

# **EVALUACIÓN COMÚN DE PAÍS (CCA)**



**PARAGUAY, 2005**

## **TABLA DE CONTENIDO**

- I. Resumen Ejecutivo (# 1-10/)
- II. Introducción (# 1-6)
- III. Contexto
  - 1. Contexto sociodemográfico (# 7-8)
  - 2. Contexto económico (# 9-14)
  - 3. Contexto político-institucional (# 15-19)
- IV. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
  - 1. Los ODM: estado actual, tendencias y desafíos (# 20-113)
  - 2. Condicionantes, desafíos y riesgos de los ODM (# 114-122)
  - 3. Costos de las metas intermedias y finales (# 123-127)
- V. Líneas estratégicas (# 128-141)
- VI. Anexos
  - 1. Línea de base 1990, diagnóstico 2004 y metas 2008, 2011 y 2015 de Compromisos y metas gubernamentales
  - 2. ODM e Instrumentos de Derechos humanos

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

- 1) La evaluación de país sirve al Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Paraguay para analizar la realidad paraguaya y a partir de la misma establecer áreas prioritarias de acción emergentes de dicha evaluación. La cooperación para el desarrollo se define mediante el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. Las coincidencias entre esta evaluación y el marco de asistencia con las prioridades nacionales pueden señalar un alineamiento con los objetivos de desarrollo del país. El SNU en Paraguay, entre otras acciones, puede contribuir al desarrollo nacional como organismo que abogue y apoye los emprendimientos conducentes al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), eje articulador de este análisis desde el enfoque de derechos humanos.
- 2) Los problemas relevados por los ODM constituyen aspectos fundamentales de la situación social del país así como de la cooperación del SNU aunque ambas sobrepasan a los ODM. Éstos son 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre; 2: Alcanzar la educación primaria universal; 3: Promover la equidad de género y empoderamiento de la mujer; 4: Reducir la tasa de mortalidad de la niñez; 5: Mejorar la salud materna; 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7: Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos 8 objetivos se desarrollan en 18 metas medidas a través de 48 indicadores. Si bien todas las metas e indicadores no corresponden al país, como es el caso de los países altamente endeudados, casi todos son pertinentes.
- 3) Las evaluaciones se realizaron en base a datos relevados hasta el 2003. Los objetivos referentes a educación, género, mortalidad de la niñez, VIH/SIDA y otras enfermedades endémicas presentan un panorama optimista en el sentido de que es posible cumplirlos de continuar los esfuerzos realizados hasta el momento aunque, no obstante, se requieren cambios significativos en las políticas, planes y proyectos. Por otra parte, los indicadores relativos a la pobreza, salud materna y medio ambiente revelan la importancia de implementar políticas de cambio estructural a corto plazo para lograr llegar a las metas comprometidas. Para ello es necesario un importante esfuerzo tanto en el diseño de las estrategias como en la implementación de nuevas formas de gestión de las mismas que garanticen eficiencia, eficacia y efectividad. El crecimiento económico, junto con la disminución de las desigualdades, en un marco de sostenibilidad ambiental constituyen determinantes fundamentales del cumplimiento de los ODM.
- 4) Se ha constatado que los mayores factores que obstaculizan el desarrollo humano en Paraguay se encuentran enmarcados en la pobreza, la exclusión y las desigualdades así como en la débil estatalidad y ciudadanía. La convergencia de estos factores restringe el pleno ejercicio de los derechos humanos: económicos, sociales y culturales, civiles y políticos.

- 5) Factores culturales acentúan las restricciones señaladas. La discriminación por razones de ideologías políticas, grupos de edad, origen étnico, orientación sexual, credos religiosos, diferencia de capacidades e idiomas vinculados a segmentos sociales, entre otros, continúa vigente. La persistente cultura patriarcal permea estas discriminaciones y profundiza las exclusiones.
- 6) Desconfianza creciente hacia los valores democráticos y limitado compromiso con el país reflejan también una débil configuración de capital social. Se incluye a intereses inmediateistas para el logro de réditos rápidos y de prácticas como el clientelismo. A esto se agrega que, el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental usualmente son ignorados no solamente por intereses de diversos segmentos sino que la misma ciudadanía desconoce sus derechos al respecto.
- 7) Paraguay ratificó pactos y convenios básicos de derechos políticos, económicos, sociales y culturales aunque se carece de un ejercicio pleno. El cumplimiento de los derechos humanos es fundamental para el logro de las metas del desarrollo. La construcción de una democracia de ciudadanía implica la participación activa de la ciudadanía, la separación de poderes y especialmente del Poder Judicial, la transparencia de la función pública y la rendición de cuentas de los actores políticos y burocráticos.
- 8) Asimismo, es necesario garantizar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. El limitado ejercicio de estos derechos afecta más a los grupos más pobres y vulnerables quienes, a su vez, son los mismos que sufren mayores carencias en las otras dimensiones de ciudadanía. Entonces, el ejercicio de los derechos humanos incluye ineludiblemente el acceso a una educación de calidad, atención en salud, empleo, alimentación adecuada, ambiente saludable, entre otros.
- 9) La necesaria estatalidad comprende la vigencia del Estado de Derecho con entes administrativo-burocráticos eficaces en su accionar, un sistema legal con la capacidad del Estado de dar vigencia a los derechos con carácter universal y expansión territorial, y la capacidad del Estado para constituirse en referente de identidad colectiva. Esto es, condiciones necesarias para garantizar la construcción de la democracia y la equidad social con eficacia, efectividad y credibilidad.
- 10) El análisis realizado en los párrafos anteriores sugiere la necesidad de considerar a ciertos temas como prioritarios para el Paraguay. Entre los mismos se encuentran la lucha contra la pobreza, la expansión de una ciudadanía integral y el fortalecimiento de la estatalidad, dentro del enfoque de derechos humanos. Estas áreas se encuentran permeadas por ejes transversales, entre los que se encuentra el género, el capital social, y el enfoque ambiental, factores culturales clave entre otros.
- 11) En este contexto adquieren particular relevancia las iniciativas tendientes a la

- reducción de la pobreza, particularmente la pobreza extrema; a la disminución de las desigualdades y a la integración social mediante la promoción, seguimiento y evaluación de la inversión social; la creación de mecanismos presupuestarios que aseguren la disponibilidad de recursos destinados al gasto social y su uso eficiente; la generación de espacios de discusión y concertación en torno a un pacto fiscal y al proceso de descentralización; la expansión de servicios sociales básicos de salud y de educación de calidad; y a la generación de oportunidades de empleo remunerado y de acceso a recursos productivos. La consecución de estos objetivos es central para el logro de otros objetivos en particular y del desarrollo humano en general.
- 12) En este sentido, resulta necesario el apoyo al país, a los sectores público y privado, en el diseño e implementación de políticas y programas conducentes a la promoción de un crecimiento económico de calidad; esto es, promoción de empleos, con equidad y sustentabilidad. El crecimiento económico de calidad constituirá un fuerte respaldo e impulso para el desarrollo humano en sus múltiples dimensiones como ingreso, salud, educación y participación social, cívica y política.
  - 13) El desarrollo de la estatalidad y la ciudadanía integral son dos partes de un mismo proceso tendiente al fortalecimiento de la democracia. La cual comprende a partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda reclamos sectoriales. Esto es, limitaciones nacionales aunque compartidas con otros países de América Latina.
  - 14) Con lo apuntado, se pretende superar la interacción entre debilidad institucional, factores socio-políticos y condiciones socioeconómicas que configuran límites para una ciudadanía integral. Esto es, pasar del estatus de elector/a al estatus de ciudadano/a; para evolucionar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía. En este contexto, la seguridad pública es un tema central que requiere el abordaje con una perspectiva de política integral, consensuada entre los diferentes actores del sector y con una visión de largo plazo.
  - 15) Resulta también relevante el desarrollo de políticas para el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por los procesos de regionalización así como las alianzas para la cooperación internacional, tanto en volumen como en calidad de la misma.
  - 16) Finalmente, el país cuenta con diagnósticos pertinentes, orientaciones de las líneas de acción así como recursos y habilidades para ejecutar políticas públicas orientadas al logro de los ODM. Inclusive, como evidencia de su compromiso, el Gobierno Paraguayo ha fijado metas intermedias de los objetivos globales, ha incluido metas adicionales y ha comenzado a incrementar la inversión social, factor clave para el cumplimiento de ambas. El desafío pendiente es aprovechar las oportunidades para tratar de convertir las potencialidades en logros efectivos.

## II. INTRODUCCIÓN

1. La Evaluación Común para el País (Common Country Assessment o CCA, por sus siglas en inglés) sirve al Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Paraguay para analizar la realidad paraguaya y a partir de la misma establecer áreas prioritarias de acción emergentes de dicha evaluación. También es la base de la renovación del compromiso con el país. Más específicamente, la cooperación con el gobierno, la sociedad civil, las autoridades locales, el empresariado y todos los involucrados en el desarrollo se define mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Assistance Framework o UNDAF, por sus siglas en inglés). Ambos productos del conjunto de agencias del sistema implican la armonización de los puntos de vista de las mismas para optimizar su acción. Asimismo, las coincidencias entre este análisis de país y las prioridades nacionales pueden señalar un alineamiento con los objetivos de desarrollo del país, convergencia que permite sinergias desde el SNU para un mayor impacto en los objetivos de desarrollo de Paraguay.
2. La evaluación de país es resultado de la combinación de los efectos conjugados por el contexto sociodemográfico, económico y político-institucional heredado del pasado, con su gravitación en el presente y en las perspectivas de futuro. En este contexto se evalúa el estado de las condiciones de vida de Paraguay cotejándolo con los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio (2000) en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), objetivos que inspiraron las metas nacionales comprendidas en el *Plan de Crecimiento con Equidad 2011* y en otros documentos gubernamentales como la *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*.
3. Además, se identifican las principales políticas y programas en curso orientados a los objetivos y las metas intermedias (2008) y finales (2015) asumidas particularmente por el Gobierno nacional. Asimismo, son analizados los costos para lograr esas metas, sus posibilidades de financiamiento y las fortalezas y debilidades para alcanzarlas.
4. Si bien es cierto que la situación socioeconómica es percibida con mayor preocupación por la población, el mejoramiento de la calidad de vida depende también de la calidad del marco institucional y de políticas, de la disponibilidad de recursos y de la vigencia de la democracia. Este conjunto crea las condiciones para que el Estado cumpla con sus funciones con equidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, y que sea pensable el logro de los ODM.
5. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población paraguaya es analizado desde el SNU en Paraguay con el enfoque de derechos humanos. Se fundamenta en las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos, individuales y colectivos, y que fueron asumidos por el gobierno de Paraguay mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de

los Derechos Humanos así como Convenciones, Pactos y Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres del SNU. Esto es, entre otros, la Convención por los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por una parte, y la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Mujer y Desarrollo, la Cumbre Social, por otra.

6. Este diagnóstico tiene el propósito de facilitar la definición de las líneas de acción del SNU en el país, para la armonización de sus actividades, programas y proyectos en las respectivas áreas de competencia de las Agencias que lo integran así como en los aspectos normativos y organizacionales que puedan significar el fortalecimiento de las instituciones y el alineamiento con los objetivos nacionales.

### III. CONTEXTO

#### 3.1. Contexto sociodemográfico

7. Entre 1992 y 2002 la población del país pasó de 4,2 a 5,2 millones de habitantes, de los cuales el 49,6% son mujeres y el 50,4% son hombres<sup>1</sup>. La tasa de crecimiento promedio anual de 2,2%, ubica a Paraguay entre los países de la región de más alto crecimiento poblacional. A este ritmo, las proyecciones para el año 2010 señalan que el número de habitantes superará los 6,3 millones y en 2020 se llegará a 7,5 millones.
8. Si bien el ritmo de crecimiento poblacional es alto, éste ha disminuido lentamente, principalmente como producto de tasas de fecundidad también en descenso. En 2000, la esperanza de vida al nacer se incrementó a 68,4 años para los hombres y a 72,6 años<sup>2</sup> para las mujeres, mientras que las tasas de mortalidad han disminuido. Estos cambios demográficos determinan un creciente predominio de los grupos en edades activas que se integrarán a la fuerza laboral, así como el paulatino envejecimiento de la población. Ambos fenómenos comenzaron a percibirse ya en el Censo de 2002 y se intensificarán en los próximos tres quinquenios. En 2020, 63,0% de la población estará comprendida entre los 15 y 64 años de edad (4,7 millones de habitantes) y el 7,2% corresponderá mayores de 65 años (casi 550.000 personas), mientras los menores de 15 años llegarán al 29,4% (2,2 millones de niños y niñas)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> DGEEC, 2004. **Paraguay. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Resultados finales.** Fernando de la Mora, 2 volúmenes.

<sup>2</sup> DGEEC (2005, en prensa), **Paraguay: Proyección de la población, 2000-2050.**

<sup>3</sup> DGEEC (2005, en prensa). Obra citada.

### 3.2. Contexto económico

9. Durante el período de construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá (1974-1981) el Paraguay experimentó un vigoroso crecimiento económico, con un promedio anual de 9,7% del Producto Interno Bruto (PIB), el más elevado de América Latina y el Caribe. Además de las grandes obras de infraestructura, la fuerte expansión del comercio en zonas fronterizas y de la frontera agrícola explican este elevado crecimiento. El periodo siguiente (1982-1989) se caracterizó por un moderado crecimiento anual del 2,9% del PIB; lo cual, en un contexto de alto crecimiento demográfico (3,2% entre 1982-1992), representó un retroceso en términos *per capita* con relación al periodo anterior<sup>4</sup>.
10. La situación se tornó aún más delicada a partir de 1997, cuando se desencadenó una profunda recesión. A pesar de la recuperación económica a partir del 2do semestre del 2003, al finalizar ese año el PIB *per cápita* se situó 30,0% por debajo del correspondiente a 1991. En los años 2002 y 2003, la moneda nacional acumuló una depreciación<sup>5</sup> del 54,0%, la inflación se elevó en el año 2002 al 14,6% luego de varios años de experimentar variaciones de sólo un dígito, y en el 2003 un aumento adicional de 9,3%<sup>6</sup> en el nivel general de los precios disminuyó aún más la capacidad adquisitiva de la ciudadanía.
11. La política económica de los últimos años logró una relativa estabilidad y significativos aumentos en las recaudaciones y las reservas internacionales, con lo cual se recuperó, en parte, la confianza de la comunidad internacional. El año 2004, después de 9 años de un persistente déficit, culminó con un superávit fiscal de US\$ 100 millones y una inflación de 2,8%<sup>7</sup>. Esta situación constituye una buena plataforma para pensar en cambios sociales estructurales.
12. El gasto social presentó importantes incrementos desde 1989, especialmente en educación y salud; sin embargo, no se tradujo en un mejoramiento igualmente relevante de los indicadores sociales. El uso de los recursos públicos está caracterizado por ciertos niveles de ineficiencia y discrecionalidad, así como por una mayor necesidad de criterios basados en los objetivos de las políticas y programas diseñados. Esta suma de factores negativos obligan a plantear la necesidad de una nueva estructura presupuestaria y mecanismos de monitoreo y evaluación continuos y sistemáticos para conseguir cambios sustanciales en los indicadores sociales.
13. A pesar del citado incremento el promedio de gasto social de Paraguay todavía se encuentra por debajo de otros países de la región. La Prioridad Fiscal del Gasto

---

<sup>4</sup> PNUD/DGEEC/Instituto Desarrollo, 2003. **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2003**. Asunción.

