énfasis en las familias y comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza identificadas por los instrumentos de focalización diseñados por la SAS.

El FES se constituirá en una instancia de prioridad nacional dentro de las políticas sociales del Gobierno. Sus funciones serán las siguientes:

- a. Evaluar y priorizar la oferta de los servicios públicos hacia los sectores más pobres y vulnerables.
- b. Orientar la asignación y ejecución del gasto social hacia las metas y los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional.
- c. Disponer del adecuado, continuo y oportuno financiamiento para los programas y proyectos ejecutados en el marco del FES, a través de la priorización presupuestaria y financiera.
- d. Promover la aplicación de los principios e instrumentos de focalización e intersectorialidad de las intervenciones y de un sistema de seguimiento y evaluación de resultados e impactos.
- e. Impulsar mecanismos de coordinación entre las principales entidades públicas que ejecutan programas orientados a la reducción de la pobreza.



# **Marco institucional**



El marco institucional de la Estrategia se constituye a partir de la articulación de las funciones y acciones de las instituciones encargadas de la atención a los sectores de carácter social que integran el Gabinete Social, las figuras creadas para la articulación intersectorial (Gabinete Social y Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza - DIPLANP) y las institución encargada de la planificación del desarrollo económico y social (Secretaría Técnica de Planificación). Las atribuciones específicas se detallan en la siguiente matriz.

Funciones	Políticas	Programas intersectoriales	Programas sectoriales
Articulación y coordinación	Gabinete Social - DIPLANP - STP	SAS - Gabinete Social - DIPLANP - STP	Ministerios sectoriales
Elaboración de instrumentos	Gabinete Social - SAS - STP	SAS	Gabinete Social Ministerios sectoriales
Diseño y planificación	Gabinete Social - SAS - DIPLANP - STP	SAS	Ministerios sectoriales
Asignación de recursos	Consejo del FES	FES	FES
Ejecución		SAS	Ministerios sectoriales
Monitoreo	Gabinete Social - DIPLANP - STP	SAS	Ministerios sectoriales
Control de gestión	Gabinete Social	Contraloría - SAS	Contraloría - Ministerios sectoriales
Evaluación	DIPLANP - SAS - STP - Gabinete Social	DIPLANP - SAS - Gabinete Social	Ministerios sectoriales - DIPLANP - Gabinete Social

## Gabinete Social

El Poder Ejecutivo ha creado el Gabinete Social por Decreto N° 401 del 19 de setiembre de 2003, como "organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del gobierno". Dicha normativa fue ampliada, posteriormente, por el Decreto No. 6601 del 15 de Noviembre de 2005. El Pleno es Presidido por el Presidente de la República y está integrado por un total de catorce Ministros/as y Secretarías/as Ejecutivos/as, miembros del Poder Ejecutivo; asimismo el Gabinete cuenta con un Equipo Ejecutivo conformado: por los ministros/as de Educación y Cultura (como Coordinadora); de Agricultura y Ganadería; de Salud Pública y Bienestar Social; la Secretaria Ejecutiva de Acción Social; y el Director Ejecutivo de la Dirección del Plan Nacional de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)<sup>6</sup>.

Al *Gabinete Social* le corresponde:

- Delinear los planes y programas del área social;
- Orientar la elaboración del Plan Estratégico que sirva como base de ejecución de la política social, en especial la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; plan que incluye tanto las políticas prioritarias a corto plazo, así como las de mediano y largo plazo;
- Participar en la formulación del presupuesto destinado al Gasto Social;
- Lograr una adecuada coordinación de las actividades relacionadas con la política social a través de la coordinación entre los diferentes ámbitos institucionales del Estado;

<sup>6</sup> Además de las entidades que integran el Ejecutivo, participan del Pleno del Gabinete Social, a través de sus representantes principales, las siguientes instituciones: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría Ejecutiva de la Mujer, Secretaría del Ambiente, Entidad Binacional Itaipú, Entidad Binacional Yacyretá y Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.

- e) Garantizar que los principios de ejecución de las políticas sociales sean rigurosamente cumplidos por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el ámbito social;
- f) Decidir sobre las organizaciones que serán responsables de la ejecución de los diferentes planes y programas;
- g) Garantizar el seguimiento y la evaluación técnica de los planes y programas sociales;
- h) Establecer mecanismos de articulación y complementación entre las acciones en el área social ejecutadas por el Estado y la sociedad civil;
- i) Identificar las líneas prioritarias de apoyo a ser requerido a la cooperación internacional; y
- j) Buscar la mayor coherencia y complementación entre las políticas económicas y las de carácter social.

Una vez instalado el mecanismo de asignación del gasto social, corresponde al Gabinete Social definir la política social del Gobierno, en base a la cual el FES orientará sus planes de acción. El FES deberá informar al Gabinete Social, periódicamente y cuando le sea solicitado, sobre los planes de acción y los avances concretos alcanzados en la implementación de dichos planes.

## Secretaría de Acción Social (SAS)

---

La SAS fue creada por decreto N° 9235 del 8 de junio de 1995, como organismo encargado de coordinar las medidas tendientes a la búsqueda del mejoramiento sustancial y progresivo de la calidad y de los niveles de vida de la población, fundamentalmente en lo que se refiere a los segmentos menos favorecidos y vulnerables.

La Secretaría de Acción Social tendrá a su cargo<sup>7</sup>:

- a. Promover un amplio consenso nacional que posibilite una acción conjunta del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, en torno a una política social que jerarquice las acciones destinadas a combatir la pobreza y promover una mayor igualdad social.
- b. Identificar instituciones públicas o privadas involucradas en la administración de problemas sociales y elaborar el relevamiento de los programas que son ejecutados o administrados por cada una de las instituciones identificadas, a fin de coordinar la ejecución de los mismos.
- c. Identificar, coordinar, administrar y supervisar planes, programas, proyectos y actividades que sean expresión de las políticas sociales y de la priorización del combate a la pobreza, a ser ejecutados a través de entes públicos y privados en los ámbitos rural y urbano, mediante convenios interinstitucionales de traspaso de fondos que estén enmarcados en las normas jurídicas correspondientes.
- d. Identificar programas innovadores y mecanismos de ejecución para su posterior transferencia a los entes encargados.
- e. Identificar y negociar fuentes de recursos complementarios para financiar el gasto social.

<sup>7</sup> Decreto 9235, Artículo 2.

- f. Realizar un seguimiento para el control de la eficiencia, focalización e impacto del gasto social en el país, proponiendo cuando corresponda cambios en los programas o en las unidades ejecutoras.
- g. Promover la coordinación entre las instituciones públicas del sector social y propiciar el establecimiento de una política social de carácter nacional.
- h. Propiciar y convenir mecanismos de coordinación y cooperación recíproca con las gobernaciones departamentales y las municipalidades.
- i. Proponer medidas para la optimización del gasto público en el área social.
- j. Atender o derivar a los organismos competentes, cualquier otro asunto vinculado con la materia de sus funciones que le fuera directamente confiado por el Presidente de la República o que por su naturaleza requiera de soluciones urgentes.

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

---

Tras la primera fase de instauración del Gabinete Social, se decidió avanzar hacia su consolidación como nivel interinstitucional de coordinación del diseño de la política social, en especial de la destinada a combatir la pobreza, y como última instancia de supervisión de la ejecución de sus distintos componentes.

Dada la envergadura y la gran complejidad de las iniciativas y tareas a ser emprendidas en el marco específico de lucha contra la pobreza, resultaba imprescindible la constitución de una instancia específica que se encargara de la puesta en ejecución de la política de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La creación de la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, aprobada por el Gabinete Social, fue formalizada por el Decreto N° 2934 del Poder Ejecutivo, del 26 de Julio de 2004. Es una instancia institucional que depende directamente de la Presidencia de la República.

A través de esta Dirección el objetivo es dotar al Gobierno de un mecanismo ágil y efectivo que garantice una ejecución rápida, eficiente, transparente y participativa de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Atendiendo a las directivas y prioridades definidas por el Gabinete Social, así como a la normativa específica estipulada por el decreto consignado, la Dirección desempeñará las siguientes funciones:

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

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

Una vez efectivizado el funcionamiento del Fondo de Equidad Social (FES), la DIPLANP tendrá a su cargo realizar las labores de análisis de admisión y control de gestión de los programas incorporados al FES<sup>8</sup>.

## Consejo Nacional del Fondo de Equidad Social (FES)

---

El **Consejo Nacional del FES**<sup>9</sup>, es la instancia encargada de impulsar el adecuado funcionamiento del FES y la ejecución de las políticas sociales orientadas a la erradicación de la pobreza. En ese sentido le corresponde<sup>10</sup>:

- a) Aprobar los Programas y/o Proyectos a ser incorporados en el FES.
- b) Supervisar la gestión del Director Ejecutivo del FES.
- c) Analizar los informes a ser elevados al Gabinete Social.
- d) Supervisar la correcta administración de los recursos del FES
- e) Celebrar acuerdos o convenios interinstitucionales o intergubernamentales, y con asociaciones o entidades no gubernamentales, en el marco del cumplimiento de sus objetivos.

El Consejo se reunirá cada 15 días, o cuando la situación así lo requiera, por convocatoria de su Presidente. El Consejo podrá sesionar con la mitad más uno del total de sus miembros y sus decisiones serán adoptadas válidamente por mayoría absoluta.

8 Para el cumplimiento de esta función asignada a la DIPLANP, la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República y la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, se encargarán de asignar los recursos financieros en el Presupuesto General de la Nación, para la puesta en funcionamiento del FES (Art. N° 7, Decreto N° 6.692 "Por el cual se crea el Fondo de Equidad Social dependiente de la Presidencia de la República").

9 Integrado por un representante titular y suplente de las siguientes dependencias: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Acción Social (quien ejercerá la Presidencia), Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de la Mujer, DIPLANP (la cual como Dirección Ejecutiva, realizará las funciones de coordinación), Consejo de Gobernadores, un representante de los gobiernos Municipales.

10 Artículo 5° del Decreto N° 6.692 "Por el cual se crea el Fondo de Equidad Social dependiente de la Presidencia de la República".



**Plan operativo**

La eficiente y eficaz puesta en ejecución de la Estrategia dependerá del establecimiento de programas intersectoriales concebidos en el marco de las tres modalidades de intervención que se mencionan en las políticas específicas, y del compromiso de los ministerios y organismos sectoriales del Estado de emprender acciones que garanticen una gestión complementada de la oferta pública, destinada a beneficiar a la población en situación de pobreza.

Tal cual se ha puntualizado previamente, ha sido imprescindible compartir un nuevo paradigma de intervención del Estado en las políticas sociales de combate a la pobreza, apelando a la adopción de los principios básicos e instrumentos de aplicación vertidos en la presente Estrategia.

