



PODER LEGISLATIVO

LEY Nº 3275

QUE APRUEBA EL CONVENIO DE FINANCIACION ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, RELATIVO AL PROGRAMA DE APOYO A LA LUCHA FOCALIZADA CONTRA LA POBREZA (CONVENIO DE FINANCIACION ALA/2006/018-053)

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º.- Apruébase el *"El Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Republica del Paraguay, relativo al Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (Convenio de Financiación ALA/2006/018-053)"*, suscrito en fecha 26 de julio y 29 de agosto de 2006, en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, y en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, respectivamente, cuyo texto es como sigue:

"CONVENIO DE FINANCIACION ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA REPUBLICA DEL PARAGUAY (Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza) – Convenio de Financiación ALA/2006/018-053"

CONVENIO DE FINANCIACION

Condiciones Particulares

La Comunidad Europea, en lo sucesivo denominada *"la Comunidad"*, representada por la comisión de las Comunidades Europeas, en lo sucesivo denominada *"la Comisión"*, por una parte, y

El Gobierno de la República del Paraguay, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominado *"el Beneficiario"* por otra,

HAN CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

ARTICULO 1 NATURALEZA Y OBJETO DE LA INTERVENCION

1.1 La Comunidad contribuye a la financiación del programa siguiente:

Título: PROGRAMA DE APOYO A LA LUCHA FOCALIZADA CONTRA LA POBREZA

Numero Contable: ALA/ 2006/018-053

En lo sucesivo denominado el Programa, cuya descripción figura en las Disposiciones Técnicas y Administrativas en el anexo II.

LEY Nº 3275

1.2 Este programa se aplicará de acuerdo con las disposiciones del convenio de financiación y sus anexos: Condiciones Generales (anexo I) y Disposiciones Técnicas y Administrativas (anexo II).

ARTICULO 2
FINANCIACION DE LA COMUNIDAD

2.1 El coste total del programa se estima en 24 millones de Euros, desglosadas de la siguiente forma:

2.1.1 Ayuda presupuestaria: 23 Millones de Euros.

2.1.2 Ayuda complementaria: 1 Millón de Euros.

2.2 La Comunidad se compromete a financiar un importe máximo de 24 Millones de Euros. La repartición por partidas de la contribución financiera de la Comunidad figura en el presupuesto incluido en las Disposiciones Técnicas y Administrativas del anexo II.

ARTICULO 3
FINANCIACION DEL BENEFICIARIO

3.1 La contribución financiera del Beneficiario al programa se fija en cero euros.

3.2 En caso de que el Beneficiario aporte una contribución no financiera, el convenio de financiación determinará las modalidades de la misma en las Disposiciones Técnicas y Administrativas del anexo II.

ARTICULO 4
PERIODO DE EJECUCION

El período de ejecución del convenio de financiación comienza a partir de la entrada en vigor del convenio de financiación y acaba el 31 de Diciembre de 2011. Dicho período de ejecución comprende dos fases: una fase de ejecución operativa que comienza a partir de la entrada en vigor del convenio de financiación y termina el 31 de Diciembre de 2010. A partir de dicha fecha, comienza la fase de cierre que acaba al final del período de ejecución.

ARTICULO 5
PLAZO PARA LA FIRMA DE LOS CONTRATOS DE APLICACION DEL CONVENIO DE FINANCIACION

Los contratos que aplican el convenio de financiación deberán firmarse a más tardar el 25/07/2009. Este plazo no puede prorrogarse. Dicha disposición no se aplicará a los contratos de auditoría y de evaluación, que podrán firmarse con posterioridad.

La presente disposición se aplicará exclusivamente al importe especificado en el Artículo 2.1.2 (Ayuda complementaria).



LEY N° 3275

**ARTICULO 6
DIRECCIONES**

Toda comunicación relativa a la aplicación del convenio de financiación deberá revestir la forma escrita, hacer una referencia explícita al programa y enviarse a las siguientes direcciones:

a) para la Comisión

Delegación de la Comisión Europea en Paraguay
C/América, 404. Asunción.
Paraguay

b) para el Beneficiario

Ministerio de Relaciones Exteriores
C/ Palma y 14 de Mayo (ex Banco Asunción)
Asunción, Paraguay

**ARTICULO 7
ANEXOS**

7.1 Se adjuntan al presente convenio de financiación y forman parte integral de él los siguientes documentos:

Anexo I: Condiciones Generales.

Anexo II: Disposiciones Técnicas y Administrativas.

7.2 En caso de conflicto entre las disposiciones de los anexos y de las Condiciones Particulares del convenio de financiación, estas últimas prevalecerán. En caso de conflicto entre las disposiciones del anexo I y las del anexo II, prevalecerán las primeras.

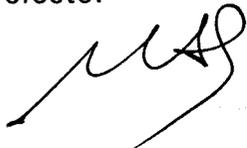
**ARTICULO 8
DISPOSICIONES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE AYUDA PRESUPUESTARIA**

8.1 Habida cuenta de la naturaleza que revisten las operaciones de ayuda presupuestaria, las siguientes disposiciones de las Condiciones Generales no serán aplicables al importe especificado en el Artículo 2.2.1 (Ayuda presupuestaria) de las presentes Condiciones Particulares: Artículo 2, primera frase del Artículo 4.3, y Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12.2 y 13.2.

8.2 En lo relativo al importe especificado en el Artículo 2.1.1 (Ayuda presupuestaria) de las presentes Condiciones Particulares, las siguientes disposiciones de las Condiciones Generales se sustituirán tal como sigue:

8.2.1 Artículo 3.1: El proyecto/programa será aplicado por la Comisión. La aplicación consistirá en la verificación del cumplimiento de las condiciones para el pago y en el abono de los importes adeudados en relación con cada tramo, de conformidad con el presente convenio de financiación.

8.2.2 Artículo 10: El Estado del Beneficiario se compromete a aplicar la normativa nacional en materia de cambios cualesquiera que sean los pagos efectuados en el marco del presente convenio de financiación. La transferencia de divisas se contabilizará con la fecha de valor de la notificación del abono en la cuenta del Banco Central abierta a tal efecto.




LEY N° 3275

8.3 En lo relativo al Artículo 2.1.1 (Ayuda presupuestaria) de las presentes Condiciones Particulares, el Artículo 4.2 de las Condiciones Generales se completará como sigue: Las solicitudes de pago presentadas por el Beneficiario de conformidad con lo dispuesto en las Disposiciones Técnicas y Administrativas del anexo II podrán acogerse a la financiación comunitaria a condición de que hayan sido introducidas en la fase de aplicación operativa.

8.4 El Artículo 14.3 de las Condiciones Generales se aplicará, mutatis mutandis, a las prácticas de corrupción activa o pasiva relacionadas con la aplicación de la operación.

**ARTICULO 9
ENTRADA EN VIGOR DEL CONVENIO DE FINANCIACION**

El convenio de financiación entrará en vigor a partir de la fecha de la última firma de las partes.

HECHO en Bruselas en 4 ejemplares que tienen valor de original en lengua castellana; 2 ejemplares se entregan a la Comisión y 2 al Beneficiario.

Fdo.: Por la Comisión de las Comunidades Europeas, Fernando Cardesa García, Director EuropAid/B América Latina.

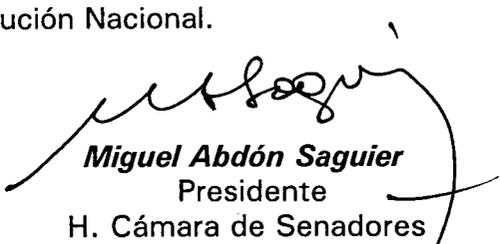
Fdo.: Por la República del Paraguay, Rubén Ramírez Lezcano, Ministro de Relaciones Exteriores."

Artículo 2º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a los **cinco días del mes de julio del año dos mil siete**, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a **veintiséis días del mes de julio del año dos mil siete**, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.


Oscar Rubén Salomón Fernández
Presidente
H. Cámara de Diputados


Lino Miguel Ángel Agüero
Secretario Parlamentario

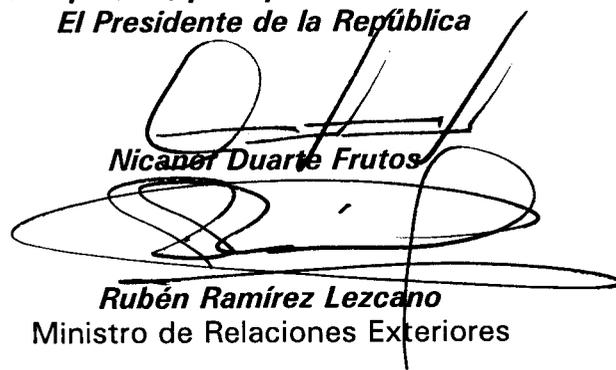

Miguel Abdón Saguier
Presidente
H. Cámara de Senadores


Cándido Vera Bejarano
Secretario Parlamentario

Asunción, 3 de ~~Setiembre~~ de 2007

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República


Nicolás Duarte Frutos

Rubén Ramírez Lezcano
Ministro de Relaciones Exteriores

LEY N° 3275

**ANEXO I
CONDICIONES GENERALES**

**TITULO I
FINANCIACION DEL PROYECTO/PROGRAMA**

**ARTICULO 1
PRINCIPIO GENERAL**

1.1 La contribución financiera de la Comunidad se limita al importe fijado en el convenio de financiación.

1.2 La puesta a disposición de los fondos con cargo a la financiación de la Comunidad está condicionada por el respeto de las obligaciones que incumben al Beneficiario tal como se definen en el convenio de financiación.

**ARTICULO 2
REBASAMIENTO DE LA FINANCIACION Y COBERTURA DE ESTE REBASAMIENTO**

2.1 Los rebasamientos individuales de las partidas del presupuesto del convenio de financiación se regularán en el marco de reasignaciones de fondos dentro de dicho presupuesto, de acuerdo con el Artículo 20 de las presentes Condiciones Generales.

2.2 En cuanto se manifieste un riesgo de rebasamiento global de la financiación disponible con cargo al convenio de financiación, la Comisión puede cubrir este rebasamiento, reduciendo la amplitud del proyecto/programa o recurriendo a los recursos propios del Beneficiario o a otros recursos.

2.3 Si parece imposible reducir la amplitud del proyecto/programa o cubrir el rebasamiento con los recursos propios del Beneficiario u otros recursos, la Comisión podrá, excepcionalmente, tomar una decisión de financiación suplementaria de la Comunidad. Si toma tal decisión, los gastos correspondientes al rebasamiento se financiarán, sin perjuicio de las normas y procedimientos comunitarios aplicables, mediante la puesta a disposición de los medios financieros suplementarios decididos por la Comisión.

**TITULO II
EJECUCION**

**ARTICULO 3
PRINCIPIO GENERAL**

3.1 La ejecución del proyecto/programa se llevará a cabo por la Comisión en nombre y por cuenta del Beneficiario.

3.2 La Comisión está representada ante el Estado del Beneficiario por su Jefe de Delegación.

**ARTICULO 4
PERIODO DE EJECUCION**

4.1 El convenio de financiación fija un período de ejecución, que comienza con la entrada en vigor del convenio de financiación y se acaba en la fecha fijada, con este fin, en el Artículo 4 de las Condiciones Particulares.



LEY N° 3275

4.2 Este período de ejecución incluye dos fases distintas:

- una fase de ejecución operativa de las actividades principales. Esta fase comienza en el momento de la entrada en vigor del convenio de financiación y se acaba, a más tardar, 24 meses antes del final del período de ejecución;

- una fase de cierre en la que se efectúan las auditorías y evaluación finales, así como el cierre técnico y financiero de los contratos de aplicación del convenio de financiación. Dicha fase comienza en la fecha final de la fase de ejecución operativa y acaba, a más tardar, 24 después de dicha fecha.

4.3 Los gastos relacionados con las actividades principales pueden correr a cargo de la financiación comunitaria solo en el supuesto en que hayan tenido lugar durante la fase de ejecución operativa. Los gastos relacionados con las auditorías y evaluación finales, así como con las actividades de cierre podrán financiarse hasta el final de la fase de cierre.

4.4 Todo saldo restante disponible con cargo a la contribución comunitaria será anulado automáticamente seis meses después del final del período de ejecución.

4.5 En casos excepcionales y debidamente justificados, podrá pedirse una extensión de la fase de ejecución operativa y correlativamente del período de ejecución. Cuando la solicitud de extensión proceda de un Beneficiario, la extensión deberá ser pedida al menos tres meses antes del final de la fase de ejecución operativa y deberá ser aceptada por la Comisión antes de esta última fecha.

4.6 En casos excepcionales y debidamente justificados, y una vez concluida la fase de ejecución operativa, podrá pedirse una extensión de la fase de cierre y correlativamente del período de ejecución. Cuando la solicitud de extensión proceda de un Beneficiario, la extensión deberá ser pedida al menos tres meses antes del final del período de ejecución y deberá ser aceptada por la Comisión antes de esta última fecha.

TITULO III

ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS Y CONCESION DE SUBVENCIONES

**ARTICULO 5
PRINCIPIO GENERAL**

Todos los contratos que aplican el convenio de financiación deberán adjudicarse e implementarse según los procedimientos y documentos normales definidos y publicados por la Comisión para la aplicación de las acciones exteriores, que estén en vigor en el momento del lanzamiento del procedimiento en cuestión.