<sup>5</sup> Banco Central del Paraguay, 2004. **Cuentas Nacionales No. 40**. Asunción.

<sup>6</sup> Banco Central del Paraguay, 2005. **Informe Económico Abril 2005**. Asunción.

<sup>7</sup> Banco Central del Paraguay, 2005. Obra citada.

Social<sup>8</sup> en Paraguay que alcanzaba el 37,0% en los ochenta, llegó en la década de 1990 hasta el 42,0%. En esta misma década, los recursos presupuestarios destinados a la inversión social alcanzaron 54,0% en Brasil y, en promedio, 64,0% en Costa Rica, Chile y Argentina. El compromiso del actual Gobierno de Paraguay es llegar al 50,0% para el 2008.

14. El incremento de la participación estatal, de todos modos, no garantizará mejores indicadores sociales. La crisis económica, marcada por un estancamiento en las tasas de crecimiento del PIB, frente al persistente crecimiento demográfico configuran el contexto propicio para el continuo incremento del desempleo y subempleo y, por esa vía, de una pobreza estructural. Igualmente la expansión del gasto social está limitada por el retroceso de la base productiva, sobre todo si se mantienen la evasión fiscal y la estructura tributaria regresiva. Esta situación, en su conjunto, explica el 0,775 de Paraguay, en 2003 del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que lo ubica en el lugar 88 en el ranking de 177 países.

### 3.3. Contexto político-institucional

15. La ciudadanía social y política se halla afectada por las condiciones económicas vigentes, los altos niveles de pobreza, las profundas desigualdades y el escaso desarrollo institucional. Esta situación afecta en mayor medida a las poblaciones más pobres y vulnerables. Por ejemplo, en las elecciones municipales de 2002 votó 44,6% de la población del quintil más pobre en comparación al 57,9% del más rico; mientras que de quienes fueron a votar, se trasladaron por iniciativa propia 39,3% de las personas del quintil más pobre con relación al 87,6% del más rico<sup>9</sup>. Una gran proporción de pobres es trasladada hasta el lugar de votación por operadores/as políticos/as generando tensiones en la libertad de opción política.
16. La descentralización de poderes establecida por la Constitución Nacional es una herramienta para la ampliación territorial de las normas del Estado de derecho y para la profundización de la democracia. En la práctica, el proceso de descentralización todavía no ha tenido un desarrollo efectivo. Los principales problemas observados en el ámbito de la Descentralización y Gobiernos Locales pueden sintetizarse en la falta de un acuerdo político claro sobre lo que significa e implica la descentralización del Estado, la escasa autonomía y capacidad de decisión real y de gestión de los municipios, sobre todo de los pequeños y medianos; así como la imprecisión de poderes territoriales de los gobiernos departamentales y sus funciones constreñidas a la cooperación municipal y a la prestación de algunos servicios del Estado.
17. Los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física presentan una limitada capacidad pública para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho. En los últimos tiempos la inseguridad pública se ha convertido en un

---

<sup>8</sup> El porcentaje del Presupuesto General destinado al área social.

<sup>9</sup> DGEEC, 2003. **Condiciones de vida de la población paraguaya según la Encuesta de 2002**. Fernando de la Mora, p. 38.

problema creciente, incluyendo otras formas de violencia no padecidas antes por la sociedad paraguaya, como los secuestros extorsivos. Cabe señalar, no obstante, que el problema de la seguridad está en la preocupación de las autoridades y ha sido colocado como tema de atención en la agenda pública. Luego del desempleo, el problema de la inseguridad es el que mayor porcentaje de la población ha señalado como prioritario para ser resuelto por el gobierno<sup>10</sup>.

18. Otro componente de los derechos civiles es la protección de los derechos de las personas a través del sistema de administración de justicia. Las deficiencias en lo judicial pueden verse en el diseño estructural y de funciones del Poder Judicial, limitaciones en la acción de los fiscales y magistrados, la corrupción percibida en el accionar de los operadores del sistema, dificultades de acceso de los ciudadanos más desfavorecidos a la justicia, lentitud de los procesos e ineficiencias del régimen penitenciario. En el establecimiento carcelario de Tacumbú se encuentran más de 3000 reclusos, cuando su capacidad real es de 700 a 900<sup>11</sup>; en este establecimiento, el 79,8% de los reclusos aún no tiene condena.<sup>12</sup>
19. En el tema de la seguridad jurídica se identifican algunos aspectos que debilitan el sistema judicial y político institucional: denuncias de abusos policiales, ineficiencia del aparato de seguridad, “flexibilización legal” por medio de decretos y reglamentos que dejan con vigencia parcial a las leyes, escasa claridad sobre la jerarquía de las leyes, falta de certeza y predictibilidad de los fallos judiciales. Para parte importante de la población, existen dificultades en lo que respecta a la garantía constitucional y legal de la propiedad e incertidumbre sobre los derechos de propiedad<sup>13</sup>, debido fundamentalmente a la ausencia de un sistema de registros consistente y fiable, así como a la percepción de corrupción de los operadores del sistema, a las disfunciones respecto a la publicidad y estabilidad de las normas jurídicas y de las decisiones judiciales.

#### **IV. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)**

##### **4.1. Los ODM: estado actual, tendencias y desafíos.**

20. Los problemas relevados por los ODM constituyen aspectos fundamentales de la situación social del país así como de la cooperación del SNU en Paraguay. En efecto, el primero de los ODM es la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, en el lapso 1990-2015; sin embargo, el gobierno y la cooperación del SNU en Paraguay se orientan a reducir la pobreza global y, dentro de ésta, la pobreza extrema. El análisis que sigue presenta a los ODM, las acciones del

---

<sup>10</sup> **Encuesta Nacional sobre Corrupción, 2004**, Obra citada.

<sup>11</sup> CODEHUPY. **Anuario de Derechos Humanos en Paraguay, 2004**. Asunción, 2004.

<sup>12</sup> Elizabeth Flores, en: PNUD/DGEEC/Desarrollo. **Informe Nacional de Desarrollo Humano, Paraguay 2003**. Asunción, 2003, p. 31.

<sup>13</sup> “Cerca del 60% de los predios minifundistas, no cuentan aun con los debidos títulos que respalden jurídicamente la posesión física de los bienes”, en PNUD/DGEEC/Desarrollo. Obra citada.

Gobierno con relación a los mismos, sus vínculos con los Derechos humanos así como desafíos de los ODM.

21. Los ODM son: 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre; 2: Alcanzar la educación primaria universal; 3: Promover la equidad de género y empoderamiento de la mujer; 4: Reducir la tasa de mortalidad de la niñez; 5: Mejorar la salud materna; 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7: Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos ocho objetivos se desarrollan en 18 metas medidas a través de 48 indicadores. Si bien todas las metas e indicadores no corresponden al país, como es el caso de los países altamente endeudados, la mayoría son pertinentes.
22. El Gobierno de Paraguay, país de desarrollo humano medio, ante las metas (y sus correspondientes indicadores) de los ODM globales presenta tres orientaciones: a) establecimiento de mayores exigencias con el reemplazo de metas, como es el caso de abastecimiento de agua (potable) en red, o con conexión domiciliaria, en lugar de agua mejorada; b) reconocimiento de rezagos y utilización de las metas de los ODM, como la tasa de mortalidad materna; y c) adición de nuevas metas a las existentes en el ODM 2 porque se consideraron pertinentes como es el caso de la matrícula bruta de la Educación inicial y de la Enseñanza Escolar Básica.
23. A partir de lo examinado, puede afirmarse que el país en 2005 presenta un significativo déficit social con relación a los ODM. Sin embargo, la situación en la década de 1990, punto de partida de los ODM, era peor como resultado de la escasa inversión social en las décadas anteriores (1970-1980). La baja inversión, en capital humano y en infraestructura social, así como su limitada eficiencia inciden hoy. Sus efectos duraderos son, por ejemplo, la magnitud y niveles de la pobreza así como el volumen y la calidad del empleo reduciendo la empleabilidad y productividad de la población.
24. Diferentes informes del SNU hasta 2004, en general, presentaban un escenario poco alentador con respecto a las posibilidades del país de cumplir con los ODM y sus metas. Los pronósticos tomaron en consideración, por una parte, el comportamiento histórico de los indicadores sociales, demográficos y económicos y, por otra, los compromisos asumidos y esfuerzos desplegados por el Ejecutivo y el Legislativo, en cuanto a identificar las necesidades más urgentes, promover los medios organizacionales para satisfacer estas necesidades, e incrementar el presupuesto público; todo esto para permitir la implementación de políticas y programas prioritariamente orientados al logro de los ODM.
25. Sin embargo, a fines del 2004 comenzaron a observarse síntomas favorables en materia de incremento de la inversión social, que si se consolidan a lo largo del 2005 y años siguientes, pueden cambiar el calificativo inicial de los ODM según el informe del SNU en Paraguay en 2003<sup>14</sup> de “improbable cumplimiento” a

---

<sup>14</sup> SNU en Paraguay, 2003. **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Asunción, 64 p.

- “potencialmente probable cumplimiento”, en algunos casos, y de “potencialmente probable cumplimiento” a “probable” o “altamente probable cumplimiento”, en otros. El año 2005 podría constituir el punto de inflexión hacia el logro de los ODM. Ello resulta factible, si al aumento de la inversión social acompaña una mayor eficacia y eficiencia de dicha inversión, como lo señalan las recomendaciones generales del Informe *Invirtiendo en el desarrollo* (Enero de 2005), elaborado en el marco del Proyecto del Milenio, dirigido al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan.
26. En el año 2004 no se avanzó en el logro de las metas; el presupuesto permaneció estancado en los niveles del año 2003. Los tomadores de decisión dejaron en claro que los años 2003 y 2004 habían formado parte del periodo de recuperación de la confianza y credibilidad –intangibles pero significativo capital- en las instituciones del Estado y en la estabilidad macroeconómica. Actualmente, el Gobierno se encuentra a las puertas del inicio de la segunda fase (2005-2008), aún más ambiciosa que la primera. Esta fase contempla mayor equidad social y reducción de la pobreza<sup>15</sup>, objetivos cuyo cumplimiento ameritan un estrecho seguimiento.
27. Como las metas fueron establecidas en 2004, se estimaron indicadores de ese año<sup>16</sup> y se fijaron las metas intermedias en 2008. Inclusive en la Declaración de San Bernardino, que condensaba el compromiso asumido por el Gobierno paraguayo a través de su conducción económica y los sectores privados allí representados, se incorporaron metas adicionales para el año 2011, año de celebración del segundo centenario de la Independencia nacional.
28. En relación con los ODM; el **Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre** contempla: Reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza (Meta 1) y de personas que sufren hambre (Meta 2). En la pasada década se observó el aumento de los niveles de pobreza, de 30,3% de la población en 1995<sup>17</sup> a 33,7% en 1999 y a 41,4% en 2003. En el mismo período, la pobreza extrema o indigencia evolucionó de 13,9% de la población a 15,5% y a 20,1%, respectivamente. En 2003, 2.346.000 personas fueron consideradas pobres y la mitad de esta cantidad como indigentes. La mayor proporción de pobreza continúa localizándose en el campo; 43,4% en el área rural y 39,8% en la urbana. Pero, por la urbanización en curso así como por la reproducción de la pobreza urbana, 1.269.000 pobres se encontraban en las ciudades en comparación a 1.077.000 en el campo, en 2003.
29. Como se puede notar, la pobreza de ingreso se está “urbanizando”. Su incidencia cada vez mayor obliga a las familias a expulsar más miembros hacia el mercado

---

<sup>15</sup> **Plan de Crecimiento Económico con Equidad**, *Foro Paraguay 2011–Bicentenario de la Independencia*, San Bernardino: Ministerio de Hacienda, Noviembre del 2004, p. 14

<sup>16</sup> Como se trata de estimaciones de indicadores de 2004 y en ese año, a partir de años anteriores, las cifras de entonces no necesariamente coinciden con las de este informe porque éstas fueron obtenidas posteriormente. Esto explica las diferencias entre las estimaciones de entonces y los datos aquí presentados.

<sup>17</sup> Es la primera encuesta nacional, en términos geográficos, y se utiliza el método de la Línea de Pobreza, criterio uniforme para las encuestas que siguen.

laboral entre los que se encuentran niños, niñas y mujeres; a quienes se agregan las horas de trabajo remunerado a las de trabajo doméstico. Llama la atención el hecho de que en Paraguay, al parecer, el hecho de ser mujer no implica necesariamente ser más pobre a pesar de que las mujeres tienen menos oportunidades de empleo y niveles de ingreso más bajos. Esta situación podría explicarse por patrones de gasto diferentes entre hombres y mujeres y por una mayor eficiencia por parte de los recursos con que cuentan las mujeres. Sin embargo, es necesario señalar la mayor vulnerabilidad de las mujeres pobres frente a los hombres pobres debido a sus obstáculos para lograr equilibrar sus múltiples roles, en un contexto de discriminación salarial y segregación ocupacional. Por otro lado, es necesario llamar la atención acerca de las diferencias entre mujeres pobres y no pobres. El desempleo de las primeras duplica al de las segundas; más del 20,0% de estas últimas accede a niveles superiores de educación frente a solo el 3,0% de las mujeres pobres. De igual manera, el acceso a agua potable y a otros servicios públicos presenta brechas importantes, mostrando la inequidad de la política pública.