En esta perspectiva, la operativización coordinada de los programas integrantes de la Estrategia, exige asumir la consecución de metas compartidas que den coherencia a las intervenciones y se orienten a revertir los impactos de la pobreza en sus distintas dimensiones.

## Metas del milenio y metas intermedias

Como metas objetivamente verificables, que se pretenden impactar con los programas, en la Estrategia se tiene previsto lograr tanto las Metas del Milenio como las Metas Intermedias adoptadas por el Gobierno, según se consigna a continuación.

Objetivos	Indicadores	Diagnóstico	Metas	Metas
		2004	2008	2015
<b>1. Erradicar la extrema pobreza</b>	1. Población en Extrema Pobreza (%)	17,1%	13,0%	8,0%
	2. Brecha de Pobreza <sup>11</sup>	15,6%		10%
	3. Desnutrición global	5,0%		2,5%
<b>2. Acceso a la educación</b>	4. Tasa de analfabetismo (Hombres /Mujeres)	7,1%	0,0%	0,0%
	5. Tasa bruta Educ. Preescolar y EEB	96,0%	99,0%	106,0%
	6. Años de escolaridad	7,5	8	9
<b>3. Acceso a la salud</b>	7. Mortalidad Infantil por mil (Niñez menor de 1 año)	20	14	6,6
	8. Tasa de mortalidad materna (por cien mil)	160	110	40,7
	9. Parto con Personal Capacitado	55%	63%	75%
<b>4. Infraestructura social básica</b>	10. Cobertura de agua potable	60,8%	70,5%	80,5%
	11. Cobertura de saneamiento urbano	18,7%	40,0%	70,0%
	12. Cobertura de saneamiento rural	32,6%	56,0%	86,0%

Para el monitoreo se utilizarán los mismos indicadores seleccionados para los ODM, de manera que el proceso sirva al mismo tiempo para verificar el avance de la implementación de la Estrategia y la concreción de dichos objetivos en el país.

<sup>11</sup> Distancia promedio de los ingresos de la población pobre con respecto a la línea de la pobreza.



La finalidad es dar continuidad a la implementación de la Estrategia más allá del horizonte temporal del presente Gobierno, instalándola como una política de Estado. En ese sentido, la propuesta es de continuar con los planes de implementación, periódicamente redefinidos y perfeccionados, al menos hasta la concreción satisfactoria de las Metas del Milenio, si fuere posible antes del 2015, de manera a ofrecer los resultados en la Asamblea General de las Naciones Unidas a celebrarse ese año.

No obstante, el compromiso moral con la ciudadanía no se agota con el cumplimiento de los ODM, dado los altos niveles de pobreza y exclusión que afectan a la sociedad paraguaya, de los cuales sólo se reducirían a la mitad si se llega a concretar tales objetivos. Con posterioridad a dicho logro, la ejecución de la Estrategia tendría que continuar como un marco orientador de las políticas sociales y así asegurar el desarrollo humano de la ciudadanía paraguaya.



# **Anexos**



## ANEXO I

## Pobreza y Desigualdad en el Paraguay

Los contenidos del presente anexo se han desarrollado en base a la disponibilidad de información de los resultados de las encuestas de hogares publicadas por la DGEEC. Básicamente contiene información de la Encuesta 2005. De modo a contar con la información actualizada, el contenido del presente anexo deberá ser revisado de forma periódica.

### Cómo se mide la pobreza en el Paraguay

La pobreza puede ser medida con diferentes criterios, por ejemplo, considerando los ingresos, el consumo o las necesidades básicas insatisfechas. Para medir la pobreza la Estrategia utiliza el criterio del ingreso mensual. Siempre que se refiera a la pobreza o a las personas pobres recurre a este criterio, salvo en casos específicos en los que se echa mano a otros criterios y que son debidamente expuestos. Las metas establecidas en la Estrategia se refieren a la pobreza medida tanto en términos de ingresos como de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se relacionan con empleo, salud, educación y vivienda.

Sobre la base de las encuestas de hogares, ejecutadas por la DGEEC, se estiman las proporciones de población en situación de pobreza, utilizando el método de la línea de pobreza que define a la población pobre como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar, expresado a través del ingreso, es inferior al costo de una canasta básica de consumo. Esta última se define, a su vez, como el conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana. El costo de esta canasta se denomina **línea de pobreza**.

CUADRO N° 1  
PARAGUAY: VALOR MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA DE CONSUMO

Dominio Geográfico	Canasta Básica de Consumo por persona		Tamaño familiar (Número de miembros por hogar)	Canasta Básica de Consumo por hogar	
	Alimentaria (Línea de pobreza extrema)	Total (Línea de pobreza total)		Alimentaria (Línea de pobreza extrema)	Total (Línea de pobreza total)
Asunción	190.743	400.753	4,0	760.478	1.597.774
Central Urbano	188.609	396.683	4,1	782.704	1.646.183
Resto Urbano	143.152	250.074	4,2	606.765	1.059.966
Rural	98.517	151.315	4,6	455.945	700.300
País	142.374	265.126	4,3	618.491	1.151.741

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005

Nota: Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una Canasta Básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

La línea de pobreza generalmente se construye estimando el costo de una Canasta Básica de Alimentos, cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutriciona-

les, al que luego se le añade el costo de la canasta básica no alimentaria, compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, el vestido, la educación, entre otros. El costo mensual por persona de la Canasta Básica de Alimentos, se denomina *línea de pobreza extrema* y el de la canasta total, *línea de pobreza total*.

La DGEEC ha actualizado las líneas creadas en el 1997/98 para el año 2005 considerando el incremento del IPC General y el correspondiente a los alimentos y no alimentos. Un resumen de los resultados se encuentra en el Cuadro N° 1. Se observa que el costo mensual por persona de una Canasta Básica de Consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,6 veces más que en el área rural (400.753 versus 151.315 guaraníes, respectivamente). También se observa que en promedio la Canasta Básica tiene un costo mensual por hogar de un millón ciento cincuenta y un mil guaraníes.

## Cuántas son y dónde están las personas en condición de pobreza

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2005<sup>12</sup> (Cuadro N° 2), cerca de 2 millones 230 mil paraguayos viven en condiciones de pobreza (38,2 % de la población) debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el área rural la pobreza alcanza en el mismo periodo al 36,6 % de sus habitantes, mientras que en el urbano representa el 39,4%. Asunción es el área geográfica que posee la proporción más reducida de habitantes que vive en condiciones de pobreza (25,0 %). El análisis de la pobreza extrema (indigencia) indica que cerca de 902 mil personas se hallan en dicha situación, siendo mayor en el área rural tanto en porcentaje como en números.

CUADRO N° 2

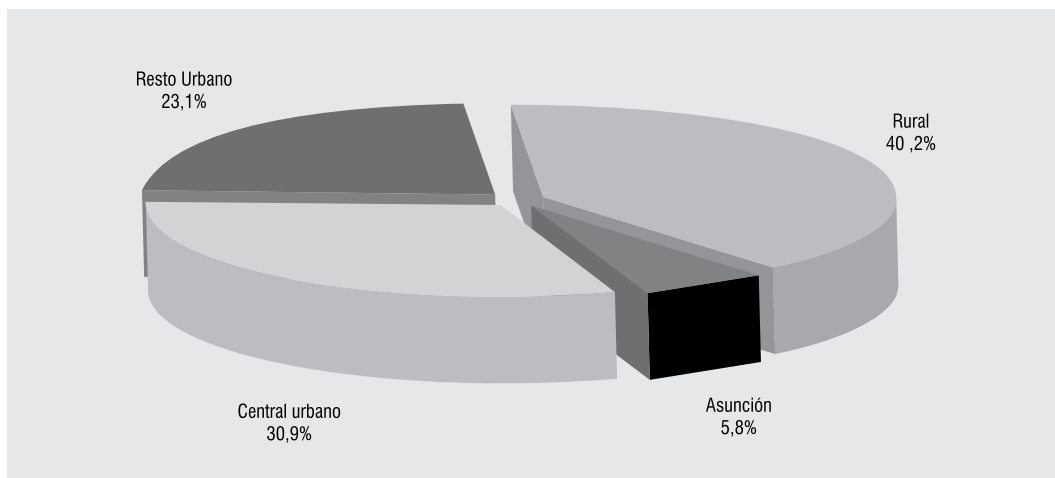
Área de Residencia	Población Total	Población Pobre	% Población Pobre	Población Pobre Extrema	% Población Pobre Extrema
Total País	5.837.253	2.230.202	38,2	902.294	15,5
Área Urbana	3.383.873	1.332.572	39,4	392.158	11,6
Asunción	515.662	128.949	25,0	33.177	6,4
Central Urbano	1.502.759	688.426	45,8	152.081	10,1
Resto Urbano	1.365.452	515.197	37,7	206.900	15,2
Área Rural	2.453.380	897.630	36,6	510.136	20,8

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005  
(\*). Incluye pobres extremos y no extremos

En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país (alrededor de un millón 333 mil personas). De éstos, el 5,8% reside en Asunción, el 30,9% se concentra en el Central Urbano y el Resto Urbano aglutina al 23,1 %. Del total de la población pobre, el 40,2 % vive en áreas rurales (Gráfico N° 1).

12 La Encuesta Permanente de Hogares 2005 fue llevada a cabo en el periodo octubre – diciembre del año 2005, e implicó la entrevista de 19.579 personas correspondiente a 4.464 hogares de las áreas urbanas y rurales del país. Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

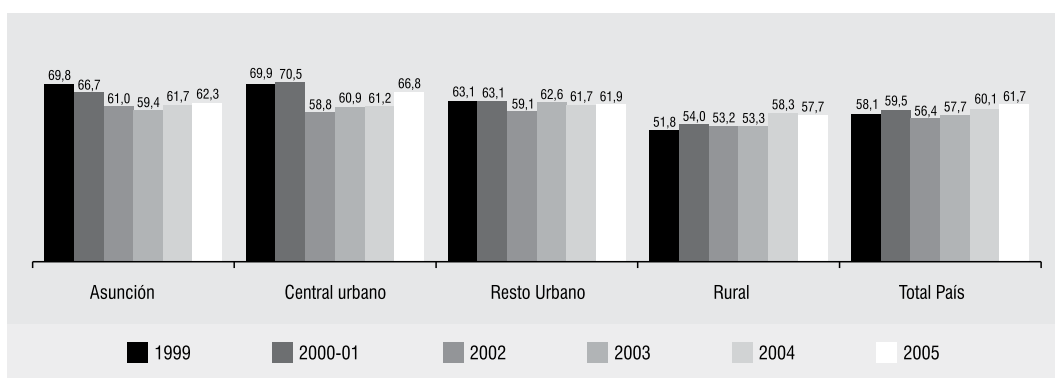
GRÁFICO N° 1  
Paraguay: Distribución % de la población pobre por área y dominio de residencia, 2005



Fuente: STP/ DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

Según la EPH 2005 la pobreza en el área rural es más profunda en comparación con la existente en los dominios urbanos, ya que el ingreso promedio de los pobres del área rural cubre el 57,7% del costo de la canasta básica de consumo en tanto que en Asunción cubre el 62,3%, Central Urbano 66,8% y en el Resto Urbano el 61,9% (Gráfico N° 2).