**ARTICULO 6
PLAZO DE FIRMA DE LOS CONTRATOS DE APLICACION DEL CONVENIO DE FINANCIACION**

6.1 Los contratos que aplican el convenio de financiación deberán ser firmados por las dos partes en los tres años a partir de la aprobación por la Comisión del compromiso presupuestario, y en todo caso, a más tardar, en la fecha fijada en el Artículo 5 de las Condiciones Particulares. Este plazo no puede prorrogarse.

LEY N° 3275

6.2 La disposición previamente mencionada no se aplica a los contratos de auditoría y evaluación, que pueden firmarse más tarde.

6.3 En la fecha fijada en el Artículo 5 de las Condiciones Particulares, los importes no contraídos serán anulados.

6.4 Todo contrato que no dio lugar a ningún pago en los tres años siguientes a su firma se rescindirá automáticamente y los fondos en cuestión se cancelarán.

**ARTICULO 7
ELEGIBILIDAD**

7.1 Podrán concurrir en las licitaciones para contratos de obras, suministros o servicios, en igualdad de condiciones, todas las personas físicas o jurídicas de los Estados miembros de la Comunidad y, según las disposiciones específicas previstas en los actos de base que regulan el ámbito de la cooperación en cuestión, todos los ciudadanos, personas físicas o jurídicas, de los países terceros beneficiarios o de cualquier otro país tercero mencionado expresamente en dichos actos.

7.2 Podrán concurrir en las convocatorias de propuestas, en igualdad de condiciones, todas las personas jurídicas de los Estados miembros de la Comunidad y, según las disposiciones específicas previstas en los actos de base que regulan el ámbito de la cooperación en cuestión, todos los ciudadanos, personas físicas o jurídicas, de los países terceros beneficiarios o de cualquier otro país tercero mencionado expresamente en dichos actos.

7.3 En casos excepcionales debidamente justificados y aprobados por la Comisión, podrán concurrir ciudadanos de terceros países distintos de los citados en los párrafos 1 y 2, con arreglo a las disposiciones específicas previstas en los actos de base que regulan el ámbito de la cooperación.

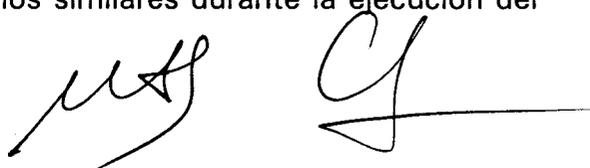
7.4 Los bienes y suministros financiados por la Comunidad y necesarios para la ejecución de los contratos de obras, suministros y servicios, así como de los contratos lanzados por los beneficiarios de subvenciones para la ejecución de la acción subvencionada deberán ser originarios de los Estados admitidos a participar en las condiciones previstas en los tres apartados anteriores.

**TITULO IV
REGIMEN APLICABLE A LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS**

**ARTICULO 8
ESTABLECIMIENTO Y DERECHO DE INSTALACION**

8.1 Las personas físicas y jurídicas que participen en los concursos para los contratos de obras, suministros o servicios se beneficiarán de un derecho temporal de estancia e instalación en el Estado del Beneficiario si la naturaleza del contrato lo justifica. Este derecho se mantendrá hasta la expiración de un plazo de un mes después de la atribución del contrato.

8.2 Los contratantes (incluidos los beneficiarios de subvenciones), así como las personas físicas cuyos servicios son necesarios para la ejecución del contrato y los miembros de su familia se beneficiarán de derechos similares durante la ejecución del proyecto/programa.



LEY N° 3275**ARTICULO 9
DISPOSICIONES FISCALES Y ADUANERAS**

9.1 Los impuestos, derechos u otros gravámenes (incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido - IVA - o equivalente) se excluirán de la financiación de la Comunidad, salvo si las Condiciones Particulares lo disponen de otra manera.

9.2 El Estado del Beneficiario aplicará a los contratos y a las subvenciones financiados por la Comunidad el régimen fiscal y aduanero más favorable aplicado al Estado, o a las organizaciones internacionales en materia de desarrollo con las cuales el Estado del Beneficiario tiene relaciones.

9.3 Cuando el convenio marco o el canje de notas aplicable prevea disposiciones mas detalladas en la materia, se aplicaran estas últimas también.

**ARTICULO 10
REGIMEN DE CAMBIOS**

10.1 El Estado del Beneficiario se compromete a autorizar la importación o la adquisición de las divisas necesarias para la ejecución del proyecto. Se compromete también a aplicar la normativa nacional aplicable en materia de cambios sin discriminación entre los contratantes admitidos a participar con arreglo al Artículo 9 de las presentes Condiciones Generales.

10.2 Cuando el convenio marco o el canje de notas aplicable prevea disposiciones mas detalladas en la materia, se aplicaran estas últimas también.

**ARTICULO 11
UTILIZACION DE LOS DATOS DE LOS ESTUDIOS**

Quando el convenio de financiación prevea la financiación de un estudio, el contrato relativo a dicho estudio, celebrado en el marco de la ejecución del convenio de financiación, regula la propiedad del estudio así como el derecho por parte del Beneficiario y de la Comisión a utilizar la información contenida en este estudio, a publicarlos o a comunicarlos a terceros.

**TITULO V
DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES****ARTICULO 12
AFECTACION DE LOS CREDITOS PERCIBIDOS A TITULO DE LOS CONTRATOS**

12.1 Serán imputadas al proyecto/programa las sumas cobradas en virtud de créditos nacidos de pagos no debidamente efectuados o de garantías de prefinanciación y buen fin, creadas a título de los contratos financiados por el presente convenio de financiación.

12.2 Las sanciones financieras impuestas por el órgano de contratación a un candidato o licitador, los compromisos de garantías de licitación, así como los daños e intereses acordados en la Comisión, revertirán en el presupuesto general de las Comunidades Europeas.



LEY Nº 3275**TITULO V
DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES****ARTICULO 13
VISIBILIDAD**

13.1 Todo proyecto/programa financiado por la Comunidad será objeto de acciones de comunicación e información adecuadas. Estas acciones se definirán bajo la responsabilidad del Beneficiario y con el acuerdo de la Comisión.

13.2 Estas acciones de comunicación e información deberán seguir las normas aplicables en cuanto a visibilidad para las acciones exteriores, tal como las define y publica la Comisión, y en vigor en el momento en que dichas acciones se llevan a cabo.

**ARTICULO 14
PREVENCION DE IRREGULARIDADES, FRAUDE Y CORRUPCION**

14.1 El Beneficiario adoptará las medidas oportunas para prevenir irregularidades y fraudes y, si la Comisión así lo ordenase, emprenderá las acciones necesarias para recuperar los fondos indebidamente pagados. El Beneficiario informará a la Comisión sobre las medidas adoptadas en este sentido.

14.2 Constituye una irregularidad toda violación del convenio de financiación, de los contratos de ejecución o de una disposición del derecho comunitario que resulte de un acto u omisión de un agente económico, que tiene o tendría como efecto el perjudicar al presupuesto general de las Comunidades Europeas o presupuestos administrados por éstas, ya sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de los recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, o mediante un gasto indebido.

Constituye un fraude todo acto u omisión voluntariamente cometido relacionado con:

- la utilización o presentación de declaraciones o documentos falsos inexactos o incompletos, que tengan como efecto la percepción o la retención indebida de fondos provenientes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos gestionados por las Comunidades Europeas o en su nombre;

- la falta de comunicación de información infringiendo una obligación específica, con el mismo efecto;

- La desviación de tales fondos a otros fines distintos de los que les fueron asignados inicialmente.

El Beneficiario debe informar sin demora a la Comisión de todo elemento del cual tenga conocimiento que permita presuponer la existencia de irregularidades o fraudes.



LEY Nº 3275

14.3 El Beneficiario se compromete a adoptar toda medida conveniente para remediar posibles prácticas de corrupción activa o pasiva de cualquier naturaleza en toda etapa del procedimiento de adjudicación de contratos o concesión de subvenciones o en la ejecución de los contratos correspondientes. Constituirá corrupción pasiva el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o no cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función, que cause o pueda causar perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

Constituirá corrupción activa el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

ARTICULO 15**COMPROBACIONES Y CONTROLES POR PARTE DE LA COMISION, LA OFICINA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

15.1 El Beneficiario acepta que la Comisión, la OLAF y el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas puedan controlar de viso e in situ la utilización de los fondos comunitarios con cargo al convenio de financiación (incluidos los procedimientos de adjudicación de los contratos y de concesión de subvenciones) y llevar a cabo una auditoría completa, si fuere necesario, sobre la base de los justificantes de las cuentas y documentos contables y de cualquier otro documento relativo a la financiación del proyecto/programa, y ello hasta el final de un período de siete años a partir del último pago.

15.2 Además, el Beneficiario acepta que la OLAF pueda efectuar controles y comprobaciones in situ según los procedimientos previstos por la legislación comunitaria para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes y otras irregularidades.

15.3 A tal efecto, el Beneficiario se compromete a proporcionar al personal de la Comisión, la OLAF y el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, así como a las personas designadas por ellas, un derecho de acceso a los lugares y a los locales donde se realizan las acciones financiadas en el marco del convenio de financiación, incluidos sus sistemas informáticos, así como a todos los documentos y datos informatizados relativos a la gestión técnica y financiera de estas acciones, y a adoptar todas las medidas que puedan facilitar su trabajo. El acceso de las personas designadas por la Comisión Europea, la OLAF y el Tribunal de Cuentas se efectuará en condiciones de estricta confidencialidad respecto de terceros, sin perjuicio de las obligaciones de Derecho público a las que estén sujetas. Los documentos deberán estar accesibles y clasificados de tal modo que permitan un control fácil, dado que el Beneficiario tendrá que informar a la Comisión, a la OLAF o al Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas del lugar preciso donde se encuentran.

15.4 Los controles y auditorías anteriormente mencionados se extienden a los contratantes y subcontratistas que se benefician de fondos comunitarios.

Two handwritten signatures in black ink are located at the bottom right of the page. The first signature is a stylized, cursive 'MAB' and the second is a cursive 'G'.

LEY N° 3275

15.5 Se mantendrá informado al Beneficiario del envío in situ de los agentes designados por la Comisión, la OLAF o el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.

**ARTICULO 16
CONSULTA ENTRE LA COMISION Y EL BENEFICIARIO**

16.1 Toda diferencia relativa a la aplicación o a la interpretación del convenio de financiación será objeto de una consulta previa entre el Beneficiario y la Comisión.

16.2 La consulta podrá ser seguida, cuando proceda, de una modificación, suspensión o cancelación del convenio de financiación.

**ARTICULO 17
MODIFICACION DEL CONVENIO DE FINANCIACION**

17.1 Toda modificación de las Condiciones Particulares y del anexo II del convenio de financiación deberá establecerse por escrito y ser objeto de una cláusula adicional.

17.2 Cuando la solicitud de modificación emane del Beneficiario, éste deberá dirigirla a la Comisión al menos tres meses antes de la fecha en que la modificación deba entrar en vigor, excepto en casos debidamente justificados por el Beneficiario y aceptados por la Comisión.

17.3 Para los casos particulares de extensión de la fase de ejecución operativa o de la fase de cierre, se remitirán a los apartados 5 y 6 del Artículo 4 de las presentes Condiciones Generales.

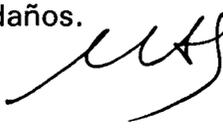
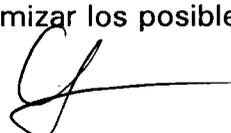
**ARTICULO 18
SUSPENSION DEL CONVENIO DE FINANCIACION**

18.1 Los casos de suspensión del convenio de financiación son los siguientes:

a) La Comisión podrá suspender la ejecución del convenio de financiación en caso de incumplimiento por el Beneficiario de una de las obligaciones que le incumben conforme al convenio de financiación.

b) La Comisión podrá suspender el convenio de financiación en caso de incumplimiento por parte del Beneficiario de una obligación derivada del respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho, así como de casos graves de corrupción.

c) El convenio de financiación podrá suspenderse en caso de fuerza mayor, tal como se define a continuación. Por fuerza mayor se entenderá toda situación o acontecimiento imprevisible y excepcional, independiente de la voluntad de las partes, y no imputable a una falta o una negligencia de una de ellas (o de cualquiera de sus contratados, mandatarios o empleados), que impida a la otra parte ejecutar cualquiera de sus obligaciones contractuales y que no pueda superarse a pesar de toda la diligencia desplegada. Los defectos o plazos de puesta a disposición de equipo o material, conflictos en el trabajo, huelgas o dificultades financieras no pueden alegarse como caso de fuerza mayor. No puede considerarse que una parte ha faltado a sus obligaciones contractuales si se ve impedida por un caso de fuerza mayor. La parte enfrentada a un caso de fuerza mayor informará sin demora a la otra parte precisando la naturaleza, la duración probable y los efectos previsibles, y tomará toda medida necesaria para minimizar los posibles daños.