30. El Paraguay pasó de ser un país mayoritariamente rural a otro urbano. Sin embargo, la mayoría de las exportaciones registradas dependen del sector agropecuario así como se mantiene una fuerte cultura rural que se adapta en el área urbana. En cualquiera de los casos, 56,7% de la población vivía en las ciudades en 2002. El crecimiento urbano y de las áreas metropolitanas se produjo como consecuencia de importantes corrientes de migración procedentes de pequeños centros urbanos del interior del país y del área rural, siendo las mujeres el principal componente demográfico tanto de las migraciones como de la residencia urbana. En efecto, en 2002 por cada 94 varones se registraba la presencia de 100 mujeres en el área urbana, al tiempo que entre 1982 y 2002 las jefaturas de hogar femeninas en esa área se habían incrementado del 22,0% hasta casi 30,0%<sup>18</sup>. La crisis económica que obliga a los hogares a incrementar el número de perceptores, así como el aumento de las credenciales educativas, las escasas oportunidades laborales para las mujeres y el cambio en las aspiraciones y expectativas impulsaron a las mujeres a la búsqueda de nuevas opciones en las ciudades. Entre los/as jóvenes migrantes hay un protagonismo indiscutible de las mujeres, quienes se insertan en el mercado laboral en condiciones sumamente precarias, generalmente en el sector informal urbano o en el trabajo doméstico.
31. Una particularidad de este proceso es el creciente empobrecimiento de la niñez y adolescencia. Según la Encuesta de hogares de 2003, la mitad de la población menor a 18 años es pobre en comparación al 41,4% de la población total; se trata de 1.278.000 niñas y niños pobres. La pobreza condujo al trabajo infantil. En 2001, aproximadamente 1 de cada 4 niñas y niños de 10 a 17 años estaba económicamente activo y, de este segmento, 6 de cada 10 cuentan de 15 a 17 años. Esto implica una “laboralización” de la adolescencia. Si bien los niños trabajan en mayor proporción que las niñas, éstas lo hacen durante más horas a la

---

<sup>18</sup> DGEEC, 2004. **Paraguay. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002**. Obra citada.

- semana en trabajos “invisibles” o domésticos y desde muy temprana edad<sup>19</sup>. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (NNUU), el 6 de noviembre de 2001, ya había llamado la atención al Estado paraguayo acerca de la necesidad de redoblar esfuerzos por reducir la pobreza y sus consecuencias sobre la niñez.
32. Como indicador de la Meta 2 del ODM 1 se considera a la desnutrición global de la niñez menor de 5 años. Ésta fue 3,7% en 1990, 5,1% en 1997/8 y 4,6% en 2000/1 según las Encuestas de hogares respectivas. A partir del 2000 se cuenta con registros del ministerio<sup>20</sup> pero con una cobertura aún no nacional. En el período 2000-2003, la desnutrición global aumentó, pasó de 6,5% a 11,2%, mientras que el riesgo de desnutrición global se redujo, de 19,2% a 13,2%.
  33. En un contexto de pobreza, migración y altas tasas de fecundidad, una práctica común en el país y que afecta en particular a niños, niñas y adolescentes migrantes es la del *criadazgo*; esto es, trabajo doméstico a cambio de alimentación, alojamiento y a veces educación. La explotación sexual a niños, niñas y adolescentes, junto con la trata de personas –interna y externa- no son problemas menores en el país, también suelen estar vinculados a los procesos migratorios. Las mujeres aparecen como particularmente afectadas; sin embargo, los varones también sufren la situación a pesar de su invisibilidad en las estadísticas y en el imaginario colectivo.
  34. La pobreza en Paraguay tiene entre sus principales causas a la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y es síntesis de múltiples exclusiones. La mayor incidencia en el sector rural obedece principalmente a la dificultad en el acceso a la tierra y a otros recursos como información, créditos y capacitación pertinente. A esta situación se agregó la alta fecundidad en el campo y la migración a las ciudades así como la reproducción de la pobreza urbana, todo lo cual incidió en el rápido incremento cuantitativo de la pobreza en las ciudades. La falta de oportunidades laborales en el área urbana no permite satisfacer las aspiraciones de conseguir una mayor calidad de vida, limitada además por la baja calidad de los servicios de salud, educación e infraestructura sanitaria. La debilidad institucional, así como la corrupción, determinan el acceso desigual a los servicios sociales, problema especialmente importante en las áreas rurales.
  35. Las mujeres, niñas y niños, jóvenes e indígenas aparecen como grupos sociales particularmente excluidos de los recursos con que cuenta el país. Las mujeres son propietarias de apenas el 7,4% de los lotes censados por el Censo de Colonias en 2001<sup>21</sup>. El trabajo familiar y su rol reproductivo, así como los prejuicios desde la demanda de empleo les impide incorporarse en condiciones de igualdad a los hombres en el mercado laboral. Una parte importante de la niñez se encuentra en

---

<sup>19</sup> OIT-IPEC/UNICEF, 2003. **Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora de Paraguay.** Asunción.

<sup>20</sup> Sistema de Vigilancia sobre Alimentación y Nutrición (SISVAN) del MSPBS.

<sup>21</sup> OIT, 2003. **Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay.** Santiago de Chile.

- situación de pobreza lo cual les obliga a trabajar, con los consiguientes efectos perversos tanto en el presente en sus niveles educativos, de salud y en su capacidad laboral como de superar la pobreza en el futuro. La juventud, que en baja proporción logra incorporarse a la educación media o superior, presenta tasas de desempleo más altas que las de los adultos. Asimismo, su acceso a la tierra en el sector rural está cada vez más limitado por los elevados costos de la misma como por el incremento en la esperanza de vida de los padres que retarda el traspaso de recurso vía la herencia. Los grupos indígenas aparecen como los más excluidos en todo sentido, situación agravada por la falta de políticas al respecto.
36. Una de las características de la pobreza en el Paraguay es el mayor número de dependientes, especialmente niños y niñas en los hogares pobres. El ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres debe ser incorporado a las estrategias tendientes a la disminución de la pobreza, dado el importante número de mujeres que se declara insatisfecha con el número de hijos/as y el tiempo de espaciamiento entre ellos/as, y el todavía bajo acceso a métodos anticonceptivos<sup>22</sup>.
  37. Las consecuencias de la pobreza no sólo se observan en la falta de ingreso, en la sobrecarga de trabajo para las mujeres o en el trabajo infantil. El ejercicio pleno de los derechos sociales y políticos se encuentra restringido por las condiciones económicas vigentes, los altos niveles de pobreza, las profundas desigualdades y el escaso desarrollo institucional que afecta en mayor medida a las poblaciones más pobres y vulnerables.
  38. El Gobierno paraguayo, entre las Metas del *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*, indica 13,0% de incidencia de la pobreza extrema en 2008 y 7,0% en 2015. Para este mismo año, la tasa de desnutrición de menores de 5 años tiene por meta 1,9%<sup>23</sup>. También, la Dirección del Plan de la Estrategia mencionada registra las mismas metas<sup>24</sup>. Con las tendencias vigentes, a menos que se den cambios rápidos y significativos, no se cumplirían las metas.
  39. Como ya se anotó, además del mencionado plan, existen actualmente otras dos propuestas de estrategias contra la pobreza. Ellas son la *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (ENREPD) liderada por la Secretaría de Acción Social (SAS) y la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social* elaborada por la Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Ninguna de las dos ha sido oficializada. La SAS ejecuta actualmente el Programa Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y la inclusión social de

---

<sup>22</sup> El 50,5% de las mujeres de 15 a 44 años utilizaba algún método anticonceptivo según la **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004** del CEPEP (Asunción, 2005).

<sup>23</sup> **Plan de Crecimiento Económico con Equidad, Foro Paraguay 2011–Bicentenario de la Independencia**, páginas 94-95.

<sup>24</sup> Según la Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, **Plan “Jahapo’o Teko Asy”**, de Septiembre del 2004, p. 16, en la Incidencia de la pobreza extrema en 2015, la meta es de 8,0%.

- las comunidades pobres de tres departamentos. En las tres iniciativas de lucha contra la pobreza se observa la inclusión de la perspectiva de género y de grupos excluidos como los indígenas. Sin embargo, el desafío se encuentra en la operativización de los mecanismos de incorporación efectiva en la población meta de grupos excluidos como mujeres, indígenas, niñas y niños, personas adultas mayores, guaraní parlantes, entre otros.
40. La lucha contra la pobreza es una lucha por los derechos humanos como, por ejemplo, lo señala la Declaración Universal de los Derechos Humanos en cuanto que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que registra lo anterior así como una mejora continua de sus condiciones de existencia y a estar protegida contra el hambre. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las NNUU, el 28 de mayo de 1996, entre varios aspectos, expresó como motivo de preocupación el elevado porcentaje de población que vive en condición de pobreza así como la suerte de la población indígena y de campesinos sin tierra. También el Comité instó al Gobierno a que continúe los programas de desarrollo económico, reforma agraria y reforma fiscal a fin de hacer frente al grave problema de la desigual distribución de la riqueza como medio de combatir la pobreza. La toma de medidas enérgicas para eliminar las formas de discriminación de que son víctimas las poblaciones autóctonas y la especial atención a los problemas de la tierra fue otra sugerencia. Por otra parte, el mismo Comité de los Derechos del Niño de las NNUU, el 6 de noviembre de 2001, manifestó su honda preocupación por el creciente número de niños que son víctimas de explotación económica por lo que reiteró combatir y erradicar lo más eficazmente posible todas las formas de trabajo infantil.
41. En Paraguay, la solución a la pobreza estructural y la erradicación de la pobreza extrema y el hambre pasan principalmente por la disminución de la desigualdad del ingreso, de la tenencia de la tierra y del acceso a los servicios sociales. Un incremento en las oportunidades de empleo, así como un mercado de tierras eficiente y la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos constituyen medios imprescindibles para cumplir con este ODM. La expansión de las oportunidades de empleo se opone al trabajo infantil en cuanto que éste cercena oportunidades y derechos, especialmente referidos a la educación. En este sentido, cabe señalar que mientras no exista un crecimiento económico sostenido; políticas sociales compensatorias; acceso a educación media y formación técnica, a otros recursos productivos como tierra y capital, a infraestructura que disminuya los costos de oportunidad y aumente la productividad; y cambios en el comercio mundial (por ejemplo, disminución de los subsidios a los productos agropecuarios en los países desarrollados), las estrategias de lucha contra la pobreza tendrán un efecto reducido y coyuntural.
42. Por ello, el desafío para el cumplimiento de este objetivo, como de los demás, es la construcción consensuada de un modelo de desarrollo de largo plazo, con programas y proyectos que cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación,

así como de presupuestos acordes con las exigencias del diseño de las políticas y de recursos humanos capacitados y con entereza moral al frente de los mismos, enfrentando la debilidad institucional así como una de sus expresiones cual es la corrupción.

43. **El Objetivo 2: Alcanzar la educación primaria universal** tiene como Meta 3: Asegurar que todos los niños y niñas tengan la posibilidad de completar la educación primaria. Al respecto, se ha considerado a los dos primeros ciclos de la Enseñanza Escolar Básica (EEB) como sustitutos de la primaria. Los indicadores muestran significativos avances en Paraguay. El Indicador 6, Tasa neta de matrícula en la EEB, registró en 1990-2001, en los dos primeros ciclos alrededor del 90,0% mientras que la del tercer ciclo pasó de 27,0% a 53,0%, en el mismo lapso<sup>25</sup>. El alfabetismo de la población joven, de 15 a 24 años, o Indicador 8, señaló 95,3% en 1992 y 98,0% en 2003. Con menor nivel, se encuentra el Indicador 7: Tasa de supervivencia hasta el 5to. Grado que evolucionó de 70,0% en 1990 a 75,4% en el 2001.
44. El Gobierno paraguayo se ha propuesto, además, metas particulares. Primero, elevar la “cobertura de la primaria” de 93,0% en el 2001 a 95,0% en el 2008 y a 100,0% en el 2015<sup>26</sup>. Segundo, también, fundamentado en la ENREPD, puso por meta en el 2008, 99,0% a la Tasa de la matrícula bruta de la Educación Inicial (específicamente Preescolar) y EEB. Al respecto, se ha encontrado que la matrícula bruta del Preescolar saltó de 27,0% en 1990 a 81,0% en 2001; de la EEB de 1ro. y 2do. ciclos, de 105,0% a 108,0%<sup>27</sup> y la del 3er. ciclo de 27,0% a 53,0%. Tercero, en 2008, la meta gubernamental de la Tasa bruta de la Matrícula de la Educación Media es 65,0%; su base fue 22,0% en 1990 y 44,0% en 2001<sup>28</sup>.
45. Ante la calidad de la educación en la EEB y los logros de aprendizaje, en matemática y comunicación, que alcanzaron aproximadamente menos del 50,0% en el 2004, el Gobierno se ha propuesto como meta en 2015, 60,0% de rendimiento, en cuarto lugar. Efectivamente, en 2001, niñas y niños del 3er. grado de la EEB, en las pruebas obtuvieron 58,9% de rendimiento en comunicación y 55,9% en matemática<sup>29</sup>. Estas metas se ejecutan dentro de la continuación de la Reforma Educativa en curso para los niveles Inicial y Medio y que ahora se plantea en el nivel terciario.
46. Otra meta relevante que se ha propuesto el Gobierno paraguayo ha sido erradicar el analfabetismo, de la población de 15 años y más, que de 9,7% en 1992 se

---

<sup>25</sup> MEC/DGPEC, 2004. **Análisis cuantitativo de la evolución educativa, 1990-2001**. Asunción.

<sup>26</sup> **Plan de Crecimiento Económico con Equidad, Foro Paraguay 2011–Bicentenario de la Independencia**, pp. 94-95.

<sup>27</sup> La tasa de matrícula bruta en la EEB, 1º y 2º ciclos es el cociente entre el número de alumnos/as matriculados/as en estos dos ciclos, *independientemente de su edad* (nuestro énfasis), expresado como porcentaje de la población del grupo de edad oficial que corresponde a este nivel de enseñanza. Esto explica tasas de 105,0% y 108,0%.