GRÁFICO N° 2  
Paraguay: Intensidad de la Pobreza 1999-2005  
(Ingreso promedio de los pobres respecto a la Línea de Pobreza, en %)



Fuente: STP/DGEEC. Encuesta de Hogares 1999-2005.

Entre 1999 y 2005 la pobreza en Paraguay aumentó de 33,7% a 38,2%. Sin embargo, en el área rural la pobreza disminuyó levemente (de 42% a 36,6 %), mientras que en el área urbana se incrementó en más de 12 puntos porcentuales (de 26,7 % a 39,4%). Es en la pobreza extrema del área rural donde se observa una importante disminución en dicho período (de 26,5% a 20,8%) contrarrestada por un importante incremento de la misma en el área urbana (de 6.1% a 11,6 %) (Ver Cuadro N° 3).

La disminución de los ingresos en términos reales, es decir la capacidad de compra real de los hogares paraguayos, constituye el principal factor que explica el aumento de la pobreza en el

período 1999-2005. La caída del Ingreso Real per Cápita se produjo en casi todos los deciles de ingresos, especialmente en los últimos cuatro años. (Ver Gráfico 3).

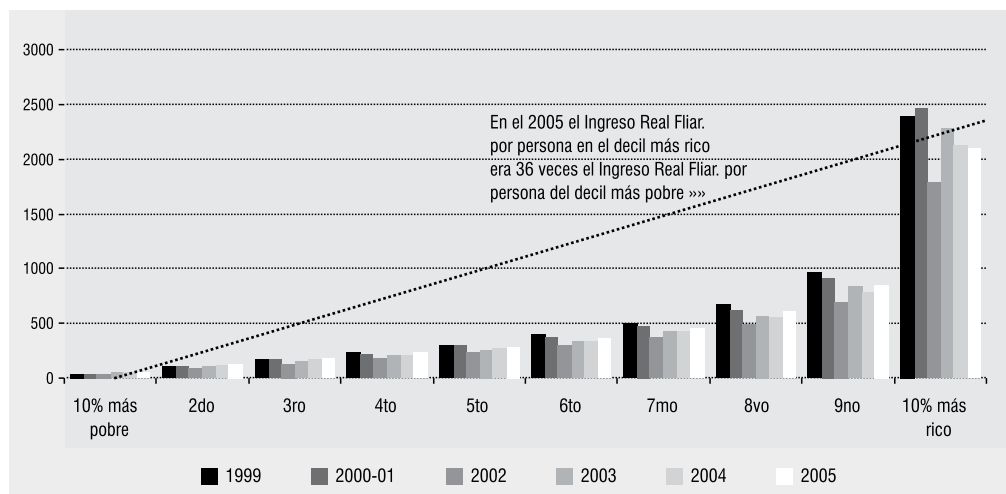
CUADRO N° 3  
Paraguay: Evolución de la pobreza, 1994-2005  
(Porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza)

Área / Status de Pobreza	Años									
	94	95	96	97/98	99	2000-01	2002	2003	2004	2005
<i>Urbana</i>										
Pobres Extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	14,6	13,4	12,8	11,6
Pobres no Extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	28,6	26,4	25,7	27,8
Total	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6	43,2	39,8	38,4	39,4
<i>Rural</i>										
Pobres Extremos	s.d.	21,4	s.d.	28,9	26,5	25,6	31,1	28,7	22,8	20,8
Pobres no Extremos	s.d.	15,8	s.d.	13,7	15,4	15,7	19,4	17,3	17,3	15,8
Total	s.d.	37,2	s.d.	42,5	42,0	41,2	50,5	43,4	40,1	36,6
<i>Total</i>										
Pobres Extremos	s.d.	13,9	s.d.	17,3	15,5	15,6	21,7	20,1	17,1	15,5
Pobres no Extremos	s.d.	16,4	s.d.	14,8	18,2	18,3	24,6	21,3	22,1	22,7
Total	s.d.	30,3	s.d.	32,1	33,7	33,9	46,4	41,4	39,2	38,2

Fuente: STP/DGEEC-Encuestas de Hogares 1994-2005.

Nota: "Pobres extremos" son aquellos que tienen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos (es decir, del valor de una Línea de Pobreza Extrema). "Pobres No extremos" son quienes tienen ingresos mayores al costo de una Canasta Básica de Consumo Total (de alimentos y no alimentos, es decir, de una Línea de Pobreza Total). En consecuencia, serán "no pobres" aquellos que tienen ingresos mayores a la Línea de Pobreza Total. En estricto rigor las cifras de pobreza no son perfectamente comparables debido a los cambios en las metodologías de cálculo, períodos de referencia de las encuestas, marcos muestrales distintos, etc, pero su comparación permite tener una tendencia del bienestar de la población.

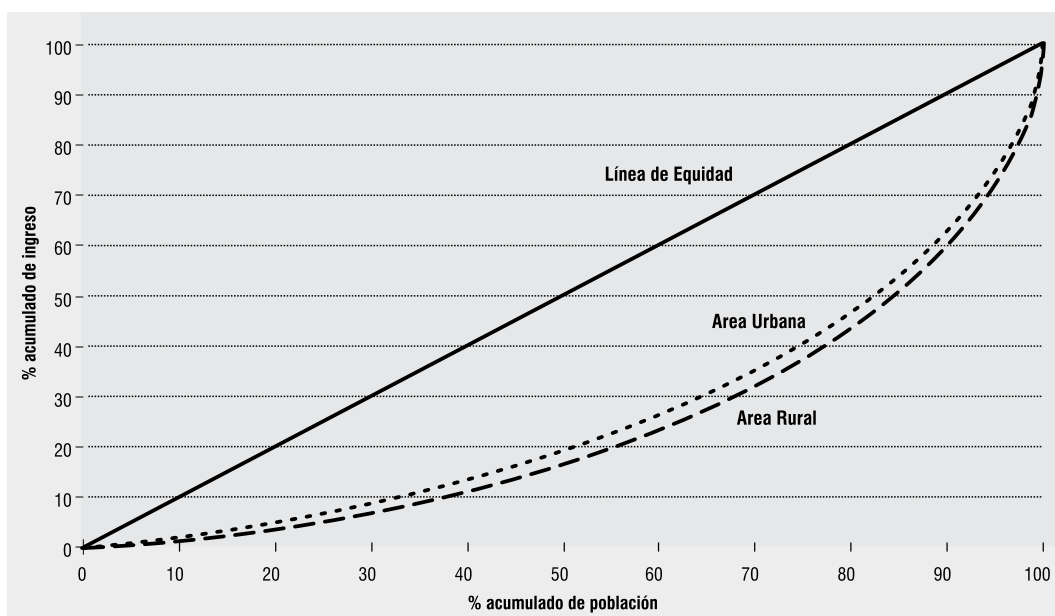
GRÁFICO N° 3  
Paraguay: Ingreso Real Familiar por Persona, 1999-2005



Fuente: STP/DGEEC. Encuesta de Hogares 1999-2005.

El Coeficiente de Gini permite saber cuan equitativa es la distribución del ingreso. Asume valores entre cero y uno. Cuanto más cercano a cero, mayor igualdad en la distribución del ingreso y cuanto más cercano a uno mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población. En el período 1999-2005, el Coeficiente de Gini en el área urbana creció de 0,470 a 0,485. No así en el área rural, donde el coeficiente de Gini bajó de 0,567 a 0,513. A nivel global o total país el coeficiente de Gini se sitúa en 0.506.

GRÁFICO N° 4  
Paraguay 2005  
Distribución del Ingreso (Curvas de Lorenz)



Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

Tanto en las familias paraguayas de los estratos de ingresos altos como bajos las actividades laborales constituyen la principal fuente de recursos monetarios. En el estrato más pobre cerca del 8,5% de los ingresos familiares provienen de ayudas de familiares, ya sean del país como del exterior. Un hogar perteneciente al quintil de mayores ingresos percibe ingresos familiares que en promedio superan 11 veces al percibido por los hogares del quintil más pobre de la distribución los ingresos (Ver Cuadro N° 4).

La desigualdad en el acceso a los servicios básicos se evidencia con la información del Cuadro N° 5. Alrededor del 25,3% de los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población tiene acceso al abastecimiento de agua potable a través de ESSAP o SENASA. El acceso a los servicios de alcantarillado sanitario y telefonía fija es 1,9% y 1,1% respectivamente. Esto contrasta con el acceso a los servicios básicos que tienen los hogares del quintil más rico de la población, pues 59% o más de ellos tienen acceso a los servicios de ESSAP o SENASA, de telefonía móvil 77,3% y de recolección de basura 64,3%. Alrededor del 50% tiene acceso a los servicios de telefonía fija y una cuarta parte de ellos cuenta en sus hogares con el servicio de alcantarillado sanitario.



CUADRO N° 4  
Paraguay: Fuentes de ingreso familiar, 2005

Fuente de ingreso	Población clasificada en 5 grupos*					Total
	20% más pobre	2do	3ro	4to	20% más rico	
Por actividad laboral principal	81,6	85,8	85,4	82,9	78,2	80,7
Por actividades laborales secundarias	6,3	2,6	3,3	3,9	5,5	4,7
Por ayuda de familiares (del país y exterior)	8,5	9,1	7,1	5,2	4,8	5,6
Por jubilación y pensión	0,2	0,4	1,7	5,2	5,8	4,7
Otros ingresos**	3,5	2,1	2,5	2,7	5,7	4,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Ingreso familiar disponible promedio (en miles de Gs.)***	413	887	1.278	1.830	4.365	2.021

Fuente: STP/DGEEC - Encuesta Permanente de Hogares 2005.

\* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona.

\*\* Incluye rentas, intereses, dividendos, por divorcio, cuidado de hijos y otros. No incluye la renta imputada de la vivienda propia.

\*\*\* No incluye el alquiler imputado de la vivienda propia.