LEY N° 3275

18.2 La decisión de suspensión se tomará sin preaviso. Con carácter preventivo, los pagos mencionados en el Artículo 5.1 de las presentes Condiciones Generales serán suspendidos.

18.3 Con ocasión de la notificación de la suspensión, se indicaran las consecuencias sobre los contratos en curso o los contratos por celebrar.

ARTICULO 19
RESCISION DEL CONVENIO DE FINANCIACION

19.1 Cuando las situaciones que conducen a la suspensión del convenio de financiación no se solucionen en un plazo máximo de cuatro meses, el convenio de financiación podrá ser rescindido por la Comisión o el Beneficiario, con un preaviso de dos meses.

19.2 Cuando el convenio de financiación no dé lugar a ningún pago en los tres años siguientes a su firma o no se firme ningún contrato de aplicación antes de la fecha fijada en el Artículo 5 de las Condiciones Particulares, se rescindirá automáticamente.

19.3 Con ocasión de la notificación de la rescisión, se indicaran las consecuencias sobre los contratos en curso o los contratos por celebrar.

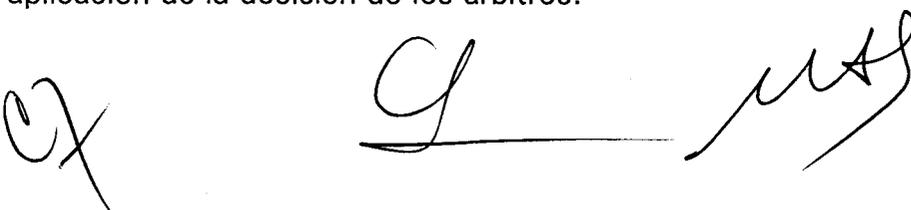
ARTICULO 20
SOLUCION DE DIFERENCIAS

20.1 Toda diferencia relativa al convenio de financiación que no haya podido solucionarse en el marco de las consultas entre la Comisión y el Beneficiario previstas en el Artículo 19 de las presentes Condiciones Generales en el plazo de seis meses, podrá solucionarse, a petición de las partes, mediante arbitraje.

20.2 En este caso, las partes designarán a un árbitro en el plazo de treinta días a partir de la solicitud de arbitraje. En su defecto, cada parte podrá pedir al Secretario General de la Corte Permanente de Arbitraje (La Haya) que designe al segundo árbitro. Los dos árbitros nombrarán a su vez a un tercer árbitro en el plazo de treinta días. En su defecto, cualquiera de las Partes podrá pedir al Secretario General de la Corte Permanente de Arbitraje que designe al tercer árbitro.

20.3 A menos que los árbitros decidan lo contrario, el procedimiento aplicable será el establecido por el Reglamento Facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para el Arbitraje entre Organizaciones internacionales y los Estados. Las decisiones de los árbitros se adoptarán por mayoría en un plazo de tres meses.

20.4 Cada parte deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la decisión de los árbitros.

The bottom of the page features three handwritten signatures or initials in black ink. On the left is a stylized 'CX'. In the center is a signature that appears to be 'G...'. On the right is a signature that appears to be 'MS'.

LEY N° 3275

ANEXO II

*“Programa de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza Focalizada”***DISPOSICIONES TECNICAS Y FINANCIERAS****1. ANALISIS DEL CONTEXTO****1.1 Situación Económica y Social**

En Paraguay, los últimos veinticinco años se han caracterizado por un bajo crecimiento económico (alrededor del 2%) y la expansión de la pobreza y la desigualdad. Ello se ha debido, por un lado, a los varios problemas estructurales de la economía paraguaya, una economía pequeña basada en la agricultura (27 % PIB) y en el comercio de triangulación (25% del PIB), con escasa diversificación de los productos para la exportación (principalmente, soja y algodón) y muy vulnerable a cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas externas de interés), y en el que un sector público con alto nivel de ineficiencia es el principal oferente de empleo. Las dos empresas binacionales, la hidroeléctrica Itaipú (de propiedad compartida con Brasil) y Yacyretá (de propiedad compartida con Argentina) son otra fuente de riqueza (contribuyeron al fisco el 5% del PIB en 2004). Otro factor que ha influido en el lento crecimiento ha sido precisamente el impacto de los choques exógenos: la crisis internacional (1995-1998) que en Paraguay provocó una crisis bancaria y la caída de los precios internacionales de dos rubros principales de exportación (soja y algodón) entre 1998-2002. En 2002 se produce una nueva crisis, caracterizada por una alta inflación (14,6%), que provoca una caída del PIB per cápita desde 1,224 USD en 2001 a 981 USD (menos del 50% de la media en Latinoamérica). Gracias en parte a la recuperación de la economía de la región, en los últimos tres años el país ha logrado relanzar el crecimiento y reducir la inflación, aunque habrá que esperar hasta 2007 para recuperar el nivel de PIB per cápita de 2001. Bajo los auspicios del FMI (un acuerdo Stand-by estuvo en vigor entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005), el gobierno ha avanzado en una serie de reformas con miras a crear las condiciones para la estabilidad macro económica, plantear las bases para un crecimiento sustentable, reestablecer el equilibrio fiscal y resolver los atrasos de la deuda pública.

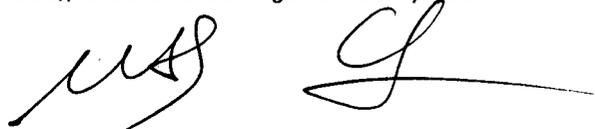
Como resultado, la pobreza en Paraguay ha crecido hasta alcanzar niveles preocupantes. Según los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2004¹, el 39,2% de la población total (cerca de 2.232.000 habitantes) vive en condiciones de pobreza², y el 17,1% (cerca de 975.000 habitantes) en condiciones de pobreza extrema. La pobreza en el área rural afecta al 40,1 % de la población, y en el área urbana, al 38,4%.

Por su parte, en el transcurso de los últimos años, se ha verificado una tendencia de concentración del ingreso; mientras que en 1990 el índice Gini arrojó un valor de 0,447, en 2004 se incrementó a 0,522³. Un hogar perteneciente al quintil de mayores ingresos percibe ingresos familiares que en promedio superan 11 veces al percibido por los hogares del quintil más pobre de la distribución de los ingresos.

¹ Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo (DGEE), Encuesta Permanente de Hogares 2004. Ejecutada entre los meses de setiembre a diciembre de 2004.

² Ingresos inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total pero mayores al costo de una Canasta Básica de Alimentos (la Canasta Básica de Alimentos es uno de los componentes de la Canasta Básica Total).

³ Dirección General de Encuestas, Estadística y Censo (DGEE), Encuestas de Hogares 1994 y 2004.



LEY Nº 3275

Existe igualmente una estrecha relación entre educación y pobreza. Los datos más recientes - correspondientes al año 2004 - siguen constatando que el analfabetismo entre los no pobres alcanza al 3,9 %, dicho índice se incrementa al 6,8 % entre los pobres no extremos y llega al 9,7 % entre los pobres extremos. La situación es más crítica en el sector rural, donde el analfabetismo se ubica alrededor del 12 % entre los pobres, extremos y no extremos.

Para más detalles, véase el Anexo 1, que contiene cuadros con los principales indicadores macroeconómicos y sociales, así como el escenario de mediano plazo (proyecciones hasta 2010) preparado por el Gobierno y el FMI.

1.2 Política y Estrategia de Desarrollo del País Beneficiario

Al asumir la administración del Ejecutivo en agosto de 2003, el Gobierno estableció 4 objetivos estratégicos⁴ para el desarrollo del país: recuperación de la confianza en las instituciones; crecimiento económico sostenible con responsabilidad social, fiscal y medioambiental; reducción de la pobreza y de la desigualdad y participación de la sociedad civil. En coherencia con lo anterior, a fines de Noviembre de 2004, se presentó un nuevo documento de estrategia para la acción de Gobierno 2003 - 2008 titulado Plan de Crecimiento Económico con Equidad: Paraguay 2011. Este Plan cuenta con líneas de acción que derivan de las pautas del nuevo modelo, y que dan lugar a una amplia agenda de programas y medidas. Dichas líneas de acción son: reforma y modernización de la administración pública; entorno económico confiable y previsible; crecimiento económico sostenible; igualdad de oportunidades en educación para mejorar el capital humano; obras públicas y construcción de viviendas; proyección externa e inserción internacional; y combate a la pobreza y exclusión social.

1.3 Políticas Sectoriales

En los últimos años, la reducción de las desigualdades y de la pobreza se ha convertido en un tema progresivamente relevante para el gobierno paraguayo, proceso iniciado en el año 2001 con la elaboración de la ENREPD, y seguido desde el 2003 por el actual gobierno con la creación del Gabinete Social, de la Dirección del Plan de la Estrategia de Pobreza (DIPLANP), la elaboración del Plan de la Estrategia, la creación del Fondo de Equidad Social, y, más recientemente, la reestructuración del Gabinete Social y la versión definitiva de la "Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza"⁵ que incorpora y ajusta los contenidos de la ENREPD y del Plan de la Estrategia en un único documento. En este documento son retomados: la noción multidimensional de la pobreza que coincidentemente los dos textos precedentes asumieron, la consecución de los Objetivos del Milenio, y los principales criterios a partir de los cuales se prevé diseñar y ejecutar los programas y los proyectos de la Estrategia, referidos a: i) la adopción de un sistema único de focalización; ii) la integralidad (implementación coordinada de los programas); iii) la aplicación de un sistema compartido de monitoreo y evaluación; y iv) la promoción de la participación autogestionaria de los sujetos beneficiarios, en la condición de ciudadanos autónomos.

⁴ Plan de Gobierno 2003-2008.

⁵ La presentación oficial de la Estrategia se hará con la firma de un Decreto del PE a fines de abril de 2006.

LEY N° 3275

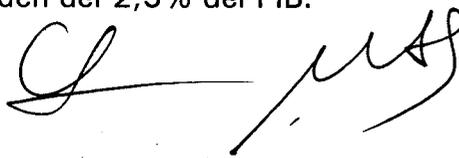
Los ejes estratégicos de intervención de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza son: *a)* Protección Social, conformada por áreas específicas de acción, tales como la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la vivienda y el apoyo familiar; *b)* Promoción Social, cuyas áreas específicas son la creación de nuevas organizaciones integradas por pobres, el mejoramiento de las capacidades de tales organizaciones (en lo relativo a la generación de demandas, la negociación, la mediación y la auto gestión), la infraestructura comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales; y *c)* Inclusión Económica, integrada por áreas específicas vinculadas al acceso al empleo, al mejoramiento del ingreso, al incremento de activos (tierra y capital), al acceso al mercado y a las cadenas productivas, y a la formación de empresas asociativas (cooperativas). Para más detalles, véase el Anexo 2.

1.4 Finanzas Públicas**Situación fiscal actual**

Las finanzas públicas se caracterizan en Paraguay por una histórica baja presión tributaria (alrededor del 10% del PIB), en cierta medida contrarrestada por la contribución de los royalties y compensaciones de las dos empresas binacionales. Por el lado de la asignación de recursos, llama la atención la rigidez del gasto, con una alta participación del pago por servicios personales. Existe un fuerte desequilibrio entre gastos corrientes y de capital (inversión); en los últimos años, esa relación ha sido de 80:20. Los gastos sociales han aumentado su peso relativo y suponen actualmente el 40% de los gastos totales (liderados por los gastos en educación, seguidos de los gastos de seguridad social - jubilaciones y pensiones y los gastos de salud). El nivel general de ejecución es bajo (81,4% de media 2000 - 2005). Finalmente, la deuda externa representa en el período 2003 - 2005 el 4,5% del PIB y el 20,5% de las exportaciones

El área de mayor preocupación en el país, en el último quinquenio ha sido el deterioro de las cuentas fiscales y el incumplimiento del pago de la deuda pública. Las medidas administrativas - tanto en mejorar la gestión tributaria como lograr una mayor disciplina por el lado del gasto, la aplicación de las nuevas leyes-ajuste tributaria, nuevo código aduanero, reforma del sistema de pensiones y la reprogramación del pago de la deuda interna han permitido revertir la situación fiscal. Por primera vez en una década en 2004, se logra un 1,6% de superávit global (Administración Central) y de 2,8% de superávit corriente, gracias al incremento de la recaudación del orden del 34% y el control de los gastos (con tasas de crecimiento del 11%, bastante inferior a las tasas de crecimiento de años anteriores). Ambos aspectos contribuyeron al buen cumplimiento de los compromisos contractuales de la deuda pública externa, así como a esfuerzos a mantener un bajo nivel de financiamiento por deuda flotante. Se estima que en 2005 se haya reproducido esta situación, con un superávit del 1,7%.

El presupuesto aprobado por parte del Congreso para el Ejercicio Fiscal 2006, implica riesgos preocupantes para el saldo de la Administración Central debido a que se halla presupuestado un déficit del orden del 2,3% del PIB.



LEY N° 3275***Gestión Financiera***

Las restricciones en la programación, ejecución y evaluación presupuestaria no son de carácter legal si no de procedimiento. En primer lugar, la sostenibilidad fiscal es una preocupación, por una parte, por el alto nivel de gastos rígidos (salarios, transferencia para cubrir déficit del sistema de jubilaciones del sector público y pago de la deuda pública, que suponen el 70% del presupuesto), y, por otra, por la baja presión tributaria y escasa posibilidad del Tesoro de acceder a otras fuentes de financiamiento.