<sup>28</sup> MEC/DGPEC, 2004. **Análisis cuantitativo de la evolución educativa, 1990-2001**. Asunción.

<sup>29</sup> JICA/Instituto Desarrollo, 2004. **Análisis del Sistema Educativo en Paraguay**. Asunción, Octubre.

- propone eliminarlo en 2008. Al respecto, el analfabetismo alcanzó 6,6% en 2003; pero, el rural casi triplica al urbano y el de la población indígena es casi ocho veces el nacional. Las mujeres adultas presentan tasas bastante más altas que el promedio nacional. Tanto niñas, niños y adolescentes encuentran dificultades, especialmente económicas, que obstaculizan su acceso al sistema educativo, determinan la repitencia o el prematuro abandono escolar y contribuyen a incrementar la exclusión social, situación que es particularmente grave en el caso de la niñez indígena y rural. El esfuerzo gubernamental se canaliza a través del Plan Nacional de Alfabetización, 2004-2008.
47. La incorporación de estrategias diferenciadas atendiendo al género, etnia e idioma hablado en el hogar es un desafío pendiente. Se observan avances en la incorporación del género en la agenda educativa a través del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME), ejecutado por el MEC y la SM, y para niñas y niños en lo que respecta a la educación bilingüe guaraní-español, llevado a cabo por el MEC. No obstante el derecho a la educación se ve limitado en algunos sectores. No existen mecanismos que garanticen a las niñas embarazadas continuar sus estudios, a pesar de que institucionalmente no existen normas discriminatorias en tal sentido y las mismas existen implícitamente. Las mujeres jóvenes presentan como causas de deserción las responsabilidades familiares y la distancia de la casa a la institución educativa. Ponen así en evidencia la necesidad de considerar los patrones de división sexual del trabajo en el hogar, la inseguridad y la violencia contra las mujeres al diseñar e implementar una política educativa. En el mismo sentido, la pertinencia de los contenidos educativos debe ser garantizada en el marco del derecho universal a una educación de calidad. Las diferencias étnicas y por idioma hablado constituyen causales de exclusión cuando que deberían contribuir a la conformación de identidades colectivas que revaloricen a la diversidad cultural como eje integrador del desarrollo.
48. En Paraguay, además de los dos primeros ciclos de la EBB como equivalentes a la primaria, entre los indicadores nacionales, también se encuentra la erradicación del analfabetismo absoluto desde el MEC y con la cooperación internacional. Esto se ejecuta mediante la *Alfabetización de Adultos* que cuenta con el Plan Nacional de Alfabetización 2004-2008 de tres programas: a) Educación básica bilingüe de jóvenes y adultos; b) Bilingüística alfabetización guaraní-castellano, más orientado a adultos mayores del área rural; y c) Alfabetización por teleclases, para jóvenes y adultos de zonas urbanas y peri-urbanas. Asimismo, debe apuntarse que, tanto el Plan como la ENREDP, incluyen, entre sus metas, indicadores de la expansión de la cobertura de este ODM.
49. Dos problemas centrales han sido detectados: cobertura y calidad. Si bien la calidad de la educación recibida es muy importante, también resulta muy condicionante el limitado acceso a la educación básica y media de niñas, niños y adolescentes del área rural y del sector indígena. Efectivamente, la población de estos sectores es la que presenta mayores índices de repitencia en todos los

- niveles, o abandonan la escuela por el escaso apoyo de sus familias (pobreza, analfabetismo o bajo nivel educativo, etc.). A esto debe agregarse, el impacto diferencial del género en estos ámbitos como el caso de las madres adolescentes que abandonan la escuela, o el creciente número de jóvenes que ingresan con desventajas en el mercado laboral, o el resultado en niñas, niños y adolescentes que trabajan, sea en la calle o como criaditas; situaciones en las cuales aumenta el riesgo de violencia, embarazo precoz, VIH/SIDA, entre otros.
50. Además de la cobertura, también constituye un problema central la mala calidad de la educación formal recibida por niñas, niños y adolescentes; probada en los resultados de las pruebas llevadas a cabo por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) del MEC. La educación formal de mala calidad está condicionada por diversos factores, tanto institucionales como familiares. Entre los primeros se encuentran la insuficiente e inadecuada inversión en educación, maestras y maestros con rasgos autoritarios y capacitación insuficiente, sin excluir como factor incidente a la falta de acceso a servicios adecuados de salud (nutrición y salud bucodental). Los factores familiares están dados por la educación de los/as adultos/as del hogar, especialmente de las mujeres y de las condiciones de la vivienda. Los logros de aprendizaje son centrales para que las personas puedan enfrentarse a los desafíos que la globalización impone y sean capaces de aprender a lo largo de la vida. En este sentido, adquieren relevancia la educación preescolar y la atención integral de la primera infancia para crear las bases psicológicas, afectivas e intelectuales que permitirán un desempeño óptimo en el resto de la vida.
51. Diversas iniciativas públicas se agregan a las ya señaladas, la más importante en los últimos años ha sido la puesta en práctica de una reforma educativa, que si bien logró incrementar la cobertura, tiene deudas pendientes respecto a la calidad de la educación y a la práctica docente. Con el objetivo de fortalecer la implementación de la citada reforma, el presupuesto público en educación se incrementó de manera importante, pero sin los resultados esperados debido a la baja eficiencia en el uso de los recursos. La Constitución de 1992 garantizó el gasto anual del 20% del presupuesto de la Administración Central en educación. A pesar de ello no se cumple el derecho a una educación gratuita, ya la familia debe destinar una parte importante de los recursos familiares a la educación primaria de sus hijos/as.
52. El derecho humano a la educación primaria se registra especialmente en la Convención por los Derechos del Niño y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al señalar que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, que la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse asequible a todos con la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño de las NNUU, el 6 de noviembre de 2001, expresó su preocupación por la calidad de la enseñanza, que sigue siendo mala, los gastos de la enseñanza obligatoria no relacionados con la escolaridad, las altas tasas de repetición y abandono escolar y

- las condiciones deficientes de las infraestructuras. También, observó con preocupación que, de hecho, no se permitía que las niñas embarazadas sigan asistiendo a la escuela. A partir de estas observaciones, entre otras, hizo las recomendaciones pertinentes.
53. El cumplimiento de este ODM debe verse en el contexto de las sinergias que crea en los otros. La educación primaria constituye el piso sobre el cual se construyen las oportunidades educativas siguientes, las laborales y las relaciones sociales ampliadas, el capital social y la participación política autónoma. De esta manera, debe verse solo como el paso inicial para el incremento de la cobertura y calidad de la enseñanza escolar básica, de la educación media y de la formación técnica y profesional, niveles fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo de cualquier país.
  54. El **Objetivo 3: Promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer** cuenta con la Meta 4: Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para el 2005, y en todos los demás niveles educativos para el 2015. En el ámbito educativo, según el indicador de ODM, solamente se alcanza a la equidad de género en el alfabetismo de la población joven nacional pero se mantienen diferencias, desfavorables para la mujer, según área de residencia, edad y condición de pobreza. Se reconoce que el indicador es útil aunque insuficiente para la equidad de género en educación. El analfabetismo femenino adulto presenta un nivel relativamente alto.
  55. A pesar de la implementación de una reforma educativa con perspectiva de género, existen prácticas docentes y marcos normativos –formales e informales– en las instituciones que fortalecen los roles tradicionales asignados a mujeres y varones. Esto impacta en la selección de las carreras y en el futuro laboral, así como en la construcción de un proyecto de vida propio. Las mujeres siguen optando por carreras tradicionalmente femeninas como la docencia y las relativas a los servicios personales (psicología, trabajo social, enfermería), mientras que los varones por carreras con mayor dinamismo tecnológico (ingenierías). La salida al mercado laboral está marcada por las opciones educativas, concentrando a las mujeres en actividades compatibles con sus responsabilidades familiares (sector informal) o que son extensiones de las mismas (empleo doméstico, docencia, enfermería). Se trata de ocupaciones generalmente precarias, de bajos ingresos y subvaloradas socialmente.
  56. En general, es posible señalar que las metas originalmente establecidas serán cumplidas en el plazo previsto. Sin embargo, el contexto socioeconómico y político actual muestra que el cumplimiento de estas metas no será suficiente para llegar al objetivo de equidad de género y empoderamiento de la mujer. En efecto, el mayor nivel educativo de las mujeres no ha tenido efectos positivos en el mercado laboral y en la participación de las mujeres en la esfera política y social.
  57. El indicador sobre la participación parlamentaria de las mujeres muestra su baja

representación y escasa evolución en los años de transición a la democracia; de 5,5% en la Cámara de Senadores y 4,2% en la de Diputados, en 1989, a 11,0% y 10,0%, respectivamente, en 2005. En el ámbito laboral, solo 42,0% de las mujeres en edad de trabajar está en el mercado de trabajo, a diferencia de un 75,0% de varones, con una tendencia creciente del empleo no remunerado de las mujeres. Las tasas de desempleo -abierto y oculto- son mayores para las mujeres (21,0% y 12,0% para varones); y el subempleo -visible e invisible- es también más alto (25,0% y 20,0%, respectivamente, en el 2001). Esta situación evidencia la brecha existente entre la formación que proporciona el sistema educativo y los requerimientos del mercado, ya que a pesar del aumento de las credenciales educativas de las mujeres no se evidencia una disminución de las diferencias en los ingresos ni en la desocupación y subocupación.

58. Debe agregarse al diagnóstico los distintos tipos de violencia sufridos por las mujeres. Las casadas o unidas que recibieron en el transcurso de su vida algún tipo de violencia verbal fue 33,0%, de violencia física, 19,0% y de violencia sexual, 8,0% según encuesta de 2004<sup>30</sup>. Los distintos tipos de violencia contra las mujeres se estructuran a partir de la falta de poder de la mujer para negociar relaciones libres de violencia, su falta de autoestima, su creciente exposición al riesgo de explotación sexual y exposición al VIH/SIDA y la persistencia de patrones culturales machistas que legitiman la violencia de género. En el año 2000 se promulgó la Ley No. 1.600/00 reconociendo a la violencia doméstica como un problema social. Con esta ley se facilitó la denuncia por parte de las mujeres. Sin embargo no se avanzó en el marco institucional y en la formación de los recursos humanos que tienen incidencia en esta problemática, como el personal médico y funcionarios/as judiciales y policiales.
59. Si bien en promedio es posible señalar que existen avances en materia educativa en el país, diversos grupos de mujeres presentan dificultades mayores para el acceso a una educación de calidad. Aun es limitado el acceso de mujeres campesinas e indígenas a la educación básica y media. Efectivamente, la población de estos sectores es la que presenta mayores índices de repitencia en todos los niveles, o abandonan la escuela por el escaso apoyo de sus familias. A esto, debe agregarse el impacto diferencial del género en estos ámbitos como el caso de las madres adolescentes que abandonan la escuela, o el creciente número de jóvenes que ingresan con desventajas en el mercado laboral, o el resultado en niñas, niños y adolescentes que trabajan, sea en la calle o como “criaditas”; situaciones en las cuales aumenta el riesgo de violencia, embarazo precoz, VIH/SIDA, entre otros.
60. Numerosas iniciativas permitieron dar pasos hacia delante en el objetivo de lograr una mayor igualdad entre hombres y mujeres. El marco jurídico igualó, con algunas excepciones, el estatus legal de las mujeres al de los hombres, e incorporó medidas de discriminación positiva como las cuotas de participación electoral. Se diseñaron e implementaron dos planes nacionales de Igualdad de Oportunidades

---

<sup>30</sup> CEPEP, 2005. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004**. Asunción.

para Mujeres y Hombres -PIO I (1997-2001) y PIO II (2003-2007), este último actualmente en ejecución por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). También se ejecutó el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (MEC-SMPR) en 1995 con el objetivo de incidir en los programas de estudios, en los materiales educativos, en la capacitación docente y en la comunidad educativa en general. Si bien no existen evaluaciones sobre el impacto de estas iniciativas, se ha logrado incorporar a la agenda numerosos temas fundamentales para mejorar la condición y posición de las mujeres: salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, y así incidir en ciertas políticas públicas como la educativa. Efectivamente, algunos estudios revelan que uno de los logros fue igualar la participación de las mujeres en la educación y disminuir los sesgos sexistas en los libros de lectura.