CUADRO N° 5  
Paraguay: Pobreza y servicios básicos, 2005  
(% de la población de cada grupo según tenencia o tipo de servicio)

Servicio	Población clasificada en 5 grupos*					Total
	20% más pobre	2do.	3ro.	4to.	20% más rico	
Abastecimiento de agua vía ESSAP-Senasa	25,3	35,0	43,9	53,7	58,8	43,3
Tenencia de corriente eléctrica	86,1	94,4	97,3	97,3	99,0	94,8
Tenencia de servicio telefónico fijo	1,1	5,9	10,6	25,9	50,1	18,7
Tenencia de servicio telefónico móvil	20,4	35,2	54,3	60,1	77,3	49,5
Tenencia de Wc de red pública	1,9	3,5	4,3	8,8	22,5	8,2
Disposición de basura vía recolección pública	8,5	21,9	30,9	46,5	64,3	34,4

Fuente: STP/DGEEC - Encuesta Permanente de Hogares.

\* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona.

La estrecha relación entre educación y pobreza puede evidenciarse en el Cuadro N° 6. Alrededor del 13% de la población perteneciente al quintil más pobre no sabe leer ni escribir y el 65% de ellos tienen 6 o menos años de estudios. En tanto, un poco más del 3% de la población perteneciente al quintil más rico no sabe leer ni escribir y algo más del 60% tiene 10 o más años de estudios.

CUADRO N° 6  
Paraguay: Pobreza y educación, 2005

Educación	Población clasificada en 5 grupos*					Total
	20% más pobre	2do	3ro	4to	20% más rico	
No sabe leer y escribir (1)	13,1	11,0	8,3	5,4	3,1	7,6
<b>Años de estudios (1) (2)</b>						
Ningún año de estudio	6,4	5,2	4,0	2,8	1,5	3,7
6 años o menos	65,0	55,7	48,2	40,7	24,4	44,8
7 a 9 años	17,2	20,1	19,8	17,8	13,8	17,6
10 a 12 años	10,3	16,0	21,0	26,0	29,0	21,4
Más de 12 años	1,1	3,0	7,0	12,8	31,2	12,4
Años promedio de estudios (1)	5,6	6,4	7,3	8,3	10,5	7,9
Población de 6 a 12 años que no asiste (3)	4,8	1,7	0,9	0,8	-	2,0
Población de 13 a 18 años que no asiste (3)	38,6	27,6	22,3	19,9	15,6	25,7
<b>Idioma que habla la mayor parte del tiempo (1)</b>						
Guaraní	84,0	61,8	47,7	38,3	22,5	47,9
Guaraní y castellano	9,8	23,4	29,8	26,3	25,9	23,7
Castellano	5,1	13	20,1	31,8	45,2	25,1

Fuente: STP/DGEEC - Encuesta Permanente de Hogares 2005.

(1) personas de 15 y más años de edad.

(2) no incluye educación inicial ni enseñanza especial.

(3) a algún establecimiento de enseñanza formal público o privado.

\* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona.

En promedio los hogares más pobres se hallan integrados por casi 6 miembros a diferencia de los hogares más ricos que en promedio cuentan con 3 integrantes. Relacionando lo anterior con la presencia de niños en los hogares, en promedio el número de niños es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos. Finalmente, la jefatura femenina se halla presente en todos los quintiles de ingresos casi en la misma proporción. De cada 4 hogares la jefatura de una de ellas la ejerce una mujer (Ver Cuadro N° 7).

CUADRO N° 7  
Paraguay: Composición de los hogares, 2005

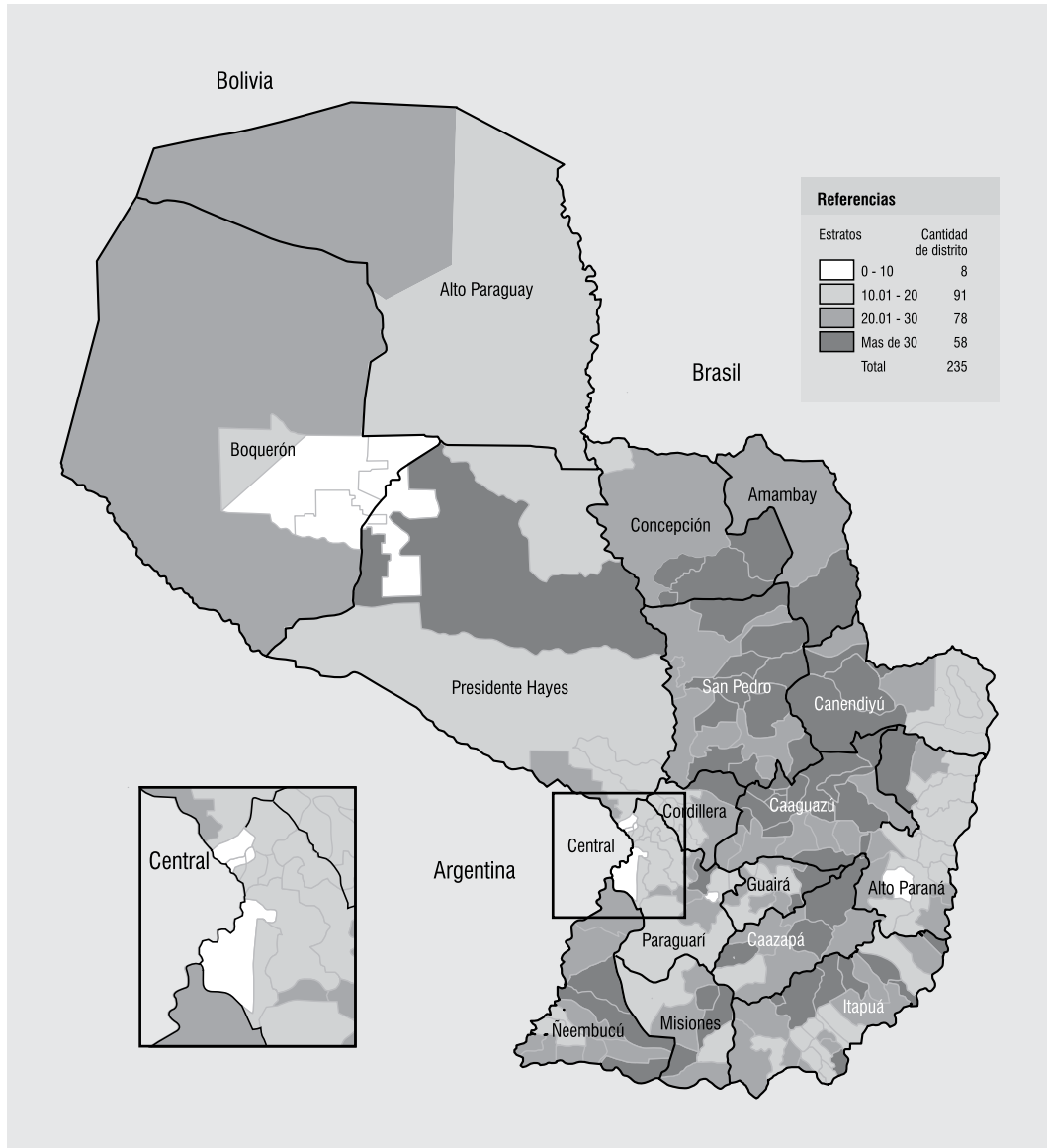
Características	Población clasificada en 5 grupos*					Total
	20% más pobre	2do	3ro	4to	20% más rico	
Nro. Promedio de niños de 0 a 5 años de edad	1,7	1,5	1,3	1,2	1,2	1,4
Nro. Promedio de niños de 6 a 12 años de edad	1,4	1,1	0,9	0,6	0,3	0,8
Nro. Promedio de niños de 13 a 17 años de edad	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	0,5
Promedio de niños de 0 a 17 años de edad	3,2	2,6	2,0	1,4	0,9	1,9
Promedio número de miembros	5,7	5,1	4,6	3,9	3,3	4,3
% de mujeres jefe de hogar	28,2	28,9	29,6	26,0	26,5	27,7

Fuente: STP/DGEEC - Encuesta Permanente de Hogares 2005.

\* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona.

En suma, del estancamiento económico que caracterizó al periodo 1999-2002, se pasó a un leve repunte económico en los años 2003 y 2005, con un impacto en el bienestar de los habitantes pues el nivel registrado en el año 2002 de 46,4% disminuyó significativamente a 41,4% en el año 2003, 39,2% en el año 2004 y finalmente a 38,2% en el año 2005.

## Incidencia de la pobreza extrema por distrito



Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Encuesta permanente de Hogares 2003.

Según estimaciones de ingresos por distrito, se puede cotejar gráficamente la localización geográfica de la población pobre en un mapa de pobreza. En él se observa claramente que la pobreza se concentra en el centro de la región Oriental, en todos aquellos departamentos que no tienen frontera con el exterior o se hallan alejados del área capitalina (enmarcado en un cuadro en el mapa de pobreza).

## Cuáles son las características de la población pobre

### Tamaño y composición de la familia

- ▶ **Elevado número de miembros por familia.** El promedio de miembros en las familias pobres no extremas del área urbana es 5,9 y el del área rural, 6,5. Estos promedios aumentan en las familias pobres extremas, en el área urbana a 6,3 y en la rural, a 7,3. Con relación a las familias no pobres, las familias pobres extremas tienen en promedio dos miembros más en el área rural y casi dos más en el área urbana.
- ▶ **Vulnerabilidad de los hogares con mujeres cabezas de hogar.** Tres de cada diez pobres en el área urbana y dos de cada diez en el área rural son mujeres cabezas de hogar. En la población en extrema pobreza del área urbana se mantienen básicamente estas proporciones, no observándose una diferenciación significativa entre estratos.

CUADRO N° 8  
Características demográficas de la población por grupo de pobreza

Características familiares	Área urbana				Área rural			
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
Tamaño de familia	6,3	5,9	4,7	5,2	7,3	6,5	5,2	5,9
Casado o casada (jefatura)	36,9	46,1	51,5	48,9	55,5	49,4	54,6	54,1
Concubinado o concubinada (jefatura)	37,5	29,5	16,1	21,2	25,2	30,3	20,0	22,2
Mujeres jefas de hogar	35,7	34,7	30,9	32,2	22,8	22,6	19,8	20,7

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

### Educación

- ▶ **Bajos niveles de escolaridad.** Las personas adultas pobres de 18 años y más de edad alcanzan una escolaridad promedio de casi 6 años en el área urbana y 4 años en el área rural. Las personas adultas en pobreza extrema sólo alcanzan una escolaridad de 4 años en el área urbana y rural, que comparada a la escolaridad de los no pobres resulta menor en casi 4 años en el área urbana y un año en el área rural.