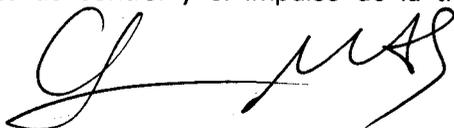
En segundo lugar, las diferentes etapas del proceso presupuestario adolecen de deficiencias. La elaboración del presupuesto ha mejorado mucho con el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP) pero la ausencia de planificación, que priorice objetivos y defina metas e indicadores de resultados controlables, sigue siendo un obstáculo. La etapa de aprobación por el Congreso genera una gran incertidumbre en los resultados por la politización del proceso que dura cuatro meses y agrava las distorsiones del presupuesto.

Una vez aprobado el Presupuesto, el Plan Financiero constituye el manual de referencia para la elaboración de la programación de caja trimestral y mensual y sirven a su vez de base para establecer los topes de caja que son aprobados por el Consejo de Ministros. El presupuesto poco realista termina sujeto a la disponibilidad del flujo de caja, dificultando la planificación de gastos por las entidades. Esto, junto con la débil capacidad de gestión de las propias entidades, hace que el nivel de ejecución presupuestaria sea bajo, excepto para los gastos rígidos. La etapa de control y evaluación es la más débil. Si bien el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ha mejorado el control de los entes de la Administración Central, falta mucho por mejorar el sistema de control (auditorías internas y control ex post por la Contraloría General de la República).

Diagnósticos y Reformas de Finanzas Públicas

En agosto de 2004 se presentó el informe "Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública" (con siglas CFAA en inglés) elaborado conjuntamente entre el Banco Mundial y el BID en 2002 y 2003. En el Plan de Gestión del Ministerio de Hacienda (a partir de agosto de 2003) se incluyeron las recomendaciones del CFAA y varias de estas han sido implementadas⁶. En Junio de 2005 el Banco Mundial realizó un "Análisis del Gasto Público" que contiene recomendaciones referentes al proceso presupuestario, gasto social, gasto en infraestructuras y empleo público. En el marco de las negociaciones con el FMI sobre el acuerdo Stand-by 2006-2009 se ha negociado igualmente una agenda de reforma estructural que contiene medidas para la mejora de la planificación, la administración de ingresos y el control de gastos. Las autoridades y los donantes han discutido sobre la posibilidad de realizar un diagnóstico utilizando una metodología standard común (de tipo Public Expenditure and Financial Accountability -PEFA), que permita reducir el número de ejercicios y aportar una visión de conjunto.

⁶ A partir de Agosto de 2003, las acciones de la nueva administración estuvieron enfocadas hacia la solución de los problemas financieros del Estado, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, el mejoramiento del ambiente de control y el impulso de la transparencia de la gestión pública.



LEY N° 3275

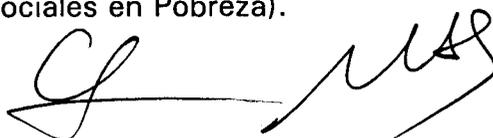
La Autoridad Fiscal viene desarrollando un plan de acciones para evitar el déficit fiscal, y que consisten básicamente en: (i) Superar la recaudación tributaria presupuestada en nivel equivalente al 0,25 por ciento del PIB; (ii) Aplicar estrictamente el Plan Financiero; y (iii) Limitar el gasto de capital a niveles de financiación prudentes, para lo cual ampliará la cobertura del monitoreo que realiza la UCIP del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, no existe un plan de reformas amplio que integre de manera coherente todas las iniciativas. Sin embargo, algunos aspectos requieren una atención urgente. Una primera tarea sería simplificar la programación presupuestaria, poniendo énfasis en la planificación de actividades, el presupuesto plurianual y la coordinación entre las entidades y el Ministerio de Hacienda. Una segunda tarea debería apuntar a la definición previa entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mecanismo y las restricciones de recursos para la aprobación presupuestaria. Una tercera tarea apuntaría hacia una ejecución presupuestaria sobre la base de un presupuesto realista que asegure el cumplimiento de la planificación, evite la incertidumbre en la transferencia de recursos y simplifique los trámites en la reasignación de recursos y utilización de recursos propios (FF30), asegurando la transparencia. La cuarta tarea para mejorar la gestión sería fortalecer las unidades de control de la gestión por resultados y las unidades de seguimiento de la ejecución presupuestaria, poniendo énfasis además en el desempeño de los recursos humanos. La última tarea debería incluir el mejoramiento de la auditoría y el control interno, incluyendo a todos los entes descentralizados y los municipios bajo el sistema del SIAF.

Priorización del Gasto Social

El gasto social sigue siendo una asignatura pendiente ya que la disciplina fiscal, por la rigidez y baja presión tributaria, obliga a emplear como variable de ajuste la ejecución del gasto social y de inversión de capital (incluidas las infraestructuras sociales, como las de saneamiento). Como parte del seguimiento al cumplimiento de los objetivos del milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha iniciado un proceso de monitoreo de la ejecución presupuestaria de los gastos sociales. Con el fin de mejorar la calidad de gasto social, el gobierno ha creado el Fondo de Equidad Social (FES), un mecanismo para la orientación prioritaria de la asignación y ejecución de los recursos financieros en el Presupuesto General de la Nación (PGN) hacia las metas y los compromisos asumidos a nivel nacional (Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza) e internacional (ODM), como también la promoción de la transparencia y eficiencia del gasto social mediante la aplicación de un sistema de seguimiento y evaluación de resultados e impactos. El FES pretende lograr la coordinación interinstitucional a nivel de Gobierno Nacional para trabajar en la Lucha por la Reducción de la Pobreza.

El FES depende directamente de la Presidencia de la República. El Consejo Nacional del FES está integrado por un representante con rango de Ministro o Vice Ministro de las siguientes instituciones: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Mujer, DIPLANP, Gobernaciones y Municipios. La Presidencia del Consejo y la administración del FES serán ejercidas por el Ministerio de Hacienda y la Dirección Ejecutiva estará a cargo de la DIPLANP. A la SAS le corresponderá la ejecución del Programa "Red de Protección y Promoción Social" y administrar la herramienta de focalización de beneficiarios de programas orientados a reducir la extrema pobreza (IPG - Índice de Priorización Geográfica para Inversiones Sociales en Pobreza).



LEY N° 3275

Para más detalles, véase el Anexo 1, 2 y 3.

2. DESCRIPCION**2.1 Objetivos**

Se propone un Programa de Apoyo Presupuestario General para afianzar el proceso de implementación de la Red de Protección Social, correspondiente al eje estratégico protección social de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, iniciado por el Gobierno del Paraguay.

2.2 Resultados Esperados y Principales Actividades

El presente Programa aportará recursos adicionales que aliviarán las limitaciones fiscales para acompañar la ampliación de la Red de Protección Social a los 64 municipios con mayores índices de pobreza en el país.

En una primera fase, correspondiente a los dos primeros años del Programa, las intervenciones se desarrollarán en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Canindeyú, donde está concentrado el 75 % de los totales de los hogares y de la población pobre. Cabe mencionar que estos Municipios precisamente fueron seleccionados para la puesta en ejecución de la Red Protección Social, destinada a combatir la extrema pobreza.

Por otro lado el Programa fomentará las reformas en la gestión de las finanzas públicas y la planificación presupuestaria. El componente de AT y apoyo institucional, aportará elementos complementarios para el proceso de reforma.

Las principales actividades son: transferencia de recursos al tesoro (el apoyo presupuestario); la puesta a disposición de la Asistencia Técnica y el refuerzo de capacidades; y una activa participación en el diálogo con el Gobierno en los principales ámbitos relacionados al programa.

2.3 Beneficiarios y Socios del Programa

Este proyecto fomenta y acompaña la política del Gobierno, que busca más focalización y priorización del gasto, a través de la red de protección social la cual se focaliza en los Municipios con mayor concentración de pobreza. En ese sentido nuestro proyecto tiene como beneficiarios preferentes: los territorios en los que se focalizará la Implementación de la Red de Protección Social y que comprenderán prioritariamente los 64 Distritos (o Municipios) de mayor incidencia de pobreza, en los que están localizados 71.533 hogares y 321.230 personas de la población sumida en la pobreza.

Son beneficiarios igualmente el Gabinete Social, en tanto instancia de Coordinación General de la Red de Protección Social, la DIPLANP, en tanto coordinadora ejecutiva del Fondo de Equidad Social; la SAS, instancia ejecutora de los principales programas destinados a revertir la extrema pobreza, y el Ministerio de Hacienda, como institución rectora de la arquitectura fiscal del país.



LEY N° 3275

Además de estas entidades que integran el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, también son beneficiarios, en tanto cumplen roles importantes en el programa los Municipios y las Gobernaciones -principales instancias de gobierno local existentes en el país, en lo referente al sistema de identificación y registro de las familias pobres, y a los procesos de rendición de cuenta de los resultados de los programas que se ejecuten en el marco de la Red de protección Social. Finalmente, las ONGs desempeñan tareas significativas, especialmente, en las áreas de la promoción social, y del monitoreo y de la evaluación.

2.4 Riesgos e Hipótesis

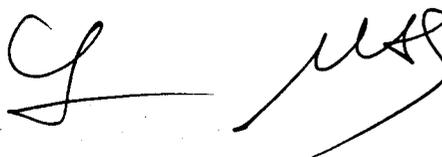
Los riesgos que pesan sobre la economía de Paraguay están ligados especialmente a las consecuencias financieras de la elevada volatilidad del producto agrícola (dependiente del clima), de los precios internacionales de los productos de exportación y de los términos de intercambio. Además, el marco político se caracteriza por un poder Legislativo altamente influyente en las etapas de aprobación y ejecución del presupuesto, lo que reduce la capacidad del Ejecutivo de planificar la gestión fiscal. La ineficiencia de la Administración Pública es otra fuente de riesgo.

El programa PAPLP reposa sobre las hipótesis siguientes: el país no sufre choques externos de gran magnitud; la coordinación entre el poder Legislativo y el ejecutivo mejora permitiendo un mejor control de los gastos del Estado; el país avanza en el cambio del modelo productivo de monocultivo y mercado de triangulación, la estabilidad macroeconómica continúa estando entre las prioridades del gobierno y se alcanza en el marco de un acuerdo con el FMI; la obtención de mayor recursos tributarios y la disciplina en la gestión de la deuda permite aumentar la sostenibilidad fiscal; la puesta en práctica de reformas en la gestión de finanzas públicas permite aumentar el desempeño del gobierno en el ámbito de la reducción de la pobreza; el Poder Judicial garantiza el cumplimiento imparcial de la ley generando así un entorno propicio para las nuevas inversiones; las leyes aprobadas (Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otras) no son flexibilizadas debido a la presión de grupos sectoriales y políticos; se renuevan los esfuerzos en el ámbito de la reforma de la Función Pública fomentando así un servicio civil basado en los méritos de eficiencia e integridad de la persona.

Con el fin de contribuir a la estabilidad financiera de Paraguay, el programa aportará fondos al presupuesto del Estado y apoyará las reforma de finanzas públicas en coordinación con los otros donantes. Se espera que el Gobierno y los donantes construyan progresivamente un marco de concertación formal para la evaluación continua de las finanzas públicas y de los esfuerzos en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Esta coordinación permitiría al Gobierno gestionar más eficientemente los diversos apoyos.

2.5 Temas Transversales

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



LEY N° 3275

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

Todas las acciones propuestas por la estrategia deberán tener como base el uso sostenible de recursos naturales. En los escenarios rurales, los proyectos productivos deberán incorporar, en las situaciones propicias, prácticas de trabajo y tecnologías que se orienten a la recuperación de los suelos degradados, al manejo sostenible de microcuencas, al aprovechamiento sostenible de las fuentes de energía renovables, a la reforestación a través de proyectos de producción limpia o captura de carbono y al uso controlado de agroquímicos.

3. EJECUCION DEL PROGRAMA

3.1 Presupuesto y Calendario

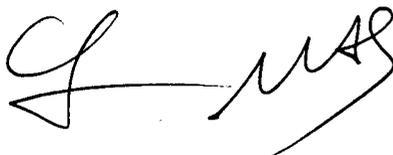
El monto máximo de los tramos a desembolsar suma 23 millones de euros, un millón adicional se reservará para financiar la Asistencia Técnica que se considere necesaria, así como para monitoreo y evaluaciones, y para actividades de promoción de la visibilidad del programa. Para más detalles, véase el Anexos 4.

TRAMOS	2006	2007	2008	2009
CONDICIONES	Condiciones de elegibilidad (acuerdo con FMI) y aprobación	Condiciones de elegibilidad y establecimiento de metas sociales 2007,2008,2009	Condiciones de elegibilidad.	Condiciones de elegibilidad.
TR Fijos		5	4	4
TR Variables		2	4	4
Desembolsos (en M€)		7	8	8

3.2 Modalidades

a) Tipo de Apoyo

Apoyo presupuestario general por 3 años fiscales (2007, 2008, 2009); una combinación de Tramos Fijos y Tramos Variables por un monto total de 23 M€; un componente para el desarrollo de capacidades de 1 M€.