61. Las desigualdades de género en el Paraguay tienen que ver con múltiples factores: antropológicos, sociológicos y económicos vinculados a la división sexual del trabajo que ubica culturalmente a las mujeres como responsables del ámbito doméstico (trabajo familiar, comunitario, cuidado de niñas y niños y mayores). Las políticas públicas en general no han buscado cambiar dicha situación, al contrario, en muchos casos contribuyeron a fortalecer esos roles.
62. La limitada participación de la mujer en espacios de decisión se origina en la restringida autonomía en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, escasa capacitación en el uso de los recursos familiares, mayor responsabilidad familiar y doméstica en la crianza, educación, cuidado de la salud, áreas de producción del hogar, etc. anudada a la persistente desigualdad en la distribución de roles tanto del ámbito doméstico como público resultante en, por ejemplo, acceso restringido a la participación política (poderes públicos, partidos, gremios, organizaciones, etc.).
63. También condicionan sustantivamente la permanencia de las desigualdades en el ámbito del trabajo resultantes en menor salario que los varones, la segregación ocupacional, mayor proporción en el trabajo no calificado o en el desempleo o empleo precario a pesar del aumento del nivel educativo de las mujeres. Estas inequidades de género obedecen a la persistencia de prejuicios en el mercado laboral sobre la productividad de la mujer y consideración del ingreso femenino como complemento al masculino, menor autonomía de las mujeres para decidir sobre el uso de su tiempo y preferencias, pervivencia de sesgos y estereotipos de género en el sistema educativo que orienta la formación de las mujeres para actividades menos remuneradas y valoradas socialmente, y, en no menor medida, el menor acceso a recursos productivos como capital humano, crédito, información, tecnología, entre otros, de las mujeres.
64. La no distinción por razones de sexo ya se registra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos a lo cual se han sumado otros instrumentos, especialmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la

- Mujer de las NNUU en sus observaciones finales a los informes de Paraguay observó que no se habían abordado de manera suficiente sus preocupaciones por la baja participación de la mujer en los organismos de adopción de decisiones y en la vida política y pública y por las elevadas tasas de analfabetismo y deserción escolar de las mujeres. También el Comité mencionado exhortó a que se adoptara un enfoque integral de la violencia contra la mujer y la niña, pidió que se abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, instó a que se vele por que todas las políticas y programas tuvieran explícitamente en consideración a las elevadas tasas de analfabetismo y las necesidades de las mujeres indígenas. Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las NNUU en el examen del Informe de Paraguay, el 25 de mayo de 2004, registraba las situaciones de discriminación en el empleo de la mujer a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre los mismos derechos.
65. Uno de los desafíos más importantes para la equidad de género en Paraguay es contar con la información adecuada y oportuna para un completo seguimiento de los indicadores de género. Si bien existen políticas, estrategias y programas que incorporaron la perspectiva de género en su diseño, no se ha avanzado en el mismo sentido en la implementación ni en la evaluación de las mismas.
66. El **Objetivo 4: Reducir la tasa de mortalidad de la niñez** comprende a la Meta 5: Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años, a lo cual debe añadirse el indicador de mortalidad infantil (menores de 1 año) que constituye la porción mayoritaria de aquella mortalidad. Las tasas registradas por el MSPBS, tanto la de menores de 5 años como la infantil, mantienen el subregistro, a pesar del mejoramiento dado a partir de mediados de la década pasada. Las tendencias emergentes de las tasas registradas de ambas mortalidades cuestionan el cumplimiento de la meta por el estancamiento a partir de la mitad de la década pasada así como por la enumeración insuficiente. Esto último dificulta la interpretación de los datos y las consecuentes acciones; por ejemplo: mortalidad neonatal y postneonatal o la importancia relativa de las causas de muerte infantil.
67. La tasa registrada de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años en 1990 fue de 40,0 por 1000 nacidos vivos; en 1995 descendió a 25,4 por 1000 y en 2003 permaneció en 23,9 por 1000; con información desglosada por sexo y área a partir de 1996. El subregistro –rural- se visualiza cuando, por ejemplo, en 2003, la mortalidad urbana -27,8 por 1000- casi duplica a la rural -17,1 por 1000-. Por otra parte, en este mismo año alcanzó 25,7 por 1000 para varones y 22,0 por 1000 para mujeres. Según el otro indicador de este ODM, la tasa registrada de mortalidad infantil fue 30,4 por 1000 nacidos vivos en 1990; 19,7 por 1000 en 1995 y 19,4 por 1000 en 2003. Nuevamente, en 2003, la tasa urbana –22,8 por 1000- casi duplica a la rural -13,4 por 1000-. En ambos indicadores, el subregistro se evidencia en la oscilación entre año y año, mientras que la estabilización registrada a partir de 1995 revela el mejoramiento del registro. En el caso de la mortalidad infantil se cuenta con la tasa estimada que duplica a la registrada.

Aquella alcanzó 43,3 por 1000 nacidos vivos en 1992 y 39,1 por 1000 en 2000. La tasa registrada fue 21,4 por 1000 en 1992 y 20,2 por 1000 en 2000. La carencia de información sobre este aspecto de la salud de niños y niñas indígenas es, de por sí, indicador de su condición de exclusión de sus derechos.

68. El Gobierno Nacional ha asumido compromisos sobre los mencionados indicadores de los ODM, utilizando las tasas registradas. Se ha propuesto pasar de 40,0 por 1000 nacidos vivos en 1990 a 17,5 por 1000 en 2008 y 13,3 por 1000 en 2015 en la mortalidad de menores de 5 años. Para menores de 1 año, su meta es de 30,4 por 1000 nacidos vivos en 1990 a 6,6 por 1000 en 2015. Los programas especialmente dirigidos a la niñez, implementados por el MSPBS son el Programa de Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), que incluye aspectos relativos al crecimiento y desarrollo de los niños y niñas y el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). La cobertura actual está entre el 86,0% y 90,0% dependiendo de las vacunas, debiendo legarse al 95,0% de cobertura, nivel considerado óptimo para cumplir con los objetivos de erradicación de las enfermedades prevenibles por inmunización.
69. La mortalidad de menores de 5 años como la infantil impiden, en última instancia, el derecho humano a la vida. Ambos indicadores están presentes en varios de los compromisos asumidos por el Estado Paraguayo. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño de las NNUU en sus Recomendaciones al Estado Paraguayo el 6 de noviembre de 2001 indicaba, entre otros aspectos, la asignación de recursos suficientes así como la elaboración de políticas y programas integrados para prevenir la mortalidad y la morbilidad infantiles. Asimismo registró su preocupación por la falta de estadísticas fiables y el hecho de que las tasas de mortalidad, morbilidad y malnutrición, sobre todo de los niños indígenas y los niños que sólo hablan guaraní, sigan siendo altas. También manifestó su inquietud por el bajo nivel de cobertura de las inmunizaciones.
70. Cabe señalar que la tasa de mortalidad infantil es un indicador de desarrollo integral del país y no sólo un indicador de salud. Refleja a la vez las condiciones de vida y las respuestas sociales y del sector salud a dichas condiciones. El analfabetismo y la baja instrucción de las madres, muchos hijos/as, el desconocimiento de la población sobre sus derechos, la falta de acceso al agua potable, el desempleo, la desnutrición, el hambre, los problemas en la atención al parto y al/a recién nacido/a, la falta de cobertura y calidad de los servicios de salud son fuertes determinantes de la muerte infantil. Contrarrestándola, están las acciones del sector salud, como la vacunación, la aplicación de tecnologías apropiadas y simplificadas, como la implementación de la estrategia de Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI).
71. La falta de políticas públicas, la baja protección social y la inequidad en la disponibilidad y distribución de los servicios sociales inciden en grandes desigualdades en la distribución de la muerte infantil. Lamentablemente, dichos factores influyen también en la capacidad de registrar sus consecuencias,

especialmente de la muerte infantil; además de reducir la capacidad de medir brechas injustas, como entre población indígena y no indígena, o entre área urbana y rural.

72. También, vale señalar la marcada vinculación de este ODM tanto con el anterior como con el siguiente, considerando derechos sexuales y reproductivos y su incidencia en los riesgos emergentes de la maternidad precoz, el escaso espaciamiento entre el nacimiento de los hijos/as y la maternidad tardía. Asimismo, en no menor medida, se anuda este objetivo con el de medio ambiente, particularmente en cuanto a las metas de agua y saneamiento.
73. El **Objetivo 5: Mejorar la salud materna** tiene como Meta 6: Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna. Persiste una elevada tasa de mortalidad materna registrada, de 150,1 por 100.000 nacidos vivos en 1990 y 114,4 por 100.000 en 1999 con importantes variaciones producto de oscilaciones en el registro. Pero, en 2000, la tasa subió a 164,0 por 100.000 y en 2003 a 174,1 por 100.000, posiblemente asociada a la institución de la vigilancia materna en un esfuerzo por reducir el subregistro. La información, desagregada por área, a partir de 1996 muestra, en 2003, tasas de 174,4 por 100.000 para el área urbana y 173,6 por 100.000 para la rural, sugiriendo esta última la persistencia del subregistro.
74. El Gobierno paraguayo ha incluido la tasa de mortalidad materna entre sus metas, a partir de la tasa registrada de 150,1 por 100.000 en 1990, comprometiéndose a 55,0 en 2011 y 37,5 en 2015. Para ello cuenta con el Plan Nacional de Salud Reproductiva de la Mujer (2003-2008). El objetivo estratégico de este plan es “mejorar la salud sexual y reproductiva de la población de Paraguay a través de políticas, programas y proyectos integrados y sostenibles que aseguren la atención integral al individuo y a la comunidad con enfoque de derechos, calidad, género y equidad”. En el marco de este Plan se inició la ejecución del programa “Maternidad segura”. Su objetivo es la planificación familiar y el mejoramiento de los “kits de parto” de manera a disminuir el gasto de bolsillo en salud de las futuras madres. Este esfuerzo aún no tiene cobertura nacional y se realizó con problemas, ya que dichos “kits” en algunos casos no estaban completos.
75. Las principales causas biológicas de la muerte materna estudiadas siguen siendo evitables. Estas son, por ejemplo, las hemorragias, el aborto, la toxemia y la septicemia, cuyas raíces están en la falta de acceso a la información, a la decisión de la mujer sobre su propio cuerpo, a la planificación familiar, a la atención prenatal y al parto y puerperio, especialmente en cuanto al manejo institucional de las emergencias obstétricas. Las razones no biológicas de dichas muertes son las demoras en buscar el servicio de salud, asociadas al analfabetismo de las mujeres, al machismo, al desconocimiento de los riesgos relacionados al embarazo, parto y puerperio y señales de alarma, la desconfianza en los servicios de salud, las distancias a recorrer, la falta de recursos económicos y la escasa solidaridad de la comunidad con la mujer gestante. Asimismo, cuando las mujeres demandan los servicios de salud, encuentran insuficiente respuesta de éstos, sea por débil

infraestructura, incluidos insuficientes y mal distribuidos recursos humanos calificados, baja capacidad resolutive, falta de insumos críticos, incapacidad de referencia, por lo que los servicios responden por aproximadamente 50,0% de las muertes maternas registradas.

76. Una de las causas principales de la mortalidad materna es el aborto, problema complejo especialmente para las mujeres pobres. El derecho a una maternidad segura es uno de los derechos fundamentales (derecho a la vida) que debe traducirse en la prestación de atención médica básica y de emergencia a todas las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio, independientemente de su situación socioeconómica, edad, estado civil y de todas sus demás condiciones. La educación sexual en la educación formal es un tema pendiente. El conocimiento y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos constituye una garantía para una vida larga y saludable y un comportamiento sexual libre y sin coerción.
77. Los niveles de parto institucional son bajos en Paraguay. La tasa registrada en 2003 por el MSPBS llegaba a 84,8% mientras que, la estimada por una organización no gubernamental<sup>31</sup>, en 2004, la ubicó en 74,1% con una tendencia al incremento. También persisten las diferencias por área de residencia, tanto para la tasa registrada como para la estimada. Asimismo, el uso de anticonceptivos, aunque fue aumentando en la última década sigue siendo mas bajo que en otros países de América Latina, alrededor del 60,0% de las mujeres casadas o unidas utiliza algún método moderno. Llama la atención que las jóvenes de entre 15 y 19 años sean las que menos utilicen métodos modernos, así como las mujeres con menos años de estudio y de menor nivel socioeconómico. Probablemente, el factor económico sea determinante, ya que el sector público es la fuente de obtención de métodos modernos en apenas el 31,7% de las mujeres, el resto los adquiere en instituciones sanitarias privadas (sanatorios, hospitales, clínicas) o en farmacias. El presupuesto público otorgado para estos insumos es generalmente bajo, y además, es de baja ejecución.
78. El ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres jóvenes se encuentra limitado por la inexistencia de políticas especialmente dirigidas hacia ellas/os, así como de infraestructura adaptada y de recursos humanos capacitados para la atención a la problemática juvenil. Esto es importante atendiendo al gran número de embarazos precoces y a sus consecuencias en la educación y en el futuro laboral de esas mujeres. La salida anticipada del sistema educativo o la necesidad de trabajar desde edades tempranas atenta contra la formación del capital humano necesario para la obtención de empleos de mejor calidad, lo cual a su vez incide en la probabilidad de ser pobre y de tener autonomía económica.
79. Aún con subregistro, la mortalidad materna presenta una tendencia creciente, por lo que se hace altamente improbable el logro de la meta. Cabe señalar que en los últimos 15 años se implementaron diversos planes tendientes a disminuir la

---

<sup>31</sup> CEPEP, 2005. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, 2004**. Asunción.

- mortalidad materna, para lo cual también se incrementó el gasto real del MSPBS en una considerable proporción. Sin embargo, tal como señalan los datos, la mortalidad se incrementó. Se creó además una instancia pública, la Comisión Nacional de Vigilancia de la Salud y Mortalidad Materna, para monitorear sistemáticamente y focalizar estudios sobre la mortalidad materna, entre otras funciones, pero la misma no cuenta con los recursos financieros y humanos debidamente capacitados para hacerlo.
80. Los programas que se están empezando a implementar a partir de la estrategia de reducción de la pobreza incluyen la atención de salud básica a las mujeres beneficiadas, con lo que se espera que la mayor vinculación de programas estatales tengan un efecto potenciador en la calidad de vida de las familias.
  81. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer explícitamente registra que los Estados garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al mismo, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario; adaptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia. El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NNUU, el 15 de febrero de 2005, exhortó al Estado Paraguayo a que actuara sin dilación y adoptara medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de sus efectos negativos sobre su salud. También instó al Gobierno a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles.
  82. La tasa de mortalidad materna es un indicador de desarrollo, de equidad de género y de salud. Es un evento centinela, que no debiera ocurrir o cuya ocurrencia es una señal de alarma de que el Estado, la sociedad y los servicios de salud no están cumpliendo suficientemente sus roles. Más aún cuando esta ocurrencia no se detecta o no se registra, dejando una falsa seguridad con relación al problema.
  83. Efectivamente, la mortalidad materna es un fenómeno íntimamente ligado a los derechos de las mujeres y a la pobreza, siendo un indicador síntesis de las inequidades de género. Las desigualdades y falta de oportunidad en lo social, económico, cultural y político obstaculizan el empoderamiento de las mujeres para que se preocupen por su propia salud y la de sus hijos; esto es, en la misma línea de persistente deficiencia para el pleno ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Paraguay. Un abordaje integral de los factores relacionados a la salud reproductiva y la mortalidad materna con acciones efectivas son necesarios para avanzar en el logro de este objetivo.
  84. **El Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

comprende a dos metas: Detener en el 2015 y empezar a revertir la diseminación del VIH/SIDA (Meta 7) y la incidencia de la malaria y otras enfermedades endémicas (Meta 8). Dos indicadores de la prevalencia del VIH/SIDA indican su expansión. En mujeres embarazadas la incidencia ha pasado de 0,2% en 2000 a 0,8% en 2002 mientras que entre trabajadoras sexuales la incidencia fue 0,6% en 2000 y se elevó a 2,6% en 2002. A partir de estos datos se caracteriza a la epidemia como concentrada y se estima en 18.000 a las personas infectadas con el VIH en el grupo de 15 a 49 años, en octubre de 2004. Al comparar este número con el registrado para el mismo grupo de edad en la misma fecha se da un subregistro de 80,0%. También es igualmente llamativa la notificación cada vez más frecuente de casos en localidades del área central de la Región Oriental. Este objetivo se vincula directamente con los ODM 3, 4 y 5 influyendo en la reducción de la carga de morbilidad y mortalidad generadas por la infección del VIH.