El nivel de escolaridad también varía según cual sea el idioma más utilizado en el hogar. En el área urbana la escolaridad es de 10 años en los hogares en donde más se utiliza sólo el castellano, y casi 5 años en aquellos donde más se utiliza sólo el guaraní. En el área rural, en el primer caso la escolaridad es de 7 años y en el segundo de 4 años.

Cuatro de cada diez jefes y jefas de hogar pobres del área urbana y siete de cada diez del área rural, no tienen educación formal alguna o no terminaron la educación primaria. Esta deficiencia se agudiza en los niveles de educación alcanzados entre la población en extrema pobreza, donde las proporciones aumentan a seis en el área urbana y ocho en el área rural. Estas proporciones entre las personas en extrema pobreza son mayores que las proporciones de las no pobres, tres más en el área urbana, pero sólo uno más en área rural, por hallarse extendida esta deficiencia a gran parte de dicha área.

A nivel nacional prácticamente la totalidad de los jefes y las jefas de hogar pobres y pobres extremos no tiene educación secundaria completa. Pero este problema es gene-

ralizado, porque apenas uno de cada diez no pobres en el área urbana, y casi ninguno en el área rural, tiene cursada la secundaria completa.

Con relación a los niveles de escolaridad de niñas y niños en el área rural, es preciso señalar que las niñas tienen un nivel mayor de deserción con respecto a los niños.

- ▶ **Altos niveles de inasistencia escolar en la población de 12 a 17 años de edad y de deserción en el área rural.** La mayor inasistencia se da entre la población pobre y pobre extrema del área rural. Dos de cada diez pobres del área urbana y cuatro de cada diez en el área rural no asisten a las instituciones educacionales. Casi tres de cada diez pobres extremos en el área urbana y cuatro de cada diez en el área rural no asisten.

A nivel nacional, prácticamente seis de cada diez pobres justifican su inasistencia a las instituciones educacionales argumentando falta de recursos en sus hogares. Una persona de cada diez pobres urbanos, y una de cada diez pobres extremos rurales y urbanos, no asiste por la distancia. Una de cada diez pobres en el área urbana no asiste por necesidad de trabajar, mientras que por este mismo motivo dos de cada diez no pobres tampoco lo hacen. Incluso una de cada diez no pobres del área rural no asiste por necesidad de trabajar.

Según estadísticas del MEC correspondientes al año 2001, el mayor porcentaje de deserción se registra en la zona rural en todos los niveles; así, en los ciclos 1° y 2° de la EEB el nivel de deserción alcanza el 7,1% en la zona rural y el 4,2% en la zona urbana. En el tercer ciclo de la EEB el nivel de deserción es del 8,6% en la zona rural y del 6% en la zona urbana. En la educación media los niveles de deserción alcanzan el 6,5% en la zona rural y el 5,2% en la zona urbana.

- ▶ **Bajos niveles de aprendizaje en la educación escolar básica y media.** Si bien los logros en el aprendizaje a nivel país son bajos en las áreas denominadas de competencias básicas, matemática y comunicación, los rendimientos son aún más bajos en las escuelas oficiales, a las que asisten la mayoría de los pobres.

La mayor diferencia se observa en el nivel de aprendizaje al final del tercer curso. En los colegios oficiales el promedio de logros es del 44% en matemática y 44% en comunicación, y en los colegios privados es del 55% en comunicación y 52% en matemática.

CUADRO N° 9  
Logros educativos en %

Logros por nivel	Institución oficial		Institución privada	
	Comunicación	Matemática	Comunicación	Matemática
Logros en 3er grado (año 2001)	58	56	63	57
Logros en 6º grado (año 2001)	50	45	58	50
Logros en 3er curso (año 1999)	44	44	55	52
Logros en 6º curso (año 2000)	50	35	59	41

Fuente: MEC, SNEPE. Informes anuales SNEPE.

En el sexto curso, el promedio de logros de las competencias básicas en colegios oficiales es del 50% en comunicación y 35% en matemática. En los colegios privados el promedio de logros es del 59% en comunicación y 41% en matemática. La debilidad mayor radica, en ambos casos, en el aprendizaje de las matemáticas.

Las mayores diferencias se dan particularmente en el área de comunicación, en la que los colegios oficiales tienen un rendimiento menor tanto en el tercer como en el sexto curso.

- ▶ **Elevados niveles de semianalfabetismo.** Por los niveles de escolaridad y de educación alcanzados por las cabezas de hogares pobres que no han tenido educación formal o no han completado la educación primaria, el 58% (EPH 1999) o aproximadamente 1.150.000, según EIH 2000/01, es posible inferir que ésta, en gran parte, constituiría la población analfabeta y semianalfabeta. Sin discriminar en pobre y no pobre, el índice de analfabetismo absoluto de las personas entre 15 y 64 años de edad es de 7,1% y el de semianalfabetismo, de 39,1%, lo que totaliza 47,7%, equivalente a una población de aproximadamente 1.090.000 personas (con datos de EIH 1995).

## Salud

- ▶ **Baja cobertura de seguro médico.** Con relación al seguro médico privado, si bien la cobertura es baja para la población en general, entre la población pobre lo es aún más, llegando prácticamente al 100% el número de hogares sin seguro médico privado.

Con relación al seguro médico público, uno sólo de cada diez pobres del área urbana lo posee, mientras que prácticamente el 100% del resto de la población pobre a nivel nacional no lo posee.

Con relación a este punto, según la EPH 2005, hay un alto porcentaje de la población que consulta a curanderos/as o farmacéuticos/as, síntoma de escaso desarrollo del aseguramiento de los servicios para la población; esta proporción se vuelve significativamente más alta en el área rural y por sobre todo en la franja de población pobre extrema en donde el porcentaje asciende a cerca del 25%.

Una proporción importante de la población que no tiene ningún tipo de seguro médico se encuentra excluida, por diferentes causas, de los mecanismos existentes para la protección social. Los segmentos de la población donde la exclusión es mayor se identificaron en el grupo de niños, niñas y jóvenes entre 6 y 17 años, alumnos y alumnas de las escuelas oficiales, población que vive en hogares con letrina común como servicio sanitario, los que no han asistido a instituciones de enseñanza formal, que no tienen energía eléctrica, que utilizan el pozo sin bomba para abastecerse de agua, y los trabajadores y las trabajadoras que laboran como independientes y en actividades extractivas.

Todos estos indicadores demuestran el alto grado de inequidad existente en el área de la salud, las disparidades regionales en el acceso a los servicios de salud, la vulnerabilidad de los niños y las niñas y, sobre todo, de las personas pobres.

- ▶ **Alto nivel de personas que no recurren a consulta médica.** Casi cinco de cada diez pobres del área urbana, y siete de cada diez en el área rural, no recurren a consulta médica. Entre los pobres extremos, seis de cada diez en el área urbana y siete de cada diez en el área rural tampoco lo hacen. El nivel de consulta de los pobres extremos, con relación a los no pobres, es menor en dos personas de cada diez.

Tanto a nivel urbano como rural, aproximadamente siete de cada diez personas, pobres o no, no lo hacen porque se atienden ellas mismas. Adicionalmente, dos de cada diez pobres extremos no lo hacen por el elevado costo de los servicios.

CUADRO N° 10  
Características de Salud por Área de Residencia y Condición de Pobreza

Características de Salud	Área urbana				Área rural			
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
Seguro médico privado	1,3	3,6	17,0	11,5	0,3	0,5	4,0	2,7
Seguro médico público	2,7	13,3	21,7	17,2	0,2	1,1	9,2	6,0
Consulta médica de personas enfermas o accidentadas	52,4	64,9	72,0	67,3	38,7	42,5	52,2	47,6
Se atienden ellas o ellos mismos	52,4	66,5	61,3	61,2	57,0	58,2	57,4	57,5
Consideran cara la atención médica	9,8	4,6	1,4	4,0	9,1	5,7	9,4	8,6
Se atiende por un doctor o doctora	86,0	92,8	96,9	94,6	56,7	71,4	81,7	75,8
Se atiende por una enfermera o enfermero	1,5	0,8	0,3	0,6	16,8	8,2	5,5	7,9
Se atiende por un farmacéutico o curandero, farmacéutica o curandera	8,1	6,0	1,8	3,6	23,3	19,4	10,6	14,1
Morbilidad	44,8	40,6	36,9	38,8	40,9	42,8	38,8	39,8

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

- ▶ **Bajo nivel de atención por médicos y médicas en el área rural.** En el área rural, de cada diez personas afectadas por la pobreza siete son atendidas por médicos o médicas, una por enfermeras o farmacéuticos y dos por curanderas, mientras que de cada diez personas en extrema pobreza sólo seis son atendidas por médicos o médicas, dos por enfermeras o farmacéuticas y dos por curanderas. En el área urbana, aproximadamente nueve de cada diez personas, pobres o no pobres, recurren a la atención médica. En el área rural disminuye la atención brindada por los médicos y las médicas a seis por cada diez personas pobres, y a cuatro por cada diez personas en pobreza extrema. En el área rural, la proporción de las personas en extrema pobreza que recibe atención médica es casi la mitad con relación a la población no pobre.
- ▶ **Relativamente alta morbilidad.** La morbilidad de las personas pobres del área rural es de cuatro por cada diez personas, no observándose una diferenciación muy significativa con respecto a los pobres del área urbana.
- ▶ **Escasa o casi nula protección y prevención social.** La situación paraguaya refleja la situación latinoamericana, la cual es descrita por el BID (2002) de la siguiente forma: Los pobres no acceden a mecanismos de protección frente a riesgos de carácter individual (como enfermedades, desempleo y malas cosechas) o agregado (como crisis económicas, epidemias y desastres naturales) porque: i) tienen escaso o ningún acceso a los planes de seguro social (debido a que no participan en un sistema de contribución, ya sea porque son excluidos por sus empleadores o por restricciones legales o de facto), ii) tienen poca capacidad y altos costos de oportunidad para el ahorro precautorio, y iii) tienen escasa o ninguna influencia para exigir la protección de programas públicos dirigidos a los pobres y la aplicación de redes de protección en tiempos de ajuste fiscal. Otra dimensión de la pobreza en la región es la vulnerabilidad al crimen, la violencia social y doméstica, los embarazos juveniles no deseados, el trabajo infantil, el alcoholismo, el abuso de drogas, entre otros males sociales. Existe evidencia de que estos males erosionan el capital físico, humano y social de los grupos de bajos ingresos de manera desproporcionada.

## Empleo

- ▶ **Baja diversidad de empleo en el área rural.** En el área rural, ocho de cada diez personas pobres y nueve de cada diez personas en extrema pobreza se dedican al sector agrícola, mientras que sólo seis de cada diez personas no pobres lo hacen. En el área urbana, de cada diez personas pobres, cinco trabajan en los sectores comercio y otros servicios. También en el área urbana, de cada diez personas pobres en extrema pobreza dos se ocupan en el sector agrícola y cinco en los sectores comercio y otros servicios.