LEY Nº 3275**b) Normas de Generación y Uso de los Fondos de Apoyo Presupuestario:**

Todos los desembolsos se harán en Euros, se ingresarán en una cuenta bancaria en el Banco Central del Paraguay (BCPY) a favor del Tesoro Público que el GPY especificará en su solicitud de desembolso. Estos fondos generarán de manera inmediata, con valor en la fecha de desembolso, su importe equivalente en Guaraníes en la Cuenta del Tesoro en el BCPY. El importe equivalente en Gs será calculado por el BCPY conforme a la normativa vigente para la compra de Euros.

3.3 Procedimientos de Licitación y Adjudicación de Contratos

(Solamente para las acciones complementarias financiadas por los 1M Euros para asistencia técnica, auditorías, evaluaciones, etc.).

Los contratos para las acciones complementarias (asistencia técnica, auditorías, evaluaciones, etc.) serán gestionados directamente por la Comisión Europea.

Todos los contratos implementando el acuerdo financiero deben ser atribuidos e implementados conforme a los procedimientos y documentos estándares dispuesto y publicados por la Comisión para la implementación de operaciones externas, en vigor en el momento de lanzamiento de la licitación correspondiente.

Todas las acciones previstas en el marco del programa deben respetar los procedimientos en vigor y documentos estándares dispuestos y publicados por la Comisión, en el momento de adopción del Programa correspondiente.

3.4 Sistema de Monitoreo y Criterios de Desembolso**a) Descripción de medidas de monitoreo de la ejecución del Programa.**

El desempeño de Paraguay en los diferentes ámbitos del presente programa será monitoreado conjuntamente y de manera regular por las autoridades nacionales y la CE a través de un diálogo fluido. Como parte de este diálogo, el GPY entregara a la CE todos los documentos necesarios para poder apreciar la situación del entorno macroeconómico, así como de la evolución de sus políticas sociales. El desempeño será evaluado concretamente en base a una nota documentada transmitida por el Ministerio de Hacienda, que describa los resultados obtenidos relativos a las condiciones, medidas e indicadores y que proponga el montante a desembolsar en consecuencia. La decisión final concierne exclusivamente a la CE, quien informara oficialmente a las autoridades.



La valoración de la Comisión sobre la política macroeconómica, fiscal y presupuestaria, así como el seguimiento de la mejora en la gestión de las finanzas públicas, es una constante y condicionará de manera global la ejecución del presente programa financiado. Los métodos para la apreciación del respeto de condiciones generales se presentan junto a estas en el punto b) a seguir.



LEY N° 3275

El anexo 5 presenta los indicadores para la determinación de los montantes asociados a los tramos variables así como los criterios utilizados para su selección y los métodos a aplicar para su monitoreo. En lo que se refiere a los indicadores sociales, el levantamiento de datos deberá hacerse a través de los sistemas ya disponibles. Una vez que encuestas anuales por muestreo estén operativas, los resultados de éstas podrán tomarse como referencia. Los indicadores de finanzas públicas se evaluarán en base a informes públicos y otros documentos específicos (i.e.: Informes del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto – PNUD).

b) Condiciones Generales para Desembolso de todos los Tramos.

El programa esta sometido, a lo largo de toda su ejecución y antes de todo desembolso, a la apreciación positiva, por parte de la CE, de las tres condiciones generales siguientes:

* Mantenimiento del proceso de reformas y estabilización macroeconómica: Evaluación positiva de la ejecución del programa de reformas macroeconómicas y de reducción de la pobreza del Gobierno en el marco de los acuerdos con las Instituciones de Breton Woods;

* Mejora en la gestión de las finanzas públicas: Existencia de diagnósticos de finanzas públicas (CFAA, PER Y PEFA, etc.) que demuestren que ha habido mejoras tangibles respecto a apreciaciones precedentes; se evaluará con especial atención el seguimiento de las recomendaciones realizadas en tales ejercicios de diagnostico (materialización de las perspectivas de un plan de acción). En la medida de lo posible y de manera progresiva, los mecanismos de apreciación y evaluación deberán volverse mas colectivos, poniéndose en marcha elementos de coordinación mas estrechos entre los principales cooperantes bajo el liderazgo del Gobierno;

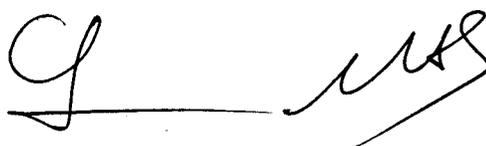
* Puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza: evaluación del desempeño en el área social (respecto a los compromisos adquiridos en el ámbito de la Estrategia) reflejado en los informes de gestión del Gobierno.

c) Condiciones para el desembolso de los tramos fijos:

Tramos fijos: condicionados por la evaluación positiva de la situación macroeconómica, la evolución de la gestión de las finanzas públicas y la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (condiciones generales de elegibilidad).

- El tramo fijo 2007 estará condicionado además, a la adaptación de línea de base 2006 y metas 2007 y 2008 correspondientes a los indicadores sociales con la información procedente de la encuesta 2006, si esta hubiese sido realizada y hubiese sido confirmada la realización de encuestas en 2007 y 2008.

Si las evaluaciones son positivas, el monto desembolsado cada año será igual al total de lo previsto.



LEY Nº 3275

d) Condiciones para el desembolso de los tramos variables:

Tramos variables: condicionados por el cumplimiento de las metas establecidas para:

- Un indicador de desempeño fiscal y dos de reforma de las finanzas públicas;
- Un indicador de puesta en marcha del FES;
- 4 indicadores de acceso (en los 64 distritos más afectados por la pobreza) a servicios básicos de agua potable, saneamiento, parto institucional y otro ligado al acceso a los servicios que inciden en el nivel de alfabetización de la población.

El monto total desembolsado cada año es proporcional al número de metas 100% logradas.

En caso de acontecimientos externos de fuerza mayor que afecten uno o más indicadores se podrá proceder a su neutralización en el cálculo del tramo variable. Para este fin, el gobierno solicitará a la CE con la debida información la neutralización. La Comisión examinará la solicitud del Gobierno y dará la respuesta adecuada. Cuando se neutraliza un indicador, el porcentaje del tramo que le correspondía se reparte de forma proporcional entre todos los indicadores restantes.

Para más detalles, véase los Anexos 5 y 6.

3.5 Evaluación y Auditoría

No se realizaran auditorías específicas del gasto dado que el mecanismo de financiación utilizado es el apoyo presupuestario directo. Sin embargo, se podrá realizar un Test de conformidad y Realidad u otras evaluaciones que la CE estime convenientes sobre el progreso de la gestión de las finanzas públicas. Se podrán, igualmente, realizar auditorías sobre los sistemas de monitoreo de los indicadores elegidos.

Una evaluación final será realizada al final del programa (2009). Esta evaluación será financiada a partir de los fondos reservados para asistencia técnica en este Programa. Dicha evaluación permitirá a la CE decidir si los fondos correspondientes a las porciones de los tramos, variables, eventualmente no desembolsadas se descomprometen o se convierten en un último tramo a desembolsar en 2010. Esta evaluación también permitirá extraer conclusiones que podrán ayudar a futuros programas de apoyo presupuestario en Paraguay.

ANEXOS

- Anexo 0 Lista de acrónimos
- Anexo 1 Marco Macroeconómico
- Anexo 2 Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Borrador)
- Anexo 3 Finanzas Públicas
- Anexo 4 Cronograma indicativo
- Anexo 5 Indicadores y medidas de los tramos variables
- Anexo 6 Asistencia Técnica, auditorías, visibilidad

LEY N° 3275

Anexo 0: Lista de acrónimos

AIDCO	Oficina Europea de Cooperación
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
CFAA	Contry Financial Accountability Assesment
CSP	Country Strategy Paper
DGEEC	Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos
DIPLANP	Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza
EPH	Encuesta Permanente de Hogares 2001 y 2004
ENREPD	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
FES	Fondo de Equidad Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IPG	Indice de Priorización Geográfica
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Oranización No Gubernamental
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PER	Public Expenditure Review – Análisis del Gasto Público
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROPAIS II	Programa Paraguayo de Inversiones Sociales II
RPPS	Red de Protección y Promoción Social
SAS	Secretaría de Acción Social
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UCIP	Unidad Central de Inversión Pública
UE	Unión Europea
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia






LEY N° 3275**Anexo 1****Marco Macroeconómico y Proyecciones**

1.1 A continuación se describe la estructura económica, el comportamiento de largo plazo, la situación actual (ilustrada con los principales indicadores económicos), y las perspectivas a mediano plazo de la economía en Paraguay. Dos cuadros preparados por el gobierno y el FMI acompañan este anexo: un cuadro de principales indicadores económicos y sociales (período 2002-2005) y un escenario de indicadores económicos a medio plazo (2004-2007).

1.2. 1. Estructura económica y comportamiento de largo plazo

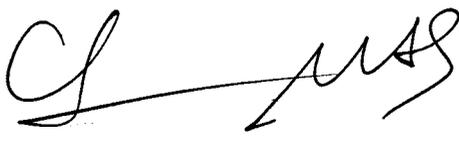
En Paraguay, los últimos veinticinco años se han caracterizado por un bajo crecimiento económico (alrededor del 2%) y la expansión de la pobreza y la desigualdad. Ello se ha debido, por un lado, a los varios problemas estructurales de la economía paraguaya, una economía pequeña basada en la agricultura de escasa diversificación de los productos para la exportación y muy vulnerable a cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas externas de interés), y en el que un sector público con alto nivel de ineficiencia es el principal oferente de empleo. Otro factor que ha influido en el lento crecimiento ha sido precisamente el impacto de los choques exógenos: la crisis internacional (1995-1998) que en Paraguay provocó una crisis bancaria y la caída de los precios internacionales de dos rubros principales de exportación (soja y algodón) entre 1998-2002.

En 2002 se produce una nueva crisis, caracterizada por una alta inflación (14,6%), que provoca una caída del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita desde 1,224 USD en 2001 a 981 USD. Gracias en parte a la recuperación de la economía de la región, en los últimos tres años el país ha logrado relanzar el crecimiento y reducir la inflación, aunque habrá que esperar hasta 2007 para recuperar el nivel de PIB per cápita de 2001.

Bajo los auspicios del FMI (un acuerdo Stand-by estuvo en vigor entre diciembre de 2003 y diciembre 2005), el gobierno ha avanzado en una serie de reformas con miras a crear las condiciones para la estabilidad macro económica, plantear las bases para un crecimiento sustentable, reestablecer el equilibrio fiscal y resolver los atrasos de la deuda pública.

1.3. 2. Evolución reciente y situación actual

Los siguientes indicadores de crecimiento económico, inflación, tipo de cambio, sector financiero y sector externo describen la situación macroeconómica actual.



LEY N° 3275**a) Crecimiento Económico**

Después de un período de fuerte recesión, el crecimiento del PIB inicia una etapa de lenta recuperación económica, del 3,8% en 2003, de 4,1 % en 2004⁷ y una primera estimación oficial de crecimiento de 2,8% en 2005 y una proyección de 3,5% para 2006⁸. El PIB por habitante, ha experimentado un crecimiento positivo de 1,0% en 2003 y de 3,5% en 2004 y, de mantenerse la estimación de crecimiento de 2005, volverá a tener un crecimiento positivo este año. Los niveles del PIB per cápita en dólares corrientes han sido⁹ de US\$ 1.019 en 2003 y de US\$ 1.064 en 2004 y 2,8% en 2005. Esta ligera recuperación económica se refleja en un descenso del desempleo del 17,1% en 2002 a 13,4% en 2003 y 11,2% en 2004; sin embargo, la subocupación ha decrecido poco en este período y se mantiene en torno al 24%.

b) Inflación

En 2003, la tasa de inflación cae a 9,3% y en 2004 a 2,8% como resultado de la recuperación de la disciplina por el lado del gasto. En 2005 la inflación, sin embargo, volvió a repuntar, llegando a un nivel de 9,9%. Este incremento de precios es el resultado tanto del alza del precio del petróleo, si bien el ajuste de precios doméstico ha estado rezagado con relación al comportamiento internacional del petróleo, como de una mayor flexibilización de la política fiscal, principalmente por el incremento de los gastos. Otro factor que contribuye al bajo nivel de precios constituye el congelamiento de las tarifas públicas, particularmente del agua. Después de los ajustes de 2001 se observa un descenso; en los últimos años (2003-2005), las tarifas de electricidad, agua y teléfono están por debajo de cero.

c) Tipo de Cambio

La depreciación del tipo de cambio nominal de la moneda doméstica con respecto al dólar, que fue del 39,2% en 2002, descendió a 12,6 en 2003 y tuvo una caída aún mayor de -7,7% en el 2004. Esta apreciación del tipo de cambio nominal ha contribuido a descomprimir la presión fiscal. En el 2005 la depreciación a noviembre es de 3,4 % con respecto al dólar.