85. Los esfuerzos nacionales, desde el sector público como desde la sociedad civil organizada, están concentrados en lograr un mayor y mejor acceso a la terapia antirretroviral. El Programa Nacional de Lucha contra las Infecciones de Transmisión Sexual, el VIH/SIDA (PRONASIDA) del MSPBS, desde 1996, tiene limitado presupuesto en recursos humanos, provisión de insumos laboratoriales y medicamentos. Pero, hasta ahora, la inversión en prevención, monitoreo y evaluación y la vigilancia es escasa e inadecuada. En los últimos años, el gobierno ha logrado recursos de otras fuentes principalmente para terapia antirretroviral mientras que las ONGs han dedicado mayores esfuerzos a las tareas de prevención. No existe una política que garantice el acceso a la información necesaria para prevenir la transmisión sexual del VIH/SIDA, como de cualquier otra infección de transmisión sexual (ITS). Esto ubica a las mujeres como uno de los grupos vulnerables, situación reflejada en el importante aumento del ritmo de crecimiento de la enfermedad en ellas. Además de la falta de información, las mujeres sufren las consecuencias del comportamiento sexual de su pareja.
86. El paludismo, o malaria, es una enfermedad endémica. El país sufrió una epidemia en 1999, alcanzando el Índice Parasitario Anual (IPA) 1,95 por mil, y desde 2002 volvió a los niveles endémicos, presentando el IPA de 2004, 0,12 por mil. El problema está circunscrito a un área geográfica bien identificada, y el país solo tiene transmisión autóctona de malaria -por *Plasmodium vivax*-, o malaria benigna, no conociendo muertes por malaria. La malaria es una enfermedad que puede llegar a cumplir su meta antes de 2015, dado que a partir de 1999, el Programa Nacional de Control de Malaria, estructurado a partir del Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA) del MSPBS, adecuó su estrategia al resto de los países de la región y las intervenciones realizadas hasta la fecha han permitido disminuir drásticamente el número de casos. Esfuerzos para los próximos tres años pueden llevar esta patología a una situación de control, y posible eliminación como problema de salud pública.
87. Paraguay cuenta con mediana prevalencia de tuberculosis (TB) acorde a la incidencia notificada. La tendencia para casos de tuberculosis de todas las formas

es bastante regular desde 1990 a la fecha con ligero descenso hasta 2003, fecha de disponibilidad de últimos datos. En 2003 la OMS estimó un total de 4.115 casos de tuberculosis en Paraguay habiendo el país informado 2.116 o 51,4% de lo estimado. La tasa de mortalidad es elevada y no parece estar asociada al VIH sino al diagnóstico tardío. La carga no es uniforme aunque la región del Chaco paraguayo muestra la tasa de notificación más alta, la carga absoluta mayor está en el Departamento Central y Asunción. La coinfección TB/VIH registra un progresivo aumento en 2002. El programa de control de TB de Paraguay adoptó la estrategia TAES/DOTS<sup>32</sup> en el 2000 en dos áreas demostrativas y actualmente la población cubierta por el método es apenas 22,0%.

88. Al igual que en otras ocasiones, la ausencia de información sobre paludismo, tuberculosis y ITS y VIH/SIDA en la población indígena evidencia su condición de exclusión tanto en atenciones particulares del sistema de salud como dada su particular vulnerabilidad.
89. El derecho humano a la salud se halla cuestionado a partir de lo apuntado precedentemente; aspecto referido en distintos Planes de Acción de las Cumbres y Conferencias Mundiales de las NNUU que ha firmado el país. Asimismo, la Declaración Universal así como Convenciones y Pactos Internacionales apoyan derechos relacionados a este Objetivo. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala, entre otros, el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.
90. También se anotan las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las NNUU al Estado Paraguayo, el 28 de mayo de 1996. El mismo expresó su preocupación por la distribución no equitativa de los servicios de salud. Instó a la toma de medidas enérgicas para eliminar las formas de discriminación de que son víctimas las poblaciones autóctonas en el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. También estimó que deberían mejorarse los sistemas de recopilación de estadísticas sobre la base de indicadores más adecuados a fin de proceder a una evaluación objetiva de los problemas y de los progresos realizados en la aplicación de las disposiciones del PIDESC.
91. La mayor vulnerabilidad de las mujeres es particularmente importante en el caso del VIH/SIDA dadas las restricciones, de hecho y de mayor o menor grado, del ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.
92. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos realizados por el país, el VIH/SIDA sigue amenazando el tejido social y económico de la sociedad. La prevención, los

---

<sup>32</sup> TAES es Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado -DOTS es su sigla en inglés- constituye la estrategia recomendada internacionalmente para el control de la TB.

servicios de consejería y las pruebas voluntarias no han avanzado a la misma velocidad que los esfuerzos para el tratamiento de las personas infectadas por el VIH/SIDA, y como resultado la mayoría de las personas infectadas todavía no saben que son VIH positivas. Además existe una escasa integración interprogramática, interinstitucional e intersectorial, ni está dimensionada la problemática de VIH/SIDA por lo que no es percibido como un asunto prioritario en la agenda pública. Tampoco existen iniciativas que incorporen explícitamente a los grupos vulnerables, adolescentes y jóvenes por el rápido ritmo de contagio. Sin embargo, a finales de 2005, el MSPBS dispondría de cobertura total para tests a mujeres gestantes así como a sus parejas como medio de prevención de la transmisión vertical (de madre a hijo/a).

93. La lucha antituberculosa sigue teniendo importantes limitaciones. Entre ellas, la crisis de recursos humanos, la capacidad de gestión insuficiente, las deficiencias existentes en la vigilancia y evaluación, en la infraestructura y en el escaso compromiso político y escasa integración interprogramática, interinstitucional e intersectorial. Además, también se cuenta con un compromiso limitado de los diferentes profesionales sanitarios (incluidos los del sector privado y los de las diferentes ramas del sector público) con el programa, así como una insuficiente movilización de las comunidades. Pese a la disponibilidad de mayores recursos para la lucha antituberculosa, siguen habiendo importante déficit en la gestión, expansión e implementación del TAES/DOTS.
94. Por todo ello, es necesario fortalecer la capacidad nacional para que las iniciativas del país satisfagan las nuevas exigencias derivadas de la epidemia VIH/SIDA. Este nuevo centro de interés comprende alinear la función rectora de las autoridades sanitarias y fortalecer la infraestructura de salud pública, las adquisiciones de medicamentos, la garantía de calidad y el apoyo de laboratorios, entre otras iniciativas. También exige un mejor desempeño de las funciones esenciales de salud pública por las autoridades sanitarias y por quienes las representan. La prestación de atención integral a la infección por el VIH/SIDA solo es posible mediante la ejecución de una gama amplia de intervenciones a lo largo de todo el sistema de salud. Además, es necesario concebir y fortalecer modelos de atención para una estrategia integrada de prevención, atención y tratamiento dentro del contexto de un entorno descentralizado de la atención primaria de salud.
95. Para lograr la Meta pertinente a la tuberculosis se requiere una planificación a largo plazo y la financiación consiguiente para el período 2006-2015. A fin de acelerar los adelantos será necesario: 1) integrar las acciones básicas del Programa Nacional contra la Tuberculosis en los servicios de atención integral de salud, 2) fortalecer el compromiso político, 3) ocuparse de la crisis del personal sanitario, 4) fortalecer los sistemas de salud, en particular los servicios de atención primaria, 5) acelerar la respuesta a la emergencia que representan la tuberculosis y el VIH, 6) movilizar a las comunidades y al sector empresarial, y 7) invertir en investigación y desarrollo para forjar el futuro.

96. El **Objetivo 7: Asegurar la sostenibilidad ambiental** cuenta con dos metas vinculadas al medio ambiente y al agua y saneamiento. Se propone, en primer lugar, integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas del país e invertir el proceso de pérdida de los recursos ambientales (Meta 9). En general, se percibe la pérdida continua y la degradación de los ecosistemas en Paraguay. La pérdida de la superficie boscosa (Indicador 25) como consecuencia del cambio en el uso de la tierra es una de las causas principales de la degradación de los ecosistemas. Este proceso se ha dado especialmente en la región oriental donde el 76,3% de la cobertura original (8,7 millones de Has) del Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA) fue convertido en tierras para pasturas para ganadería o agricultura entre 1945 y 1997<sup>33</sup> (ENPAB, 2003). Desde el año pasado está vigente la Ley No. 2524 “de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”. Esto significó una drástica caída de la deforestación. Sin embargo, la norma no es cumplida a cabalidad, incentivando acciones fuera de la ley. Por otra parte, la superficie de las áreas silvestres protegidas (ASP) ha aumentado en el último quinquenio debido a la incorporación de las reservas de la biosfera en la contabilidad. Pasó de 4,0% de la superficie protegida en 2002 a 6,3% en 2005 pero, con la inclusión de las reservas de la biosfera, se alcanzaba 14,5% del país bajo algún tipo de protección para la conservación.
97. El 31 de mayo de 2005 fue aprobada la Política Ambiental Nacional (PAN) del Paraguay, en sesión del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), basada en tres ejes programáticos: a) descentralización de la gestión ambiental, b) generación de alianzas estratégicas del sector público y privado en el nivel nacional e internacional, y c) la implementación de una gestión ambiental propositiva y coadyuvante al desarrollo del país. Asimismo, se ha establecido la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay, 2004-2009.
98. El ODM 7 también busca Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable (Meta 10), encontrándose un crecimiento insuficiente de la oferta de agua potable (Indicador 30) y el saneamiento básico (Indicador 31). Efectivamente, en 1992, 29,8% de la población disponía de agua potable<sup>34</sup> y en 2003, 52,4%; pero con asimetrías sustantivas entre la cobertura del área urbana, con 75,1%, y la rural, con 29.8%, en 2003. Por otra parte, 10,7% de la población disponía de saneamiento básico en 1992 y 21,6% de la población en 2003. Las disparidades de la cobertura por área en 2003, 17,6% para la urbana y 26,8% para la rural, se explican por utilizar diferentes indicadores; excepcionalidad en donde la población del campo dispone de mayores servicios que la urbana.
99. En vistas al objetivo señalado, el Gobierno Paraguayo ha establecido entre sus

---

<sup>33</sup> SEAM, 2003. **Estrategia nacional y Plan de acción de Biodiversidad (ENBAP), 2004-2009.** Asunción.

<sup>34</sup> En términos estrictos se trata de abastecimiento de agua en red con conexión domiciliaria.

- Metas intermedias de ODM a la cobertura de agua potable, teniendo como base a 25,4% de cobertura en 1992 y fijándose como meta 70,5% en 2008. Asimismo, en relación con el acceso de saneamiento básico estableció como meta para 2008, 40,0% de cobertura para el área urbana y 56,0% para la rural. En principio, no se alcanzarían las metas con las tendencias vigentes.
100. Los indicadores de agua y saneamiento para la población indígena son extremadamente diferentes. En 2002, apenas 3,0% de la población accedía a agua potable aunque con una enorme distancia por área de residencia: 21,3% en la urbana y apenas 1,2% en la rural aunque 91,5% de la población indígena reside en el campo. La cobertura de saneamiento básico para este grupo de población es casi nula o solo 1,1%.
  101. El tema ambiental como agua y saneamiento adquiere especial relevancia para los grupos indígenas, campesinos y las mujeres. Sin embargo, las políticas y planes que tienen que ver con el cumplimiento de las metas de este objetivo no incorporaron mecanismos que garanticen equidad para estos sectores.
  102. El mayor acceso al agua y saneamiento impacta a otros objetivos como, por ejemplo, el ODM 4 relacionado a la reducción de la mortalidad de la niñez. La erosión de la tierra disminuye su capacidad productiva y afecta las posibilidades de contar con los recursos alimentarios necesarios. La contaminación está asociada a diversos problemas de salud en toda la población expuesta y con mayor incidencia en la población más vulnerables como niños y niñas, mujeres embarazadas, y ancianos y ancianas. Las encuestas de hogares presentan indicios de que las mujeres jefas de hogar están más predispuestas que los jefes a invertir en el hogar; incluyendo a los servicios de agua potable, recolección pública de basura, uso de combustibles para cocinar distintos a la leña. El mejoramiento de estos indicadores es fundamental para las mujeres al aumentar su productividad en el hogar y posibilitar su disponibilidad para el trabajo remunerado y su participación política y social.
  103. Además de los compromisos internacionales del país, se recuerda que la Convención por los Derechos del Niño indica el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios, la adopción de medidas apropiadas para asegurar el conocimiento de los principios básicos de higiene y saneamiento ambiental, entre otros. También, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer puntualiza el derecho, particularmente de las mujeres rurales, de gozar de condiciones de vida adecuadas en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, entre otros.
  104. Por otra parte, la pérdida y degradación continua de los ecosistemas relacionados a la institucionalidad vigente es producto de baja capacidad institucional de los órganos competentes, falta de planificación para el uso racional de los recursos hídricos, escasa descentralización de la gestión ambiental,

exiguo presupuesto y deficiente gestión del sistema de áreas protegidas en un contexto de expansión productiva sin planificación y extracción no controlada de recursos naturales que afectan a la biodiversidad. La ciudadanía presenta bajos niveles de conciencia y educación ambiental; esto es, por una parte, limitados conocimientos sobre derechos y, por otra, derechos colectivos ambientales que, en ocasiones, también se presentan difusos. Finalmente, ya en el espacio de la gobernabilidad se registra el escaso cumplimiento de la ley, la debilidad institucional del ente estatal competente y una política agraria no enfocada hacia la sostenibilidad.

105. El crecimiento insuficiente de la oferta de agua potable y saneamiento se origina en una institucionalidad caracterizada por la falta de un marco legal de agua y saneamiento, recursos financieros insuficientes y bajo nivel de inversión del sector privado. Se requiere, perentoriamente, la estructuración de un organismo que se constituya como Ente Rector así como el fortalecimiento del Ente Regulador del sector; lo cual incide en la falta de determinación de políticas y planes y la dificultad en el control de la calidad de los servicios, respectivamente. Todo lo cual se vincula también a una ciudadanía con baja conciencia de sus derechos y deberes y a la limitada actividad de las juntas vecinales en la provisión y administración de agua y saneamiento así como conflictos locales relativos a disposición de residuos. Finalmente, aunque se reconozca más fácilmente las desigualdades de prestación de servicios en el área rural, también las zonas periurbanas sufren estas disparidades aunque por el sistema estadístico disponible no se las puede identificar y cuantificar.