CUADRO N° 11  
Características de la Actividad Económica por Área de Residencia y Condición de Pobreza

Características de la Actividad Económica	Área urbana				Área rural			
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
Agricultura y ganadería	18,0	6,1	4,5	5,7	92,6	76,0	58,7	67,2
Comercio	31,6	34,0	30,1	31,1	2,9	9,0	13,2	10,7
Otros servicios	25,8	27,9	32,4	31,0	2,5	8,1	13,4	10,7
Empleada o empleado asalariado	27,2	45,5	54,8	50,8	2,9	12,5	30,2	22,9
Empleada o empleado independiente	55,1	35,6	31,3	33,9	49,0	51,8	52,3	51,6
Trabajadores o trabajadoras familiares no remunerados y domésticos	17,7	18,8	13,9	15,3	48,1	35,7	17,5	25,5

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

- ▶ **Elevados niveles de empleo asalariado en el área urbana e independiente y familiar no remunerado en el área rural.** En el área urbana, cinco de cada diez personas pobres son asalariadas, tres son independientes y dos son trabajadoras familiares no remuneradas, mientras que tres de cada diez personas en pobreza extrema son asalariadas, seis son independientes y dos son trabajadoras familiares no remuneradas. En el área rural, cinco de cada diez personas pobres son independientes y tres son trabajadoras familiares no remuneradas, mientras que cinco de cada diez personas en extrema pobreza son independientes y cinco son trabajadoras no remuneradas.

En general, las mujeres tienen menores oportunidades de acceso al empleo, particularmente a empleos de calidad, quedando por lo común confinadas a ocupaciones que producen ingresos más bajos y a ganar menos que los hombres en ocupaciones similares (OIT). Respecto a esto último, según CEPAL, entre las personas con 13 años de edad o más de instrucción, las mujeres perciben como remuneración el 64,5% de la remuneración que reciben los hombres.



CUADRO N° 12  
Indicadores de empleo y participación laboral, para la PEA de 12 años y más de edad

Tasas de desempleo y subempleo	20% más pobre	20% más rico
Desempleo abierto	7,0	3,0
Desempleo oculto	7,1	1,7
Desempleo total	13,6	4,6
Subempleo visible	9,0	3,7
Subempleo invisible	11,3	12,0
Subempleo total	20,3	15,7
Participación laboral	55,7	69,7

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005.

- ▶ **Elevados niveles de desempleo y subempleo.** La tasa de desempleo total y la tasa de subempleo total del 20% de la población más pobre alcanzan el 13,6% y 20,3%, respectivamente, frente a unos promedios nacionales del 9,4% y 24,8%.

## Servicios básicos de infraestructura

- ▶ **Bajos niveles de cobertura de agua corriente en el sector rural.** En el área urbana, siete de cada diez pobres se abastecen de agua corriente de ESSAP, Senasa o red privada, y sólo cinco de cada diez personas en pobreza extrema lo hacen de estas fuentes. Adicionalmente, en el área urbana cuatro de cada diez pobres extremos utilizan pozos sin bomba, mientras que un solo no pobre utiliza esta fuente. En el área rural, siete de cada diez pobres se abastecen de agua por medio de pozos sin bomba, y adicionalmente dos de cada diez se abastecen de agua de pozo con bomba u otras fuentes como ríos y arroyos. De cada diez pobres extremos del área rural, ocho se abastecen de pozo sin bomba y uno de pozo con bomba u otras fuentes, mientras que sólo cinco de cada diez no pobres utilizan pozos sin bomba.

Sólo cuatro de cada diez pobres en el sector urbano cuentan con la fuente de agua dentro de la casa, y en el caso de los pobres extremos este número se reduce a dos. En el sector rural, seis de cada diez pobres tienen la fuente de agua fuera de la casa pero dentro de la propiedad, y prácticamente cuatro de cada diez la tienen fuera de la propiedad.

- ▶ **Elevado uso de letrinas en el sector rural.** En el área urbana, de cada diez pobres seis utilizan inodoros con cisterna y cámara séptica, y sólo dos utilizan letrina. En el área rural, nueve de cada diez pobres utilizan letrina, mientras que sólo seis de cada diez no pobres la utilizan.

Con relación a la disposición de basura, en el área rural en general tanto la población pobre como no pobre quema la basura. En el área urbana, de cada diez pobres cuatro utilizan servicios públicos de recolección y cuatro queman la basura, pero de cada diez pobres extremos, siete queman la basura y sólo dos utilizan servicios públicos de recolección.

- ▶ **Alto acceso a servicios de energía eléctrica.** En el área urbana, prácticamente la totalidad de los pobres tiene conexión al sistema eléctrico, pero uno de cada diez pobres extremos no lo tiene. En el área rural, el número de pobres con acceso a energía eléctrica disminuye a siete de cada diez pobres y seis de cada diez pobres extremos, mientras

que el acceso de los no pobres es de ocho de cada diez. Sin embargo, en el sector rural el simple acceso no garantiza la calidad del servicio.

- ▶ **Bajo acceso a telefonía.** En el área urbana, uno de cada diez pobres y casi ninguno de los pobres extremos posee servicio de telefonía, incluido celular. En el área rural, este servicio es prácticamente inexistente para los pobres.

CUADRO N° 13  
Acceso a servicios de infraestructura pública por grupo de pobreza (%)

Servicios de infraestructura pública	Área urbana				Área rural			
	Pobre extremo	Pobre	Nopobre	Total	Pobre extremo	Pobre	Nopobre	Total
ESSAP/SENASA	49,9	48,6	65,3	60,0	12,8	26,8	27,7	25,3
Conexión red privada	18,1	29,5	18,9	21,3	8,9	9,3	10,7	10,2
Pozo sin bomba	25,5	14,8	4,5	8,8	62,9	46,6	30,7	37,8
Pozo con bomba	4,9	6,0	8,6	7,7	7,7	11,9	22,6	18,8
Otros tipos de provisión	1,5	1,1	2,6	2,2	7,7	5,4	8,3	7,8
Agua dentro de la vivienda	43,2	65,4	83,3	75,5	7,5	16,8	42,6	33,7
Provisión de agua dentro de la propiedad	43,1	28,8	14,1	20,2	72,4	62,5	48,0	53,7
Provisión de agua fuera de la propiedad	13,6	5,8	2,6	4,4	20,1	20,7	9,5	12,6
Letrina	36,6	18,3	6,7	12,1	88,5	78,9	50,0	59,8
Inodoro con cisterna y cámara séptica	49,0	68,7	71,8	69,0	6,3	14,7	44,5	34,6
Disposición de la basura, quema	63,7	46,5	26,1	34,3	86,3	80,2	75,6	77,9
Disposición de la basura, recolección pública	23,8	41,4	68,5	58,1	-	2,1	4,5	3,5
Acceso a energía eléctrica	95,4	97,5	99,1	98,4	76,2	91,2	91,4	89,0
Acceso a servicio telefónico, incluido celular	67,6	88,0	72,4	74,7	32,4	12,0	27,6	25,3

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005.

## Quiénes son las personas más vulnerables entre la población pobre

Entre las personas en extrema pobreza existen grupos sociales en condiciones de exclusión social debida a género, edad, cultura, condiciones o localización geográfica, que precisan políticas y programas de intervención específicos o focalizados por parte del Estado.

- ▶ **Campeños y campesinas sin tierra y en minifundios.** Se estima en 50.000 la cantidad de familias sin tierra y en 30.000 las familias en nuevos asentamientos (IBR 2002), y adicionalmente 36.000 familias minifundistas de residencia (Barrios, 1997). En base a estos números, se estima una población de 790.000 personas.
- ▶ **Hogares con jefatura femenina.** Entre las personas pobres del sector urbano, el 27% (235.000) es cabeza de hogar femenina y en el área rural, el 20% (222.000). En el área urbana, el 33% (74.000 personas) de las personas pobres en extrema pobreza es cabeza de hogar femenina, y en el área rural, el 12% (82.000). El desempleo oculto es el que afecta más significativamente a las mujeres, sobre todo en el área rural, donde la mujer siente con más fuerza la desesperanza de encontrar un trabajo. La falta de

oportunidades de trabajo en el área rural es una de las razones que obligan a las mujeres jóvenes en general, y en especial a las mujeres solas con carga familiar, a dirigirse a los centros urbanos. Estas madres solas encuentran ocupación precisamente en el sector informal, caracterizado por la inestabilidad, los ingresos limitados y sin protección social. Es importante señalar que desde 1990 hasta 1999 el porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres se ha incrementado del 21 al 30%, según CEPAL.

- ▶ **Personas jóvenes desempleadas o subempleadas.** En el sector urbano, el 22,4% (195.000) de los pobres y el 4,8% (11.000) de los pobres extremos son jóvenes de 15 a 24 años de edad. En el sector rural, el 37,8% (419.000) de los pobres y el 23,4% (161.000) de los pobres extremos se hallan en dicha franja etaria. En general, la tasa de desempleo entre jóvenes de 15 a 24 años de edad es de 17,8%, equivalente a 96.219 personas. La tasa de desempleo de la población pobre de esta franja etaria es del 16,9%, que equivale a 27.183 jóvenes.
- ▶ **Niños, niñas y adolescentes trabajadores y trabajadoras.** En el sector urbano, el 35,1% (305.000) de las personas pobres y el 8,3% (18.500) de las personas en situación de extrema pobreza son niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años de edad. En el sector rural, el 50,2% (556.000) de las personas pobres y el 32,1% (221.000) de las personas en extrema pobreza se hallan en dicha franja etaria. Los aproximadamente 861.000 niños, niñas y adolescentes pobres representan el 44% de la población pobre total, fenómeno que se da en llamar la infantilización de la pobreza.

Según datos de la EIH 2000/2001 existen 265.000 niñas y niños trabajadores, de los cuales el 38% no asiste a ninguna institución educativa. El 62% restante tiene graves problemas de aprovechamiento escolar. Entre las niñas y los niños trabajadores existe un alto grado de deserción del sistema educativo, por lo general son analfabetos funcionales, y lo seguirán siendo durante toda su vida, porque esa falta de educación básica les impide adquirir futuras calificaciones y mejorar sus perspectivas de una vida laboral decente.