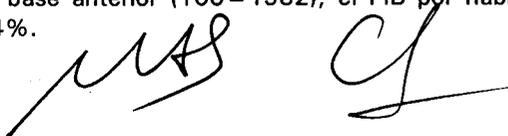
d) Sector Financiero

En el sector financiero, los depósitos en moneda nacional aumentaron de 38% en 2002 a 44% en 2005 y tuvieron un crecimiento importante de -9,3% en 2002 a 24% en 2003 y 22% en 2004, situación que no se ha dado con los depósitos en moneda extranjera. Por el lado del crédito, la relación moneda nacional y extranjera tuvo un cambio de 39:61 en 2002 a 43:57 en 2003, y 47:53 en 2004. La reducción de la dolarización de los créditos, coincide con el incremento del crédito en moneda nacional del 22,7% en 2004 y un ligero incremento en dólares del 10%. Las tasas activas de interés han experimentado una caída en los últimos dos años. La tasa ponderada en moneda nacional bajó de 34% en 2002 a 30% en 2003 y 21% en 2004. En 2005, dicha tasa es aún menor y se ubica en 15,5%. La tasa de crédito para el desarrollo lidera esta tendencia a la baja, por la influencia de la banca pública.

⁷ Con año base nuevo tomando por el BCP, 100=1994. Según al año base anterior 100=1982, en el 2002, se registra un crecimiento negativo de -2,4%; en el 2003 solo tuvo un incremento de 2,5% y el 2004 cerro con 2,8%.

⁸ Según el comunicado de prensa de la CEPAL, el crecimiento económico para el Paraguay en 2005 está estimado en 3% y está proyectado en 3% para 2006.

⁹ Esto también con año base 1994. Siguiendo el año base anterior (100=1982), el PIB por habitante para 2002 fue de -4,7%, en el 2003 0,1% y en el 2004, 0,4%.



LEY Nº 3275**e) Sector Externo**

En el sector externo, la economía paraguaya con un coeficiente de apertura en 2003 de 55%. La exportación como parte del PIB ha tenido un incremento importante en 2000-2002 y 2003-2005, con valores del 14% y 22%, respectivamente, por la recuperación de la economía regional, principalmente el Brasil, el principal mercado de las exportaciones del Paraguay. La variación del saldo comercial negativo ha sido relativamente constante de -13% del PIB. El saldo de la cuenta corriente como porcentaje del PIB aumenta a partir de 2002 de 1,7%, a 2,2% en 2003 pero vuelve a caer a 0,2% del PIB en 2004. En 2003 la inversión extranjera directa aumenta ligeramente con relación a 2002 (0,2% del PIB) y se sitúa en 0,4% del PIB. El saldo de la balanza de pagos, negativo en 2002 (-2,2% del PIB) pasa a 3,8% en 2003 y a 4,2% en 2004. Las reservas internacionales netas de un nivel de US\$ 641 millones en 2002, aumentaron en forma progresiva a 983 millones en 2003 (34,8% más), a 1.168 en 2004 (15,8%) y 1.292, en el mes de octubre de 2005 (9,6%). Dos hechos resultan significativos en la balanza de pagos: la creciente importancia de las remesas de paraguayos residentes en el exterior y la escasa participación de la inversión extranjera directa en el Paraguay.

1.4. 3. Análisis de la posible evolución a mediano plazo

El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en Paraguay en los próximos tres años depende en gran medida de la aplicación de un riguroso control fiscal y de la implementación de una amplia agenda de reformas. El acuerdo Stand-by 2006-2009 con el FMI es la referencia en cuanto al alcance y el ritmo de las medidas a realizar. Existe además una serie de obstáculos y restricciones a tener en cuenta en el análisis de las perspectivas futuras. El cuadro preparado por el gobierno y el FMI durante la quinta evaluación del acuerdo Stand-by 2003-2005 (julio 2005) presenta las proyecciones hasta 2010 relativas a los principales indicadores macroeconómicos, distinguiendo entre un escenario de reformas y otro de ausencia de reformas.

a) Acuerdo Stand By con FMI

El Gobierno está negociando el acuerdo sucesor con el Fondo Monetario Internacional de 3 años. Dicho acuerdo contempla tres componentes: i) preservar y fortalecer la estabilidad macroeconómica; ii) implementar reformas para el crecimiento económico sustentable y fomentar la competitividad; y iii) combatir la pobreza y la desigualdad social.

Una coordinación efectiva entre las instituciones financieras internacionales (BID, BM, FMI), el sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea y las instituciones bilaterales para contribuir con el gobierno nacional a mantener la disciplina macroeconómica, generar un clima de crecimiento económico e instrumentar medidas efectivas para la lucha contra la pobreza y desigualdad.



LEY Nº 3275**b) Proyecciones Macroeconómicas de Mediano Plazo**

Las dos proyecciones de mediano plazo disponibles, han sido elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (Artículo IV, 2004) para el período 2005-2010 y el Banco Mundial como parte de la Estrategia de Asistencia al País 2004-2007. La proyección de crecimiento para los próximos años 2006-2010 del FMI es de 3,4% anual y del Banco Mundial es del 3,5% (Anexo II.1 – II.2). La inflación estimada tanto por el FMI como por el Banco Mundial son similares; está entre 4% - 5% anual. El Banco Mundial estima un déficit global para el 2007-2008 del -0,1% del PIB y un superávit primario entre 2,1% a 2,4% del PIB, mientras que el Fondo Monetario estima un superávit global entre 0,4% y 0,6% del PIB y un superávit primario entre 2,2% y 2,5% del PIB. El coeficiente de endeudamiento, según el Fondo Monetario sería del 37% del PIB en el 2006 con una caída paulatina hasta llegar a 32,2% en el 2008.

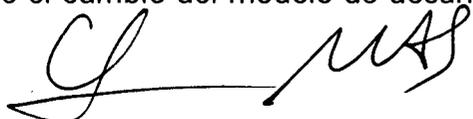
c) Obstáculos y Restricciones

Los problemas de carácter institucional recobran fuerza, más allá de las instancias estrictamente económicas. La percepción de riesgo de la sociedad y del sector privado crece frente a la inseguridad de las personas y de los bienes. A pesar del cambio de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Poder Judicial no ha logrado ofrecer garantía para la agilización de los procesos y el cumplimiento imparcial de la ley. Las fiscalías, los organismos de seguridad, los efectivos policiales involucrados en hechos delictivos, así como legisladores acusados de corrupción, sin sanción del colegiado, restan credibilidad al funcionamiento de las instituciones para generar un entorno propicio y atraer las inversiones.

Emergen señales de potencial desequilibrio macroeconómico, con el aumento de la inflación en 2005 y el déficit fiscal y problemas de financiamiento que ocasionará el Presupuesto General de Nación 2006, aprobado por el Congreso y promulgando por el Ejecutivo. Adicionalmente, los grupos de presión, sectoriales y políticos, abogan por flexibilizar las leyes aprobadas – Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otros - vía modificación de las mismas o vía decretos reglamentarios, como sucediera en los noventa.

Otro hecho significativo es el estancamiento de las modificaciones de la Ley 1626 de la Función Pública la que presenta serias falencias para crear un servicio civil basado en los méritos de eficiencia e integridad de la persona. No se avanza tampoco en el mejoramiento de los mecanismos de control de la administración de los recursos del Estado y sigue el control insuficiente del Estado en el manejo de los recursos financieros transferidos a los gobiernos subnacionales, lo que puede presionar sobre los logros fiscales señalados. Y, las dudas e incertidumbres sobre el futuro de la banca de primer piso persisten. El Banco Nacional de Fomento (BNF), con sucursales en las mayores ciudades del interior, actualmente tiene una morosidad en torno al 45%, problemas de solvencia y permanece en el sistema mediante los depósitos del sector público.

Además de los atrasos de las reformas programadas – vinculadas a las empresas públicas, la banca de primer piso, la reforma de la función pública, el desarrollo de las agencias de regulación, el fortalecimiento del sistema financiero, sobretodo de la superintendencia de bancos – la prioridad del gobierno debería ser dar señales claras y pasos firmes sobre el cambio del modelo de desarrollo.



LEY N° 3275

La alta dependencia de unos pocos rubros agrícolas y, del comercio de triangulación, y la ineficiencia del Estado no son los pilares para generar un crecimiento sostenido.

Los problemas actuales son varios: riesgos de falta de gobernabilidad, conflicto en el directorio del Banco Central, flexibilización fiscal frente a un presupuesto desfinanciado; fuerte presión del sector empresarial en mantener sistemas de exenciones y posibles concesiones del gobierno al sindicalismo del sector público. Tampoco el funcionamiento de la justicia y los organismos de seguridad muestran señales de mejoras.

Al mismo tiempo las metas de sostenibilidad fiscal y de la deuda pública en estudios recientes¹⁰ están demostrando, que pueden poner en riesgo el equilibrio macroeconómico. Según uno de los estudios¹¹ tomando como referencia los niveles de tasa de interés (10% -13%) y el crecimiento del PIB (2% y 3,5%), que el comportamiento fiscal sostenible, obligará al país a mantener un coeficiente de endeudamiento no mayor del 35% del PIB y un superávit primario en torno al 1% del PIB.

ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

INDICE

INTRODUCCION

Introducción

DIEZ CRITERIOS BASICOS PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. MARCO CONCEPTUAL

- 1.1 ¿Qué entendemos por pobreza?
- 1.2 Causas de la pobreza
 - 1.2.1 Causas endógenas
 - 1.2.2 Causas exógenas
- 1.3 Breve descripción de la situación de la pobreza en Paraguay

2. LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2.1 Escenarios de combate a la pobreza
- 2.2 Políticas Generales
 - 2.2.1 Mejorar el posicionamiento del país en el sistema de relaciones internacionales
 - 2.2.2 Mejorar el rol redistributivo del Estado
- 2.3 Políticas Específicas
 - 2.3.1 Protección Social
 - 2.3.2 Promoción social
 - 2.3.3 Inclusión Económica
- 2.4 Ejes transversales
 - 2.4.1 Enfoque de Género
 - 2.4.2 Sostenibilidad ambiental

¹⁰ Rojas, P. "Sostenibilidad de las cuentas fiscales en Paraguay". Asunción. Julio 2004.

Cabrera, M. "Informe de consultoría: Manejo de la Deuda Pública en Paraguay". Asunción. Marzo 2005

¹¹ Ver Rojas, P. (2005).

LEY N° 3275**3. LINEAMIENTOS OPERATIVOS DE LA ESTRATEGIA**

- 3.1 Cambio de Paradigma de la gestión pública
- 3.2 Programas Intersectoriales
- 3.3 Programas sectoriales
- 3.4 Los instrumentos de aplicación
- 3.5 Mecanismo de orientación del Gasto Social

4. MARCO INSTITUCIONAL

- 4.1 Gabinete Social
- 4.2 Secretaría de Acción Social (SAS)
- 4.3 Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)
- 4.4 Consejo Nacional del Fondo de Equidad Social (FES)

5. PLAN OPERATIVO

Metas del milenio y metas intermedias

ANEXOS**ANEXO I. Pobreza y la Desigualdad en el Paraguay****2. INTRODUCCION**

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

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

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

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



LEY N° 3275

El presente documento es una síntesis de otros textos elaborados previamente, en el transcurso de los últimos años, por la Secretaria de Acción Social (SAS) y de otras entidades que conforman el Gabinete Social¹², como la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), en el marco de una política integral de combate a la pobreza, adecuándolo a las recomendaciones de las dos últimas reuniones del Consejo de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas. Se culmina, de esta forma, una amplia y fructífera labor, en la que estuvieron involucrados/as numerosos/as personas, equipos de trabajo y organizaciones sociales y políticas; agentes todos que apartaron sus esfuerzos y, sobre todo, sus conocimientos, de suma importancia para la concreción final de las tareas. Asimismo, cabe reconocer que se ha contado con la variosa colaboración de entidades de la cooperación internacional, para la apropiada realización de los trabajos.

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

3. DIEZ CRITERIOS BASICOS PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

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

1° El crecimiento económico es necesario, pero insuficiente, para reducir la pobreza, y debe ser de calidad. La pobreza no se resuelve sólo desde el ámbito de las políticas sociales. Para ello, el crecimiento económico es imprescindible. Pero este crecimiento no sólo debe ser sustentable y sostenible, sino, además, ser inclusivo y beneficiar a toda la población; es decir, debe ser de base amplia, sin exclusiones. Para que el crecimiento impacte con mayor fuerza en la reducción de la pobreza, tienen que implementarse políticas sociales eficientes, tanto universales como focalizadas. Crecer de forma sustentable, sostenible e inclusiva es crecer con calidad. Como el crecimiento no es únicamente una cuestión económica ni la pobreza un problema exclusivamente social, las políticas sociales y económicas deben estar estrechamente coordinadas y articuladas en función del objetivo superior y común a ambas, el del bienestar de la sociedad. El crecimiento de calidad también implica que los beneficios del crecimiento alcancen de forma equitativa a los diferentes grupos humanos, hombres y mujeres, sobre todo en aquellos aspectos referidos a las condiciones y posibilidades de empleo y niveles salariales.

¹² Los textos en los que sustenta la presente síntesis fueron: "*Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*", Secretaría de Acción Social, Asunción, 2005; y "*Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social*", Gabinete Social/Dirección del Plan de Lucha contra la Pobreza, Asunción, 2004.