106. **El Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo** presenta un conjunto de metas no todas aplicables a Paraguay. La Meta 15 es Encarar de manera general, los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer que la deuda sea sostenible a largo plazo. Su indicador, Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, se ha duplicado en el transcurso de una década. Pasó de 4,8% en 1995 a 11,3% en 2004. La Meta 16, Desarrollar e implementar estrategias para el trabajo decente y productivo de jóvenes, se ve comprometida por el aumento de la tasa de desempleo que pasó de 3,9% en 1992 a 10,3% en 1998 y a 15,3% en 2003; con marcadas desventajas por género y área. En el período 1992-2003, el desempleo de las mujeres se septuplicó, de 2,9% a 20,5% frente al de los varones que se triplicó, de 4,2% a 12,1%, respectivamente. En este mismo lapso, el desempleo urbano se quintuplicó pasando de 4,4% a 21,5% mientras que el rural se duplicó evolucionando de 3,2% a 7,2%, respectivamente. La creciente incorporación de las jóvenes a la fuerza de trabajo, debido principalmente al aumento de la pobreza, pero sin la obtención de trabajo se refleja en las estadísticas anotadas. La migración rural al área urbana y de centros urbanos menores a mayores explica el rápido incremento de la falta de trabajo en las áreas urbanas. También debe considerarse a la juventud “desalentada” de la búsqueda de trabajo y que dejó de hacerlo por su costo así como por la carencia de expectativas de encontrarlo. Pero, este segmento se

declara inactivo y “desaparece” de las estadísticas de desempleo.

107. La Meta 18, Proveer acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de la información y comunicación, en cooperación con el sector privado, encuentra que, en 2003, el teléfono fijo sólo llegaba a 16,6% de la población en sus hogares en comparación a 31,7% del teléfono celular y apenas 1,8% de la población disponía de conexión a Internet en sus hogares. En este mismo año, las diferencias por área eran sustantivas. Contaban con teléfono fijo en su hogar, 28,2% de la población urbana y 1,8% de la rural; con teléfono celular, 42,1% de la población urbana y 18,4% de la rural, respectivamente; y con Internet, 10,9% de la población urbana y 0,9% de la rural. Limitaciones históricas en la agencia estatal explican el retraso de la telefonía fija en comparación al dinamismo reciente de la móvil y de Internet perteneciente al sector privado. El esfuerzo gubernamental gira alrededor del Plan Nacional de la Sociedad de la Información cuya Comisión Nacional posee muy limitados recursos. Consiguientemente, la dinámica de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) se encuentran más vinculadas al sector privado. Vale mencionar que, en 2002 solo 0,2% de la población indígena disponía de teléfono fijo en el hogar y 1,5% disponía de teléfono celular.
108. Tanto las decisiones vinculadas a la creciente deuda externa como a la cooperación internacional tienen limitaciones en la coordinación de sus acciones orientadas a un mejor impacto así como en la rendición de cuentas. Hasta el presente, se carece de una política explícita y consistente en cuanto a endeudamiento externo o de articulación de la cooperación internacional para la optimización de los recursos.
109. Otra cuestión relevante reside en que, una parte importante de programas y proyectos financiados por el apoyo externo no incorporan de manera efectiva la diversidad lingüística, étnica y de género. Por lo tanto, la cooperación internacional podría tener efectos no esperados en estos grupos particulares, aun cuando el impacto a nivel macro fuera positivo.
110. Este objetivo del milenio se fundamenta, explícitamente, en la misma Carta de las Naciones Unidas en vistas a realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. Asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se anota la obtención de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional.
111. Varios programas y proyectos del Gobierno de Paraguay se orientan directa o indirectamente a favorecer el empleo juvenil. Sin embargo, han carecido de suficiente efectividad tanto el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral como la ley del Primer empleo. La institución más directamente vinculada a este segmento de edad, el Viceministerio de la Juventud (VMJ), parte del MEC, institucionalmente no puede centrarse en las tareas de promoción del

empleo. El país, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, no cuenta con un plan de empleo juvenil, ni con una institucionalidad central de Juventud que tenga las atribuciones de promover y/o diseñar políticas globales de juventud que contemplen el empleo. Una propuesta sería la de crear una nueva institucionalidad autónoma juvenil para que desde la misma se implemente una política de juventud que incluirá necesariamente al empleo, con medidas legislativas como de apoyo a los emprendimientos y a su financiamiento, principalmente al sector productivo. Tampoco se ha implementado una política clara con relación al desarrollo de pequeñas y medianas empresas -vinculadas a su capacidad de generación de empleos-, ni se ha impulsado suficientemente la articulación con el sector privado y el tercer sector con relación al empleo juvenil.

112. El desarrollo de la sociedad de la información requiere de la TIC pero también de la capacidad de la utilizarla pertinentemente. La expansión de la conectividad y su utilización tienen el reto de la inclusión para evitar el ensanchamiento de las brechas sociales, de género, por área y grupos de edad. Estas medidas deben contemplar la alianza con el sector privado en aspectos específicos.

113. Este ODM, Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, se halla vinculado sustantivamente a iniciativas que los países desarrollados deben impulsar. Sin embargo, el Paraguay, por medio de los emprendimientos de Estado, impulsará negociaciones para un tratamiento especial -por ser un país sin litoral- con países desarrollados, agencias internacionales de desarrollo y otras entidades de cooperación internacional. También participará de alianzas internacionales para acelerar: a) el cumplimiento del compromiso del 0,7% del PIB como Asistencia Oficial para el Desarrollo por parte de los países más desarrollados; b) el canje de deuda externa por naturaleza y desarrollo; y c) la apertura de los mercados de los países más desarrollados, el acceso a los mismos libre de aranceles y de cupos de las exportaciones. Todo ello requiere una definición e implementación de una política relacionada a la cooperación internacional. Finalmente, no se ha implementado la Estrategia Nacional de la Sociedad de Información y no se cuenta con una vinculación efectiva entre lucha contra la pobreza y la disponibilidad de la tecnología de la información y comunicación.

#### **4.2. Condicionantes, desafíos y riesgos de los ODM**

114. Los ODM constituyen el eje de la estrategia de cooperación del SNU en Paraguay con el país con las particularidades de cada una de las agencias componentes. El punto de partida constituye el compromiso asumido por el gobierno (2003-2008) con los ODM. Esto implica procesos conducentes a priorizar los ODM en el presupuesto nacional, la coincidencia de los ODM en el nivel global y nacional, y el significativo aporte del SNU en Paraguay en cuanto a apoyo técnico a instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, así como en

la estimación de costos para alcanzar las metas fijadas por el gobierno.

115. El crecimiento económico constituye una primera condición, un primer desafío y, a la vez, un riesgo para el cumplimiento de los ODM. En tanto el país no experimente un crecimiento económico per capita sostenible, los niveles de pobreza no disminuirán en la medida necesaria. Es más, aún con crecimiento económico sostenible el ritmo de la disminución de la pobreza dependerá de los niveles de desigualdad de ingresos en la población. Por lo tanto, para el logro de los ODM, el país se encuentra ante el desafío de un crecimiento que no sólo signifique mayores ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión social. Se requiere de un crecimiento de calidad. Esto es, que sea sustentable, que promueva el empleo y la equidad; es decir, que beneficie a toda la población. Este tipo de crecimiento exige un trabajo articulado entre el sector privado y el sector público y una visión del desarrollo desde el enfoque de desarrollo humano.
116. Actualmente existe una mayor coincidencia en materia de inversión social entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que se refleja en los mayores recursos presupuestarios asignados a la inversión social para 2005. Los fondos propuestos por el Poder Ejecutivo para comenzar la segunda fase 2005-2008 del *Plan Crecimiento Económico con Equidad* fueron íntegramente aprobados por el Poder Legislativo e incluso este Poder otorgó, por iniciativa propia, recursos adicionales para financiar un ambicioso programa de combate a la desnutrición, con el cual se prevé incidir directamente en el primero de los ODM.
117. Estos recursos adicionales para el área social son significativos y, ejecutados plenamente y con eficiencia, permitirán avanzar hacia el cumplimiento de las metas intermedias. A este efecto se destacan iniciativas multiagenciales como el Proyecto PNUD/UNICEF/UNFPA, *Gasto Social en el Presupuesto: "Invertir en la Gente"*, y el Convenio entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y las Comisiones de Equidad de Género de ambas Cámaras del Poder Legislativo, con el apoyo del UNFPA.
118. Existe un compromiso explícito del Poder Ejecutivo de aumentar progresivamente la Prioridad Fiscal de la inversión social del 38,0% en 2005 al 50,0% para el año 2008. Si a la mayor capacidad recaudadora demostrada a partir del segundo semestre del año 2003, se agrega un mejoramiento económico con el crecimiento del PIB y el cumplimiento del compromiso de elevar la prioridad fiscal de la inversión social al 50,0%, importantes recursos para financiar los desafíos que implican las metas intermedias seleccionadas así como otras de los ODM estarían garantizados. Esto se dará, con mayor razón, si esta inversión está acompañada por una mayor eficiencia, adecuada priorización y focalización.
119. Sin embargo, los buenos pronósticos que se tienen a partir del año 2005 no representan una garantía para avanzar sostenidamente hacia las metas y el desarrollo en los temas considerados clave. Si bien los recursos financieros previstos vislumbran un optimismo realista, debilidades institucionales y riesgos

exógenos podrían retrasar o impedir el mejoramiento de las condiciones de vida de ciudadanos y ciudadanas de Paraguay. Si en los próximos años no se consolidan los programas, planes y proyectos vinculados directamente a los ODM y no se presupuestan los recursos necesarios, las metas no serán alcanzadas. Se carece de un acuerdo o pacto fiscal entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre todo considerando la baja presión tributaria y la escasa progresividad del sistema tributario. Por otro lado, las instituciones públicas, en todos sus niveles, precisan de un considerable fortalecimiento en su capacidad de gestión para asumir desafíos nuevos en gran escala. El país requiere que las instituciones públicas multipliquen sus esfuerzos para dar significativos saltos cuantitativos y cualitativos en materia de servicios sociales y que coordinen sus acciones en pos de metas comunes; aspectos ya avanzados en el contexto político-institucional.

120. La credibilidad es un factor clave para dar continuidad a este tipo de políticas públicas. En este sentido, se requiere del control ciudadano y para ello es fundamental contar con un adecuado, oportuno y creíble sistema de información, no sólo de la asignación y ejecución de los recursos, sino además del impacto en los indicadores sociales, para garantizar la eficiencia de los mecanismos de monitoreo y evaluación.

121. Dar alcance a las metas de los ODM, como a aquellas definidas como intermedias, implica que todas las regiones del país deberán participar activamente de los esfuerzos por llevar adelante el cumplimiento de las mismas, lo cual redundará en mejoras significativas en las condiciones de vida de sus poblaciones. Para ello, el esfuerzo que pueda hacer solamente el Gobierno Central será insuficiente. Necesariamente tendrán que participar Gobernaciones y Municipios así como la sociedad civil organizada. Las autoridades departamentales y locales recibirán, en los próximos años, montos cada vez más importantes en concepto de regalías de las Entidades hidroeléctricas binacionales. Asimismo, si al proceso de descentralización administrativa no acompaña un proceso de fortalecimiento institucional (evaluación, control de gestión, sistemas de rendición de cuentas en todos los niveles, y otros factores), la política social puede fomentar la ineficiencia en la gestión o el clientelismo político.

122. También deben señalarse riesgos exógenos porque, en definitiva, pueden afectar el logro de las metas. Los peligros del aumento del precio del petróleo y su impacto en la economía nacional, la posible suba de la tasa de interés internacional, las fluctuaciones económicas de las economías vecinas, especialmente del Brasil, pueden afectar las condiciones económicas del país y el potencial recaudador del Estado que, en definitiva, es lo que permite financiar el logro de las metas previstas.

#### **4.3. Costos de las metas intermedias (2008) y finales (2015) de los ODM**

123. La estimación de los recursos financieros necesarios para alcanzar las metas intermedias seleccionadas para los períodos 2004-2008 y 2004-2015 fue

realizada por el Proyecto multiagencial *Gasto Social en el Presupuesto* (PNUD/UNICEF/UNFPA) a pedido de las autoridades nacionales y con la estrecha colaboración de técnicos de las oficinas públicas del país. Las estimaciones experimentaron sucesivos ajustes en la medida en que se agregaron nuevas metas, en algunos casos no contempladas originalmente en los ODM como, por ejemplo, el aumento en la Tasa Bruta de la Educación Media. Adicionalmente, el PNUD, con el apoyo del Proyecto mencionado, a pedido del Gobierno Nacional, ha realizado estudios de factibilidad presupuestaria para financiar las metas en el año 2005 y ahora lo está haciendo para el periodo 2006-2008 como insumo en la elaboración del presupuesto 2006.

124. Actualmente existe consenso en el nivel gubernamental de que los recursos financieros se pueden obtener y que el Presupuesto de la Nación es una de las principales herramientas con que cuenta el Estado para revertir el déficit social actual. Sin embargo, también existe preocupación respecto a la eficiencia de la inversión social. En tal sentido, el Gobierno Nacional ha tomado importantes iniciativas que podrían significar un uso más eficiente de los fondos públicos. Ellas son a) el desarrollo de instrumentos de focalización y selección de beneficiarios para las intervenciones en poblaciones de mayor pobreza y vulnerabilidad y b) la asignación de presupuesto público sujeto a metas sectoriales e institucionales concretas.

125. Estas estimaciones de costos contemplan un plan indicativo de inversiones que plantea desembolsos progresivamente crecientes a partir del año 2004. Con el apoyo del Congreso, el país cuenta con los recursos para cumplir con la mayoría de las metas del año 2005 que son compatibles con las metas intermedias. Asimismo, el presupuesto del 2005 para la Inversión Social tuvo un incremento de aproximadamente 30,0% en términos nominales<sup>35</sup>; específicamente, 24,0% más para la Educación Preescolar y Escolar Básica y 30,0% más para la Educación Media. Se incrementaron los recursos destinados a la salud sexual y reproductiva y la ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento básico. Por primera vez, se incluyeron fondos para nutrición y para financiar uno de los programas que forman parte de la ENREPD, la Red de Protección Social. Recientemente fue aprobada la segunda fase del Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS II) a ejecutarse por la SAS. Todo esto, si bien constituye un escenario coyuntural, podría constituirse en una señal de priorización del gasto social.