Los datos confirman el hecho de que el trabajo infantil o la temprana incorporación al mercado de trabajo, afectan seriamente la educación de la población infantil. Las niñas y los niños que ingresan temprano al mercado de trabajo lo hacen sin calificación alguna, y se dedican a actividades de baja productividad con escasa o ninguna remuneración, con alto riesgo para su desarrollo físico, mental, intelectual y moral. Además predomina, entre las personas en extrema pobreza, la creencia de que la incorporación temprana al mundo laboral les prepara mejor para la vida adulta, y que es mejor que trabajen en vez de estudiar.

La pobreza de la familia es la principal razón que lleva a los niños, las niñas y los adolescentes a trabajar. Este trabajo precoz no sólo constituye un atentado contra sus derechos fundamentales como persona, sino que, además, limita sustancialmente su desarrollo integral lo cual, a su vez, repercute en el bienestar de la sociedad en su conjunto. Estos efectos negativos les trastornan hoy en su salud, educación y civilidad, y limitan seriamente sus posibilidades futuras de participación social y generación de ingresos, lo que, a su vez, incidirá negativamente en las capacidades y oportunidades de sus hijas e hijos. Este proceso se conoce como el fenómeno de la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que exige intervenciones inmediatas para cortar este círculo vicioso.

- ▶ **Indígenas.** La población indígena alcanzaría 79.070 personas (Melià, 1997), con una tasa de crecimiento del 3,86% anual en los últimos veinte años, distribuida en 17 etnias y cinco familias lingüísticas. Otras cifras estiman en 100.000 el número de indígenas. Constituye la población más vulnerable de la sociedad rural del Paraguay, los excluidos entre los excluidos, con los peores indicadores en servicios básicos, educación y salud, y uno de los principales problemas para su desarrollo constituye la insuficiencia de tierras. El trastorno territorial y la reducción de las tierras indígenas, cuyos antecedentes se remontan al periodo colonial, dan a la pobreza un nuevo rostro, el de indígenas deambulando por las calles luchando por su supervivencia. El 58% de las poblaciones indígenas posee tierra propia titulada, el 19% posee tierra sin título y el 23% no tiene tierra propia. En los centros urbanos, los pobladores indígenas en su gran mayoría viven en condiciones de hacinamiento en marcada desigualdad de oportunidades para una subsistencia digna. La población indígena urbana se destaca principalmente en los departamentos de Boquerón, Central, Itapúa y Alto Paraná.
- ▶ **Personas con discapacidad.** Se estima (DGEEC, proyección 2000) que la población con discapacidades agudas y graves es de aproximadamente 140.000 personas. La discapacidad mental es la más frecuente, seguida de la auditiva y la motora. En el país viven aproximadamente unas 12.000 personas con discapacidad en extrema pobreza. La situación laboral de esta población tiene como regla bastante generalizada la desocupación, o bien, la subocupación, y el nivel de los servicios especializados de educación y salud es bajo.
- ▶ **Personas adultas mayores.** En el sector urbano, el 16,3% (142.000) de las personas pobres y el 4,2% (9.400) de las personas en pobreza extrema son adultos mayores de 64 años de edad. En el sector rural, el 26,6% (295.000) de las personas pobres y el 14,8% (102.000) de las personas en extrema pobreza se hallan en dicha franja etaria. El grado de vulnerabilidad de la población adulta mayor se evidencia en la muy baja cobertura de seguro médico y de regímenes de pensión o jubilación.

## Cuáles son algunas de las desigualdades entre los estratos más pobres y más ricos de la población

En los puntos anteriores ya se han podido evidenciar importantes desigualdades entre la población pobre y no pobre, entre la población pobre en general y la pobre extrema, y entre la pobreza urbana y rural.

En el cuadro 10 se podrán apreciar otras desigualdades entre el 20% más pobre de la población con respecto al 20% más rico. Estas mismas desigualdades señalan otras características que se agregan a las ya expuestas en el punto anterior.

Adicionalmente a estas desigualdades que se dan en los ámbitos de la educación y la salud, existen otras desigualdades que se verifican en términos de ingresos, distribución de activos y acceso a la información y a la tecnología de la comunicación.

- ▶ **Desigualdad en los ingresos.** La desigualdad salarial y de ingresos constituye uno de los tres principales factores que impidieron a América Latina mejorar sus niveles de reducción de pobreza. Los otros dos son las crisis económicas y los desastres naturales.

Un instrumento para medir la desigualdad constituye el coeficiente de Gini. Cuanto más se acerca este coeficiente a la unidad, mayor es la desigualdad y, viceversa, cuanto más se acerca al cero, entonces la desigualdad es menor.

Uno de los primeros descriptores de la desigualdad en una sociedad constituye la desigualdad en la distribución de los ingresos, que es posible medir con el coeficiente de Gini. En el Paraguay, el Gini fue de 0,530 (1997/98), luego aumentó a 0,533 (2000/01). En el periodo 1999-2002, en el área rural el aumento del coeficiente de Gini fue de 0,567 a 0,577 y en el área urbana, de 0,470 a 0,493. Esto indica que existe una brecha importante en los niveles de desigualdad rurales con respecto al área urbana; sin embargo, la brecha se está acentuando de una manera más pronunciada en esta última. Para apreciar este nivel de desigualdad, mencionaremos que en Chile es 0,565, Brasil 0,600, Bolivia 0,420, Uruguay 0,423, Noruega 0,258, Japón 0,249 e Italia 0,273 (Banco Mundial, 2000).

CUADRO N° 14  
Desigualdades entre personas de estratos del 20% más pobre y del 20% más rico (%)

Desigualdades	Estratos	
	20% más pobre	20% más rico
<b>SALUD</b>		
No tienen vacuna BCG o antituberculosa	6,3	0,2
No tienen vacuna antisarampionosa	21,7	15,1
No tienen vacuna antipolio (sabin)	8,5	3,4
No tienen vacuna triple o DPT	13,4	6,1
No tienen vacuna triple viral	52,8	38,5
No tienen vacuna antiinfluenza	64,3	51,2
No tienen vacuna antimeningitis	63,9	55,0
No tienen vacuna hepatitis B	44,2	33,9
Nacimientos de población menor de 5 años de edad en instituciones hospitalarias	53,2	62,4
Nacimientos de población menor de 5 años de edad en su casa	30,0	14,5
Población menor de 5 años de edad que no fueron pesados al nacer	17,5	3,6
Población que no tiene seguro médico	98,3	51,5
Población que no consulta por una enfermedad o accidente	54,8	27,3
Población atendida por un médico en caso de enfermedad o accidente	72,7	96,1
Población que no recurre a una consulta por considerarla cara	8,8	8,3
<b>EDUCACIÓN</b>		
Promedio de años de estudio de la población de 18 años de edad (años)	5,4	10,7
Población de 5 a 12 años de edad que no asiste a una institución de educación formal	4,6	0,8

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005.

Es necesario señalar que la desigualdad no sólo puede afectar el crecimiento económico y el ritmo de la disminución de la pobreza, sino, además, puede, entre otros aspectos, condicionar el desarrollo de la democracia por la escasa satisfacción que ésta genera.

Otra forma de expresar esta desigualdad es mediante la relación que existe entre el consumo del 10% de la población más rica y el consumo del 10% de la población más pobre. En este sentido, Paraguay ocupa un alarmante primer lugar, constituyéndose en el más

desigual del planeta, con una relación en la cual el 10% más rico consume 91 veces más con relación al 10% de la población más pobre.

Una tercera forma de expresar esta realidad de inequidad es a través de la distribución de los ingresos entre los grupos más pobres y más ricos de la población. Según datos de la EPH 2002, en el Paraguay el 10% más rico de la población recibe el 42% de los ingresos totales del país y el 40% más pobre, apenas el 10% de los ingresos totales.

- ▶ **Desigualdad en la distribución de tierras.** El Paraguay es, probablemente, el país más desigual en la distribución de tierras en el sector rural, en el planeta. En 1991 se estimó un Gini de 0,93. Un 10% de la población rural tiene el 66% de las tierras, mientras que, en el otro extremo, un 30% no posee tierras en absoluto y otro 30% posee sólo el 7% del total de las tierras.

## ANEXO II

## Focalización de la Inversión Social y sus efectos en la desigualdad

El presente anexo se compone principalmente de la 5ª edición del Boletín Invertir en la Gente, del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, impulsado conjuntamente desde el año 2003 por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, el *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)* y el *Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)*, agencias del Sistema de Naciones Unidas, en colaboración con el Ministerio de Hacienda. El mismo presenta los resultados de la investigación realizada con el propósito de analizar el impacto del Presupuesto Público en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Paraguay, especialmente en los grupos más vulnerables.

Es importante destacar que, al estar todos los indicadores analizados íntimamente ligados a la mayor cantidad de recursos desembolsados para la Inversión Social a través del Presupuesto Público, la investigación permite concluir que dicha mayor ejecución presupuestaria del Gasto Social en el periodo considerado afectó positivamente a la población más vulnerable.

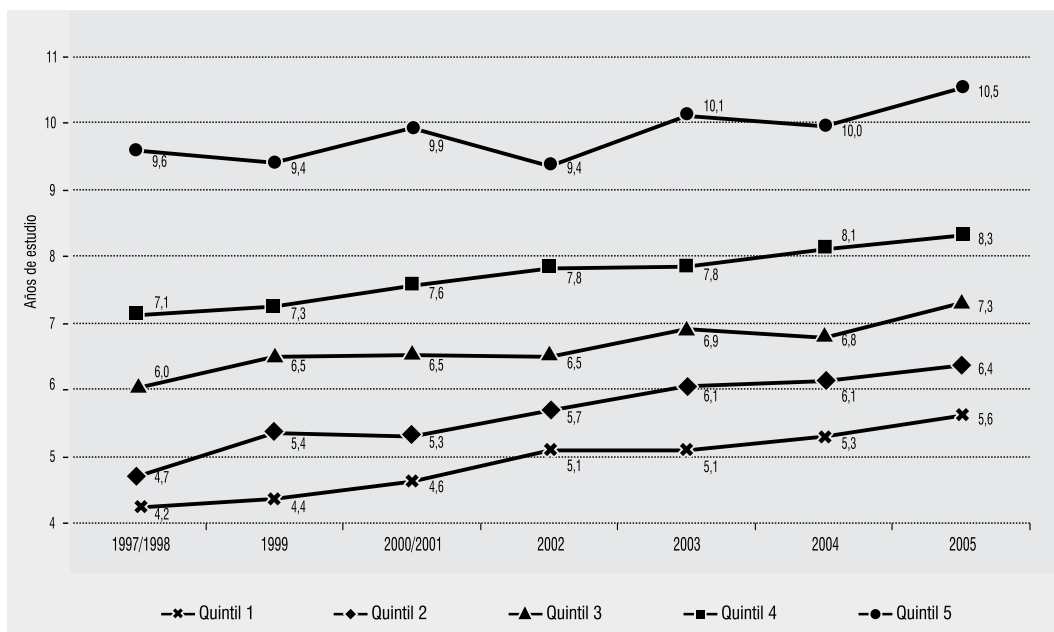
Considerando, sin embargo, que el déficit social en Paraguay sigue siendo elevado, las conclusiones del presente estudio alientan a un mayor esfuerzo fiscal, tanto en lo que respecta a priorizar más la Inversión Social como, al mismo tiempo, avanzar en el mejoramiento de la eficiencia en la asignación y ejecución de los fondos públicos.