LEY Nº 3275

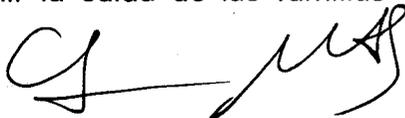
2º La pobreza, las desigualdades y la exclusión social se refuerzan mutuamente.

No son posibles logros significativos de lucha contra la pobreza en tanto persistan profundas desigualdades de capacidades y oportunidades en la población, sobre todo aquellas referidas a los ingresos, la tenencia de tierras, el acceso a la información y a los servicios sociales básicos de calidad en salud, educación, agua, saneamiento, vivienda y seguridad social. Las poblaciones pobres y los grupos vulnerables son excluidos por las desigualdades que sufren, y la exclusión y las desigualdades perpetúan su condición de pobreza y vulnerabilidad, la que, a su vez, refuerza su condición de excluidos y víctimas de desigualdades. Aunque las condiciones de pobreza y exclusión sean similares para mujeres y hombres, la forma de vivirlas y la posibilidad de superarlas se presentan de forma diferenciada, fundamentalmente por la posición de escaso poder que ocupan las mujeres en los ámbitos político y económico, desde el nivel central hasta el nivel local y la poca participación e involucramiento del hombre en el ámbito privado familiar. Por ello la perspectiva de género debe considerarse en todos los ámbitos de las políticas públicas, identificando las condiciones sociales diferenciadas entre hombres y mujeres. La pobreza, las desigualdades y la exclusión social afectan a toda la sociedad; por eso, la equidad y la reducción de la pobreza constituyen, esencialmente, bienes públicos, pues benefician a la sociedad en su conjunto.

3º La pobreza es un fenómeno económico, social y cultural, complejo, que exige intervenciones integrales en sus múltiples dimensiones y causas. La pobreza exige acciones integrales en sus dimensiones de privación, vulnerabilidad y exclusión, mediante la creación de oportunidades, empoderamiento y seguridad para los pobres. Aunque la pobreza se identifique más frecuentemente con la falta de ingresos, sus causas más remotas se refieren a la insuficiencia de capacidades y oportunidades para ejercer sus derechos ciudadanos básicos. Este enfoque multidimensional exige intervenciones multidisciplinarias y multisectoriales en los aspectos material, económico y social de las personas pobres, considerando también sus aspectos psicológicos, culturales, morales y espirituales. Lo primero que las personas pobres necesitan es ser reconocidos como personas, requieren ser tenidos en cuenta, recuperar su dignidad, su capacidad de soñar y tener esperanzas, necesitan, ante todo, fortalecer su autoestima y que le sean reconocidas sus necesidades y condiciones.

4º La reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión social constituye un esfuerzo de largo plazo. Las causas más profundas de la pobreza están en la debilidad del factor humano y del funcionamiento de la sociedad en su conjunto, y el fortalecimiento de éstos necesita tiempo. El fortalecimiento de los recursos humanos mediante la educación y la salud, y de la sociedad en su conjunto mediante el mejoramiento de sus instituciones, implica una tarea sistemática y continua de largo plazo, sobre todo porque dichas tareas podrían necesitar incidir en pautas culturales fuertemente arraigadas como, por ejemplo, el lugar que se asigna a la mujer en los diferentes ámbitos y sectores de la sociedad, o la exclusión histórica de los pueblos indígenas.

5º La condición de indigencia de la población en extrema pobreza y la vulnerabilidad de las personas en pobreza moderada exigen intervenciones inmediatas. La atención al sufrimiento inmediato y concreto no puede plantearse como una opción de largo plazo. Las metas de largo plazo son realizables en tanto se cumplan con metas de corto y mediano plazo. Entre las metas de corto plazo que exigen acciones inmediatas se encuentra, la primera de ellas, la de asegurar la alimentación básica de la población indigente. Esta meta, aunque desde el punto de vista económico y logístico podría parecer imposible alcanzarla, debería poder serlo en el corto plazo porque constituye un imperativo social, ético y moral de cualquier sociedad que se precie de racional y humana. Igualmente, la atención a la pobreza extrema no debería impedir realizar los esfuerzos necesarios para prevenir la caída de las familias en la pobreza extrema o moderada.



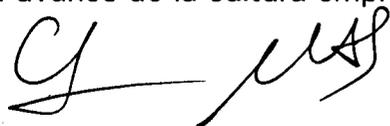
LEY N° 3275

6° La eficiencia en las inversiones para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social precisa focalización y una gestión centrada en los impactos. Focalizar es definir e intervenir con precisión una población determinada conforme a sus características económicas, sociales y culturales, y sus necesidades específicas de atención. La focalización permite, así, la universalización de las políticas públicas. La focalización, en la Estrategia, es una técnica que permite hacer llegar la oferta de los servicios públicos a las personas más pobres, quienes usualmente se hallan marginadas de los beneficios de las políticas universales o acciones normales de las instituciones públicas. Esta marginación se debe al esfuerzo adicional, específico y especializado que se requiere para llegar a las familias más pobres, y por la imposibilidad de estas familias de formular y hacer escuchar y cumplir sus demandas. Esta focalización, acompañada con una gestión de impacto, es decir, preocupada sobre los cambios positivos que efectiva y concretamente se provocan en las personas y los núcleos familiares, optimiza el uso de los recursos disponibles.

7° La responsabilidad en el combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social no es exclusiva del sector público. En la democracia, la Sociedad funciona como Estado, y el Estado incluye a todas las personas, grupos, instituciones y normas de una colectividad nacional. Así, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social son una cuestión de Estado. El sector público no es sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo y el Judicial, y no sólo en el ámbito de la administración central, sino también en los niveles departamental y municipal. Este amplio sector público es responsable del buen funcionamiento del Estado, pero lo son igualmente los demás actores sociales, como los partidos políticos, las empresas y las organizaciones civiles. Vivir en una sociedad aceptando y beneficiándose de un determinado modelo económico, político y social exige a sus miembros, igualmente, asumir el costo de las imperfecciones que dicho modelo genera y que normalmente se traducen en pobreza, desigualdad y exclusión social. Este es un costo que la Estrategia considera debe ser asumido por la sociedad mediante la instalación de redes de protección y promoción social a favor de las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas.

8° La participación ciudadana es imprescindible, especialmente la de las personas pobres y excluidas. En la medida en que sea ejercida en estrecha relación con la ciudadanía, la gestión pública podrá garantizar una mayor eficiencia, calidad, pertinencia, sostenibilidad y equidad en sus intervenciones. En los proyectos y programas existe una relación directa entre el grado de participación de la gente y la eficiencia. Es particularmente imprescindible la participación de la población pobre en la identificación, la definición, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos que la benefician. Es particularmente importante generar espacios y oportunidades de participación, tanto para hombres y mujeres como para los diferentes grupos etarios y vulnerables de la población, dado que la exclusión social no sólo se da por motivos de género, sino, además, por motivos de edad, condición, cultura u origen.

9° El desarrollo inclusivo y con equidad exige un desarrollo endógeno a nivel local. El desarrollo del país depende del desarrollo de sus comunidades. El desarrollo endógeno permite aprovechar y potenciar el capital humano, social y económico, sobre todo el natural, de una localidad en un territorio determinado, a la vez que está orientado a satisfacer los intereses de las propias comunidades. Las intervenciones de las políticas y de los programas deben potenciar las capacidades locales de desarrollo. Lo que convenga al fortalecimiento estructural de las comunidades debe orientar la gestión pública en sus diferentes niveles de intervención nacional, departamental y municipal. El desarrollo local potencia la fortaleza de la sociedad civil y de sus organizaciones, y es herramienta idónea para el avance de la cultura emprendedora.



LEY N° 3275

10° Los recursos destinados a luchar contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión social constituyen una inversión económica y social. Los recursos eficientemente destinados a reducir la pobreza constituyen una inversión, que favorece tanto al crecimiento económico como al desarrollo social y la gobernabilidad democrática. Ellos no favorecen únicamente a las poblaciones pobres identificadas como beneficiarias directas, sino a la población en su conjunto considerando los efectos económicos, sociales y políticos de la pobreza. Las inversiones eficientes en educación, salud y protección social tienen significativo retorno en términos de crecimiento económico y bienestar de la población en general.

1. MARCO CONCEPTUAL**1.1 ¿Qué entendemos por pobreza?**

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

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

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

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

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

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



LEY N° 3275**1.2 Causas de la pobreza**

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

1.2.1 Causas Endógenas.

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

Entre las causas principales de carácter interno, se hallan:

a) El modelo económico excluyente y la crisis prolongada.

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

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

Este modelo económico, junto a las decisiones políticas que lo sostienen y refuerzan, ha provocado una gran concentración de ingresos y de otros activos estratégicos, como es la tierra. A este respecto cabe señalar que, como consecuencia de la estructura agraria prevaleciente desde la privatización de las tierras públicas verificada a fines del siglo XIX y del modelo de explotación agropecuaria concomitante, el 1% de las explotaciones controlaba el 70% de las tierras, según el Censo Agropecuario de 1991. Por su parte, en el transcurso de los últimos años, se ha verificado una inequívoca tendencia de concentración del ingreso. En este sentido, puede consignarse que mientras que en 1.990 el índice Gini arrojó un valor de 0,447, en 2004 se incrementó a 0,522¹³.

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

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

¹³ Dirección General de Encuestas, Estadística y Censo (DGEE), Encuestas de Hogares 1994 y 2004.

LEY Nº 3275

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

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

Este proceso de estancamiento y de crisis económicos se ha venido reforzando durante la transición democrática, generando coyunturas de tensión política. En esas circunstancias, no se dieron las condiciones propicias para la recuperación de la economía, debido a la falta de un clima adecuado que estimule el desarrollo.

b) Escaso desarrollo del capital humano y social.

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

En lo que respecta al capital humano, los datos más recientes - correspondientes al año 2004¹⁴ - siguen constatando que el analfabetismo entre los no pobres alcanza al 3,9 %, dicho índice se incrementa al 6,8 % entre los pobres no extremos y llega al 9,7 % entre los pobres extremos. La situación es más crítica en el sector rural, donde el analfabetismo se ubica alrededor del 12 % entre los pobres, extremos y no extremos.

La vigencia del capital social constituido por redes y organizaciones de institucionalizadas, en el conjunto de la sociedad paraguaya, es relativamente baja, pues solo el 25 % del total de la población pertenece a grupo o asociación. De todas maneras, entre los pobres (extremos y no extremos) dicha limitación es más notoria, considerando que el nivel de asociatividad disminuye al 19 %, mientras que los no pobres están asociados en un 29 %¹⁵.

c) Ineficiencia e ineficacia institucional.

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

¹⁴ Dirección General de Encuestas, Estadística y Censo (DGEEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2004.

¹⁵ Los datos corresponden a la EPH 2002.

LEY Nº 3275

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

d) Políticas sociales no reformadas.

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

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

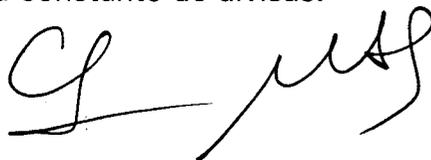
Además, el diseño del modelo de acción estatal siempre estuvo caracterizado por la oferta universal, el cual supone la igualdad de oportunidades de los actores sociales. Debido a esto, la oferta de servicios públicos llega primero a los segmentos más privilegiados de la población, que tienen mayores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

1.2.2 Causas exógenas

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

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

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



LEY N° 3275**1.3 Breve descripción de la situación de la pobreza en Paraguay.**

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

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

La pobreza en el Área Rural es algo más profunda ya que el ingreso promedio de los pobres del Área Rural cubre el 57,7% del costo de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción cubre el 62,3%, Central Urbano el 66,8% y en el Resto Urbano constituye el 61,9% del costo de la canasta básica de consumo.

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

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

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

En todos los estratos de ingresos las familias paraguayas tienen a las actividades laborales como la principal fuente de recursos monetarios. En los estratos más pobres, cerca del 8,5% de los ingresos familiares provienen de ayudas de familiares ya sean del país como del exterior.

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



LEY N° 3275

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

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

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

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

2. La Estrategia de Lucha contra la pobreza

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

2.1 Escenarios de combate a la pobreza

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

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

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



LEY N° 3275

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

La implementación de la estrategia, debido a las exigencias presupuestarias que supone y a la necesidad de apropiación de sus principios y lineamientos no puede plantearse en forma inmediata o automática, ni con un vasto alcance en la población; por el contrario, las acciones se plantearán y ejecutarán de forma gradual, avanzando en la adecuación de las políticas específicas y los nuevos programas, hasta cubrir la mayor parte de la población en pobreza extrema en el 2015, población cuya magnitud, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2004, corresponde aproximadamente a 165.000 hogares.

Por otra parte, los resultados e impactos de las políticas de lucha contra la pobreza tampoco pueden plantearse en un plazo inmediato, sino se supone que empezarán a manifestarse en mediano o largo plazo, según la orientación predominante de la intervención. En ese sentido cabe especificar que en el combate de la transmisión intergeneracional de la pobreza, los resultados esperados se concretarán en el largo plazo. Por el contrario, la inclusión económica es un proceso cuyas metas tendrán lugar en el mediano plazo.