126. Los costos se presentan en la siguiente Tabla:

---

<sup>35</sup> La inflación del año 2004 fue menor al 3%. Tampoco se espera una inflación alta en el 2005. Esto implicaría, por sólo ese hecho, un elevado aumento para la Inversión Social.

Tabla 3: Costo adicional estimado de las principales metas de gobierno y de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. En USD.

METAS	Periodo 2004-2008		Periodo 2004-2015	
	Promedio Anual	Total del período	Promedio Anual	Total del período
Reducción de la extrema pobreza y desnutrición global (*)	34,954,849	174,774,245	64,817,184	777,806,206
Aumento en la cobertura de la educación preescolar y escolar básica	17,052,158	85,260,790	44,497,068	533,964,822
Aumento en la cobertura de la educación media	14,655,401	73,277,007	24,726,652	296,719,826
Reducción del analfabetismo	1,908,299	7,633,195	--	--
Aumento en la cobertura de los servicios de salud	12,458,987	62,294,935	26,588,521	319,062,253
Aumento en la cobertura de agua potable	26,203,200	131,016,000	26,203,200	314,438,400
Aumento en la cobertura de saneamiento básico	44,046,826	216,053,652	51,517,512	614,029,669
Totales	151,279,721	750,309,824	238,350,138	2,856,021,177

(\*) Incluye recursos destinados para el combate a la desnutrición.

127. Una iniciativa de fundamental importancia comprendida en la ENREPD se refiere a la creación del Fondo de Equidad Social (FES), cuyo diseño cuenta con el apoyo técnico y financiero del PNUD. El FES consiste en un mecanismo presupuestario que priorizará el presupuesto público, de fuente nacional e internacional, para la atención de las poblaciones más pobres y vulnerables en el cumplimiento de los ODM y las metas de gobierno.

## V. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

128. Se ha constatado que los mayores factores que obstaculizan el desarrollo humano se encuentran enmarcados en la pobreza, la exclusión y las desigualdades así como en la débil estatalidad y ciudadanía. La convergencia de estos factores restringe el pleno ejercicio de los derechos humanos.

129. Factores culturales acentúan las restricciones señaladas. La discriminación por razones de ideologías políticas, grupos de edad, origen étnico, orientación sexual, credos religiosos, diferencia de capacidades e idiomas vinculados a segmentos sociales, entre otros continúa vigente. La persistente cultura patriarcal permea estas discriminaciones y profundiza las exclusiones.

130. Desconfianza creciente hacia los valores democráticos y el limitado compromiso con el país reflejan también una débil configuración del capital social. Se incluye a intereses inmediatistas, o de corto plazo para el logro de réditos rápidos, y de prácticas nocivas como el clientelismo.

131. El medio ambiente y la sostenibilidad ambiental usualmente son ignorados no solamente por intereses de diversos segmentos sino que la misma ciudadanía desconoce sus derechos al respecto. A lo que se agrega la debilidad institucional, el escaso conocimiento y ejercicio de derechos de la ciudadanía, lo que permite la degradación y contaminación ambiental y la pérdida de la biodiversidad, en el marco de un modelo de producción y consumo no sustentables.
132. Paraguay ratificó pactos y convenios básicos de derechos políticos, económicos, sociales y culturales aunque se carece de un ejercicio pleno. El cumplimiento de los derechos humanos es fundamental para el logro de las metas del desarrollo. El ejercicio del derecho de hombres y mujeres de participar en la sociedad en condiciones de igualdad les harán sentirse más comprometidos con el esfuerzo del desarrollo. La construcción de una democracia de ciudadanía implica la participación activa de la ciudadanía, la separación de poderes y especialmente del Poder Judicial, la transparencia de la función pública y la rendición de cuentas de los actores políticos y burocráticos.
133. Asimismo, es necesario garantizar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. El limitado ejercicio de estos derechos afecta más a los grupos más pobres y vulnerables quienes, a su vez, son los mismos que sufren mayores carencias en las otras dimensiones de ciudadanía. Entonces, el ejercicio de los derechos humanos incluye ineludiblemente el acceso a una educación de calidad, atención en salud, empleo, alimentación adecuada, ambiente saludable, entre otros.
134. La necesaria estatalidad comprende la vigencia del Estado de Derecho con entes administrativo-burocráticos eficaces en su accionar, un sistema legal con la capacidad del Estado de dar vigencia a los derechos con carácter universal y expansión territorial, y la capacidad del Estado para constituirse en referente de identidad colectiva. Esto es, condiciones necesarias para garantizar la construcción de la democracia y la equidad social con eficacia, efectividad y credibilidad.
135. El análisis realizado en los párrafos anteriores sugiere la necesidad de considerar a ciertos temas como áreas prioritarias de acción para el Paraguay. Entre los mismos se encuentran la lucha contra la pobreza, la expansión de una ciudadanía integral y el fortalecimiento de la estatalidad, dentro del enfoque de derechos humanos. Estas áreas se encuentran permeadas por ejes transversales, entre los que se encuentra el género, el capital social, y el enfoque ambiental, factores culturales clave entre otros.
136. En este contexto adquieren particular relevancia las iniciativas tendientes a la reducción de la pobreza, particularmente la pobreza extrema y el hambre; a la disminución de las desigualdades y a la integración social mediante la promoción, seguimiento y evaluación de la inversión social; la creación de mecanismos

- presupuestarios que aseguren la disponibilidad de recursos destinados al gasto social y su uso eficiente; la generación de espacios de discusión y concertación en torno a un pacto fiscal y al proceso de descentralización; la expansión de servicios sociales básicos de salud y de educación de calidad; y a la generación de oportunidades de empleo remunerado y de acceso a recursos productivos. La consecución de estos objetivos es central para el logro de otros objetivos en particular y del desarrollo humano en general, en el marco del ejercicio pleno de los Derechos Humanos.
137. En este sentido, resulta necesario el apoyo al país, a los sectores público y privado, en el diseño e implementación de políticas y programas conducentes a la promoción de un crecimiento económico de calidad; esto es, promotor de empleos, con equidad y sustentabilidad. El crecimiento económico de calidad constituirá un fuerte respaldo e impulso para el desarrollo humano en sus múltiples dimensiones como ingreso, salud, educación y participación social, cívica y política.
138. El desarrollo de la estatalidad y la ciudadanía integral son dos partes de un mismo proceso tendiente al fortalecimiento de la democracia. La cual comprende a partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda reclamos sectoriales. Esto es, limitaciones nacionales aunque compartidas con otros países de América Latina.
139. Con lo apuntado, se pretende superar la interacción entre debilidad institucional, factores socio-políticos y condiciones socioeconómicas que configuran límites para una ciudadanía integral. Esto es, pasar del estatus de elector/a al estatus de ciudadano/a; para evolucionar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía. En este contexto, la seguridad pública es un tema central que requiere el abordaje con una perspectiva de política integral, consensuada entre los diferentes actores del sector y con una visión de largo plazo.
140. Resulta también relevante el desarrollo de políticas para el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por los procesos de regionalización así como las alianzas para la cooperación internacional, tanto en volumen como en calidad de la misma.
141. Finalmente, los desafíos señalados constituyen una oportunidad para superar las restricciones vigentes. El país cuenta con diagnósticos pertinentes, orientaciones de las líneas de acción así como recursos y habilidades para ejecutar políticas públicas orientadas al logro de los ODM. Inclusive, como evidencia de su compromiso, el Gobierno Paraguayo ha fijado metas intermedias de los objetivos globales así como ha incluido metas adicionales. El desafío pendiente es aprovechar las oportunidades para tratar de convertir las potencialidades en logros efectivos.

## ANEXOS

**Tabla 1: Línea de base 1990, diagnóstico 2004 y metas 2008, 2011 y 2015 de Compromisos y metas gubernamentales**

Indicadores	Fuente	Diagnóstico		Metas		
		1990	2004	2008	2011	2015
1. Incidencia de la extrema pobreza	C E c/E	13,9% <sup>a</sup>		13,0%	8,4%	7,0%
	D P		<b>20,0%</b>	<b>13,0%</b>		<b>8,0%</b>
2. Desnutrición global	C E c/E	3,7% <sup>d</sup>		–	2,2%	1,9%
3. Años de escolaridad	C E c/E	5,4 <sup>a</sup>		8		
	D P		7	8		9
4. Alcanzar la educación primaria universal	C E c/E	93,0%		95,0%	99,0%	100,0%
5. Asegurar la tasa de supervivencia hasta 5°. Grado	C E c/E	70,0%			95,0%	100,0%
6. Tasa bruta Educación preescolar + EEB	C E c/E	86% <sup>c</sup>		99,0%		
	D P		<b>96,0%</b>	<b>99,0%</b>		<b>106,0%</b>
7. Tasa bruta en Educación Media	C E c/E	30,6		65,0%		
	D P		<b>57,0%</b>	<b>65,0%</b>		<b>79,0%</b>
8. Tasa de analfabetismo	C E c/E	9,7% <sup>b</sup>		0,0%	0,0%	0,0%
	D P		<b>7,1%</b>	<b>0,0%</b>		
9. Tasa de mortalidad de menores 5 años	C E c/E	40,0			17,5	13,3
10. Tasa de mortalidad infantil	C E c/E	30		–	--	6,6
11. Cobertura de los servicios de salud	C E c/E	Sin datos		87,0%	93%	100,0%
	D P		<b>73,0%</b>	<b>87,0%</b>		<b>100,0%</b>
12. Tasa de mortalidad materna	C E c/E	150,1		–	55,0	37,5
13. Incidencia de la Tuberculosis	C E c/E	51,4			38,0	35,2
11. Cobertura de agua potable	C E c/E	25,4% <sup>b</sup>		70,5%	66,0%	62,7%
	D P		<b>60,8%</b>	<b>70,5%</b>		<b>80,5%</b>
12. Población con acceso a servicios sanitarios,	C E c/E	7,2% <sup>b</sup>			46,0%	53,6%
13. Cobertura de saneamiento urbano	C E c/E	13,7% <sup>c</sup>		40,0%		
	D P		<b>18,7%</b>	<b>40,0%</b>		<b>70,0%</b>
14. Cobertura de saneamiento rural	C E c/E	7,3% <sup>c</sup>		56,0%	68,0%	86,0%
	D P		<b>32,6%</b>	<b>56,0%</b>		<b>86,0%</b>

<sup>a</sup> Año 1995. <sup>b</sup> Año 1992. <sup>c</sup> Año 1992. <sup>d</sup> CEPEP 1990. <sup>e</sup> red pública en el área urbana y pozo ciego en el área rural. Nota: Tanto las tasas de mortalidad infantil como materna son las estimadas.

**Fuentes:**

1) *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*, (C E c/ E) Noviembre del 2004, páginas 94-95, en parte basado en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, y  
 2) *Jahapoó Teko Asy (Arranquemos de raíz la pobreza)*, Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (D P), Asunción, Setiembre del 2004, p. 16 (*texto en negrita y cursiva*) cuando existen diferencias; contempla Diagnóstico 2004, Metas 2008 y Metas 2015.

<b>Título y (calidad del) vínculo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>ODM</b>
1. Incidencia de la extrema pobreza, igual a	1	1	1
2. Desnutrición global, igual a	2	1	1
3. Años de escolaridad, vinculado a		3	2
4. Alcanzar la educación primaria universal, corresponde a		3	2
5. Asegurar la tasa de supervivencia hasta 5°. Grado, igual a	7	3	2
6. Tasa bruta Educación preescolar + EEB, vinculado a		3	2
7. Tasa bruta en Educación Media, vinculado a		3	2
8. Tasa de analfabetismo, vinculado a		3	2
9. Tasa de mortalidad de menores 5 años, igual a	13	5	4
10. Tasa de mortalidad infantil, igual a	14	5	4
11. Cobertura de los servicios de salud, vinculado a			4, 5 y 6
12. Tasa de mortalidad materna, igual a	16	6	5
13. Incidencia de la Tuberculosis, vinculada a	23	8	6
11. Cobertura de agua potable, vinculada a	29	10	7
12. Población con acceso a servicios sanitarios, igual a	30	11	7
13. Cobertura de saneamiento urbano, vinculada a	30	11	7
14. Cobertura de saneamiento rural, vinculada a	30	11	7

**Tabla 2: ODM e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos**

<b>Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)</b>	<b>Concordancia con Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos</b>
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25(1); PIDESC, artículo 11
ODM 2: Alcanzar la educación primaria universal	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25(1); PIDESC, artículos 13 y 14; CDN, artículo 28(1)(a); CIEDM, artículo 10; CIEDR, artículo 5 (e)(v)
ODM 3: Promover la equidad de género y empoderamiento de la mujer	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 2; CIEDM; PIDESC, artículo 3; CDN, artículo 2.
ODM 4: Reducir la tasa de mortalidad de la niñez	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; CDN, artículos 6, 24 (2)(a); PIDESC, artículo 12 (2)(a).
ODM 5: Mejorar la salud materna	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; CIEDM, artículos 10(h), 11(f), 12, 14(b); PIDESC, artículo 12; CDN, artículo 24(2)(d); CIEDR, artículo 5 (e)(iv).
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; PIDESC, artículo 12; CDN, artículo 24; CIEDM, artículo 12; CIEDR, artículo 5 (e)(iv)
ODM 7: Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente	Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25(1); PIDESC, artículos 11(1) y 12; CIEDM, artículo 14(2)(h); CDN, artículo 24; CIEDR, artículo 5 (e)(iii)
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Carta de las Naciones Unidas, artículos 1(3), 55 y 56; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 22 y 28; PIDESC, artículos 2(1), 11(1), 15(4), 22 y 23; CDN, artículos 4,24(4) y 28(3);
<p>Basado en: [siglas en inglés de convenciones y pactos]                      CDN: Convención sobre los Derechos del Niño [CRC]                      CIEDM: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [CEDAW]                      CIEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial [CERD]                      PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [ICCPR]                      PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [ICESCR]</p>	