En este documento se realiza un análisis vinculando niveles de ejecución presupuestaria con cambios en los indicadores sociales, desagregando éstos últimos en quintiles poblacionales. La velocidad con que se dispone de los datos de ejecución presupuestaria es muy superior a la velocidad de difusión de los datos estadísticos relacionados a indicadores sociales. Por ello, el periodo de análisis en esta oportunidad llega hasta el año 2005 para algunas variables provenientes de la última Encuesta de Hogares; para las demás se deberá aguardar la estimación y difusión de nuevos datos.

Algunos de los resultados más resaltantes del periodo de análisis (1997/2005) son:

- ▶ Se redujo la desigualdad entre ricos y pobres en materia de número promedio de años de estudio de la población mayor a 15 años. La diferencia sigue siendo elevada, pero la tendencia es hacia la reducción de la brecha. La población ubicada en el quinto quintil (los más pudientes) mejoró cerca de un año de estudio en promedio y el primer quintil (más pobre) aumentó 1,4 años de estudio en promedio en los últimos 8 años. Este incremento es alentador, considerando que el aumento de 1 año de estudio en promedio en este indicador en una década se considera un buen resultado a nivel internacional. La información puede ser constatada en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 5  
Evolución del promedio de años de estudio de la población de 15 años y más  
(por quintiles de ingresos) de Paraguay



Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto con datos de la DGEEC.

- La exclusión en salud sigue muy elevada. Sin embargo, el acceso a consultas de los quintiles más pobres (a través de la red de salud pública) se duplicó en el periodo 1997-2005; en el caso del segundo quintil más pobre aumentó aproximadamente en 63%. Estos aumentos son importantes aunque la meta de acceso universal sigue distante en Paraguay.

CUADRO N° 15  
Evolución de consultas por quintiles de ingresos

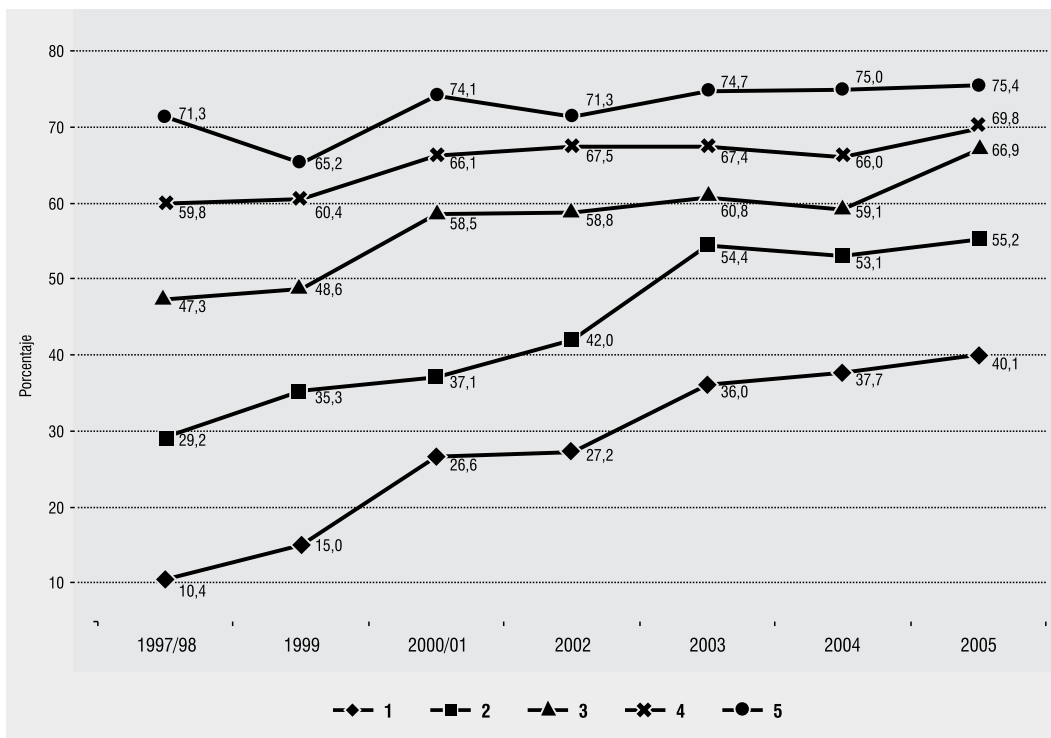
Porcentaje de personas por quintiles que consultan cuando se enferman						
Quintiles	1997/1998	1999	2000/2001	2003	2004	2005
1	34	30	32	36	38	45
2	44	41	41	44	50	53
3	65	52	51	55	53	61
4	68	53	57	62	59	66
5	68	67	69	68	65	73

Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto con datos de la DGEEC.

- Con respecto al acceso a agua potable, algunos de los resultados señalan que la población ubicada en el quintil más pobre pasó de 10,4% de acceso en el periodo de la Encuesta 1997/1998 a 40,1% en el año 2005; el segundo quintil pasó en el mismo periodo de 29,2% a 55,2%. Los demás quintiles también experimentaron mejorías, pero en menor proporción que los quintiles pobres, lo cual permitió una significativa reducción de la desigualdad con respecto al acceso a este servicio básico.



GRÁFICO N° 6  
Evolución de la Cobertura de agua potable según quintiles de ingreso



Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto con datos de la DGEEC.

- ▶ Con respecto a diferencias geográficas, también la cobertura aumentó significativamente tanto en el campo como en las ciudades, pero en mayor proporción en el área rural (sector más carenciado), con lo que se redujeron las desigualdades geográficas referidas a analfabetismo, acceso a partos institucionales y acceso a agua potable.

En la investigación se utilizaron exhaustivamente datos provenientes de las encuestas de hogares que realiza anualmente la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y que son técnicamente comparables desde el año 1997 hasta la fecha<sup>13</sup>. Se seleccionaron algunas variables coincidentes con las Metas Sociales Intermedias y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en otros casos, se tomaron variables próximas<sup>14</sup> ante la imposibilidad de contar con las mismas.

Por otra parte, para identificar a los grupos poblacionales más vulnerables se procedió a analizar la evolución en el tiempo del acceso a servicios básicos por parte de los mismos, desagregando la información por quintiles<sup>15</sup> de ingresos.

El estudio permitió hacer el seguimiento de la evolución por segmentos poblacionales de variables muy importantes; sin embargo, no todas las metas sociales pueden ser monitoreadas en Paraguay anualmente por falta de información oportuna.

<sup>13</sup> La última encuesta disponible en el momento en que se difunde este estudio corresponde al año 2005.

<sup>14</sup> Denominadas variables Proxy en la terminología económica.

<sup>15</sup> Quintiles: Son los valores que dividen a los datos en cinco partes iguales, de manera que cada porción represente el 20% de la serie.

ANEXO III

# Decreto de Aprobación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza



Presidencia de la República  
Ministerio de Educación y Cultura  
Decreto N° 3152

POR EL CUAL SE APRUEBA EL MARCO DE REGULACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA CONTENIDOS EN EL COMPENDIO DENOMINADO "ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA", Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA SU DIVULGACIÓN Y EJECUCIÓN.

Asunción, 8 de septiembre de 2006

VISTO: El Artículo N° 238, Numeral 1) de la Constitución Nacional, y el Decreto N° 401/2003, "Por el cual se conforma el Gabinete Social de la Presidencia de la República"; y

CONSIDERANDO: Que el Artículo 6° de la Constitución Nacional, "De la calidad de vida", prescribe: "La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de los habitantes".

Que los organismos y las entidades del Estado deben definir y promover la ejecución de políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida de los grupos y de los sectores más carenciados de la sociedad.

Que la pobreza es un problema de carácter estructural, que tiene múltiples causas y diversas manifestaciones, traducidas en la vulnerabilidad social, la exclusión económica y la exclusión social, y por lo tanto requiere sea combatida a través de programas y acciones integrados de intervención.

N° 90



Presidencia de la República  
 Ministerio de Educación y Cultura  
 Decreto N° 8152

POR EL CUAL SE APRUEBA EL MARCO DE REGULACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA CONTENIDOS EN EL COMPENDIO DENOMINADO "ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA", Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA SU DIVULGACIÓN Y EJECUCIÓN.

- 2 -

Que la necesidad de fortalecer una política y una estrategia destinadas a orientar y establecer los mecanismos institucionales de coordinación, en los ámbitos del diseño, de la ejecución, del monitoreo y evaluación de los programas de lucha contra la indigencia, es esencial para lograr una adecuada coordinación, evitando superposición de acciones o iniciativas de las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, por lo que resulta imprescindible crear un marco de política y de intervención interinstitucional, destinado a corregir esta deficiencia y posibilitar el uso racional y adecuado de los recursos financieros, técnicos y humanos del Estado.

Que la eficiente y sostenida reducción de la pobreza solamente podrán ser concretadas mediante programas e intervenciones integrados que sean sostenibles en el tiempo, lo que conlleva la necesidad de que la estrategia de lucha contra pobreza sea definida y se aplique en el ámbito de una política de Estado, con proyección a mediano y largo plazos.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

*[Handwritten signatures and stamps]*



Presidencia de la República  
Ministerio de Educación y Cultura

Decreto N° 8152

POR EL CUAL SE APRUEBA EL MARCO DE REGULACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA INDIGENCIA CONTENIDOS EN EL COMPENDIO DENOMINADO "ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA", Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA SU DIVULGACIÓN Y EJECUCIÓN.

- 3 -

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

- Art. 1°.- Apruébase el marco de regulación y articulación de las políticas y de los programas de reducción de la indigencia contenido en el compendio denominado "Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza".
- Art. 2°.- Encargase al Gabinete Social dependiente de la Presidencia de la República la promoción, divulgación y ejecución de la "Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza".
- Art. 3°.- El presente Decreto será refrendado por los Ministros integrantes del Gabinete Social.
- Art. 4°.- Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial.

N° \_\_\_\_\_

Dirección de Decretos y Leyes  
Secretaría General  
Gabinete Civil  
www.presidencia.gov.py

*Blanca Meléndez*  
*Rosa Juana Gómez de Peña*  
*Alfonso Fernández*  
*Victorina Delgado*