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

2.2 Políticas Generales

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

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

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

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

a) Fortalecimiento de la integración regional, orientada a equilibrar positivamente las condiciones económicas entre los países del bloque.

LEY Nº 3275

b) Mejoramiento de la negociación comercial internacional y adecuación de la estructura productiva, con el fin de superar el modelo exportador de materias primas.

c) Cumplimiento de las condiciones para el aprovechamiento de los recursos especiales de la cooperación internacional para el desarrollo (canje de deuda externa, cooperación no reembolsable y créditos blandos) y de la cooperación bilateral con otros países.

2.2.2 Mejorar el rol redistributivo del Estado

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

a. Modelo económico inclusivo, sustentado en la interacción entre políticas sociales y económicas:

- Incremento sostenido de la inversión privada y pública, con base en políticas monetarias y financieras que fomenten el desarrollo.
- Fomento, por medio de incentivos especiales, de la inversión que favorezca la utilización intensiva de mano de obra.
- Desaliento fiscal a las iniciativas de corte extractivo y de escasa generación de empleo.
- Incorporación de los trabajadores y productores en situación de pobreza como proveedores del Estado (bienes y servicios).
- Maximización de los beneficios en la comunidad local, a través de la utilización de tecnologías intensivas en mano de obra y compras locales en las obras públicas del gobierno (central, departamental y municipal).
- Políticas dirigidas a la extensión de los servicios de agua y electricidad a las poblaciones pobres peri-urbanas y rurales; incluso a la energización de las regiones rurales del país.
- Incremento sostenido de la progresividad de la política fiscal. La presión tributaria deberá ubicarse preferentemente en los sectores que obtienen mayores ingresos.
- Políticas activas de inserción económica de la población en situación de pobreza.
- Políticas económicas orientadas a la formalización de la economía.
- Articulación de políticas macroeconómicas, tendientes al fomento de iniciativas locales de ocupación, de promoción e innovación empresarial, con el objetivo de frenar el desempleo.
- Incentivar los emprendimientos con responsabilidad social en un marco de PPP (Public Private Partnership), articulando los negocios con pequeños productores carenciados y regiones de amplia pobreza.

LEY N° 3275**b. Priorización del gasto social y aumento de la eficiencia y eficacia del gasto**

- Aumento progresivo del gasto social, aún en coyunturas de estancamiento o de crisis económica.
- Presupuestación plurianual del gasto social, para garantizar su continuidad en el tiempo.
- Asignación de recursos fiscales propios a los programas sociales, mediante la vigencia de impuestos exclusivos (al consumo de tabaco, alcohol, etc.).
- Priorización del gasto social a favor de la población en situación de pobreza, optando por la universalización del acceso y superando la oferta universal sin la discriminación positiva hacia los más pobres, opción que tiende a profundizar la desigualdad social existente.

c. Mejoramiento de la gestión institucional del Estado

- Complementariedad entre las políticas sociales sectoriales, orientada a intervenciones de carácter integral. Esto supone la modificación del paradigma de la acción pública hacia el trabajo mancomunado con metas comunes de alcance intersectorial.
- Intersectorialidad en el diseño y en la implementación de los programas y proyectos sociales:
- Descentralización del diseño y de la implementación de los proyectos.
- Participación de los involucrados en las tomas de decisiones.
- Alianzas estratégicas del sector público con el sector privado y las ONGs, para coordinar las políticas sociales.
- Priorización de la población pobre en las políticas sectoriales.
- Gestión pública orientada a resultados e impactos.

2.3 Políticas Específicas

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

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

- Para atacar la vulnerabilidad social se establecerá un Sistema de Protección Social;

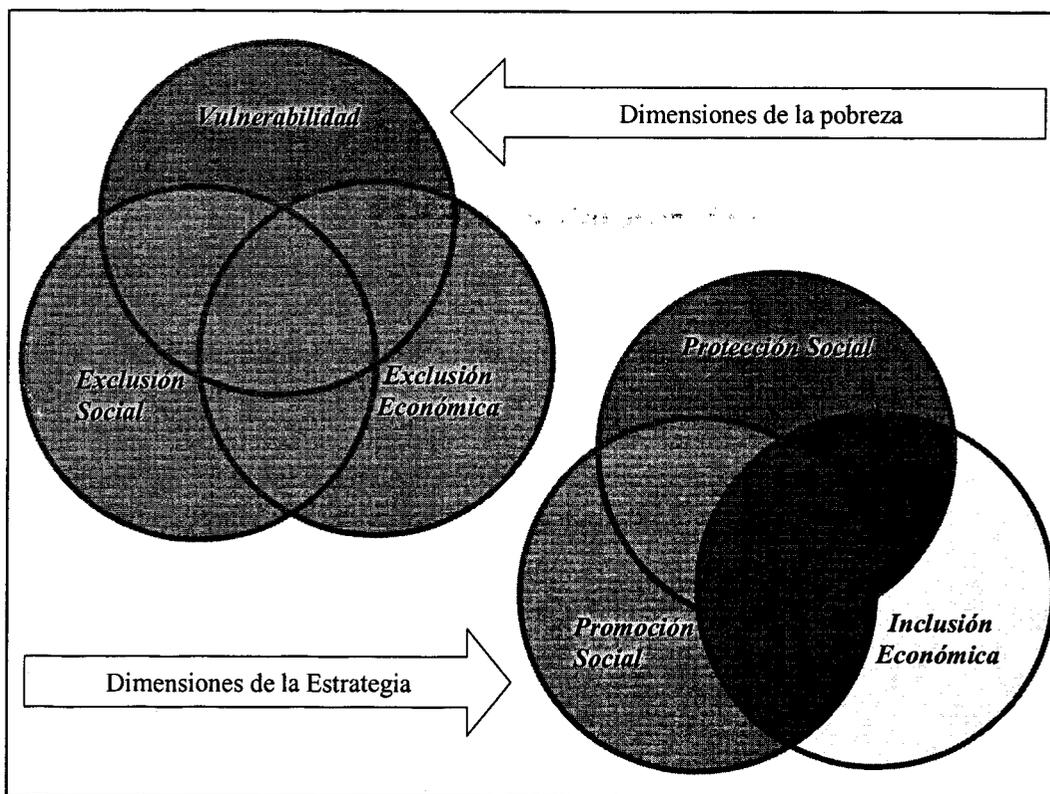


LEY N° 3275

- Para revertir la exclusión social se aplicará un Sistema de Promoción Social; y
- Para superar la exclusión económica se desarrollará un Sistema de Inclusión Económica.

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

Correspondencia entre las dimensiones de la pobreza y las dimensiones de la política



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

[Handwritten signatures]

LEY N° 3275

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

2.3.1 Protección Social

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

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

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

Con el fin de combatir eficazmente la vulnerabilidad, se definió una serie de funciones sociales básicas, correspondientes a cada etapa vital de desarrollo de la persona y al riesgo principal al que se expone. La matriz identifica los sujetos prioritarios de la intervención, define los riesgos principales a los que están expuestos, las áreas en las que se intervendrá, y los factores protectores asociados correspondientes, lo que permite atacar la necesidad más prioritaria y urgente, de acuerdo a cada etapa vital de la persona.



LEY N° 3275

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

Áreas \ Etapas	Lactancia (0 a 2 años)	Primera Infancia (3 a 5 años)	Infancia (6 a 14 años)	Adolescencia (15 a 18 años)	Juventud (19 a 24 años)	Adulthood (25 a 59 años)	Adulthood Mayor (60 y más)
Alimentación/ Nutrición	Nutrición adecuada	Nutrición adecuada	Nutrición adecuada				Nutrición adecuada
Salud	Control prenatal, periódico – inmunización	Control periódico – inmunización	Control periódico	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Control periódico
Educación		Estimulación temprana Educación inicial	Educación primaria Educación Sexual	Educación secundaria	Formación para el trabajo – empleabilidad	Capacitación laboral	
Empleo				Formación para el trabajo – empleabilidad	Inserción laboral	Asistencia a la cesantía	Jubilaciones y Pensiones

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

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

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

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

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

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



LEY N° 3275

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

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

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

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

2.3.2 Promoción social

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

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

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



LEY N° 3275

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

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

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

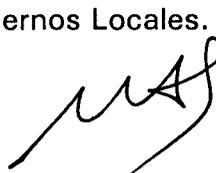
En tercer lugar, propenderá a impulsar proyectos que ayuden a colectivos específicos, afectados por la exclusión, a mejorar su posicionamiento social y económico.

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

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

En este eje, las áreas de acción prioritarias serán:

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



LEY N° 3275

2.3.3 Inclusión Económica

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

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

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

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

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

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

- Empleo.
- Mejoramiento de ingresos.
- Establecimiento e incremento de activos (tenencia de tierras, equipos, etc.).
- Capacitación laboral.
- Planificación de negocios.
- Mejoramiento tecnológico (investigación y asistencia técnica).

LEY N° 3275

- Oportunidades de mercado (investigación y gestión de mercados).
- Diversificación productiva (cadenas productivas).
- Formación y/o consolidación del grupo emprendedor.
- Servicios Financieros.

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

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

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

2.4 Ejes transversales

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

2.4.1 Enfoque de Género

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



LEY N° 3275

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

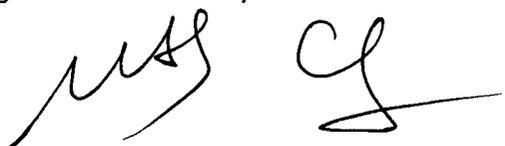
2.4.2 Sostenibilidad ambiental.

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

Es importante señalar que la Estrategia plantea como una oportunidad, antes que como una amenaza, para el crecimiento económico, el uso sustentable de los recursos naturales. Así, por sus características, prácticas y potencialidades en el sector agrícola, el país debe desarrollar una ventaja competitiva sobre la base de la producción limpia para su inserción en el mercado mundial.

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

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



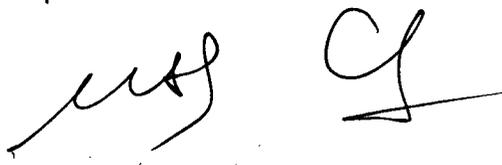
LEY N° 3275**3. Lineamientos operativos de la Estrategia**

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

3.1 Cambio de Paradigma de la gestión pública

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

- **Enfoque de derechos:** Se sostiene que los servicios sociales vitales, para cada etapa del desarrollo humano, son derechos inalienables, y que la población en situación de pobreza, en este momento histórico, no está ejerciendo la mayoría de ellos.
- **Priorización de la población en situación de pobreza extrema:** Las políticas sociales deben considerar la desigualdad social existente, donde la libre competencia por los servicios públicos resulta desfavorable para los sectores más vulnerables y priorizar deliberadamente el acceso para la población en situación de pobreza.
- **Abordaje integral del Problema de la pobreza:** Para obtener resultados sostenibles en el combate a la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y la exclusión económica son realidades deben ser abordadas complementariamente, debido a que se refuerzan mutuamente, aunque de forma específica, con programas especializados.
- **Articulación intersectorial de la acción pública:** Las metas de reducción de la pobreza tienen que ser asumidas conjuntamente por todo el sector público. Por lo tanto, las acciones deben ser coordinadas entre los diversos sectores, y los programas requieren complementarse con otros, para asegurar una atención integral a la población afectada por la pobreza.
- **Implementación territorial de la acción pública:** La oferta pública debe llegar en forma coordinada a la comunidad y a los escenarios locales; espacios propicios para la articulación de la oferta pública.
- **Corresponsabilidad de los beneficiarios y beneficiarias en el desarrollo de su capital humano:** Todas las acciones de intervención deberán tener como contrapartida, de parte de los/as beneficiarios/as, acciones de corresponsabilidad, orientadas al desarrollo del capital humano de las familias y de los grupos integrados por pobres.



LEY N° 3275

- **Subsidiariedad:** El Estado sólo debe intervenir en los aspectos que los actores sociales no pueden desarrollar por si mismos. La acción estatal no debe reemplazar a la correspondiente a los actores, pues la misma se orientará al fortalecimiento de las capacidades autogestionarias de los grupos y las comunidades.
- **Orientación a la Demanda:** Las acciones estatales estarán sujetas a la detección de proyectos comunitarios o asociativos, orientadas a fortalecer la capacidad propositiva de las comunidades y financiar los proyectos propuestos por las mismas, y no a imponer proyectos prediseñados.
- **Orientación a resultados e impacto:** Las intervenciones en el área social estarán concebidas para su permanente evaluación, en base a indicadores de resultados directos del programa y a la medición de sus efectos en los ámbitos de la intervención.
- **Alianza estratégica Estado-Sociedad Civil:** La acción estatal, en la lucha contra la pobreza, debe complementarse con acciones de la sociedad civil organizada, con el fin de involucrar a diversos sectores de la sociedad en objetivos comunes.
- **Desarrollo local:** Entendido como la visión eminentemente integradora de espacios, agentes, mercados, políticas públicas, en donde el territorio se convierte en el eje estructurador de las estrategias de desarrollo. Se llevarán a cabo un conjunto de iniciativas y acciones tendientes a fortalecer planes y programas de desarrollo local en las comunidades afectadas por la pobreza y excluidas.

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

3.2 Programas Intersectoriales

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

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

Además, dará inicio en el 2006 al Programa Paraguayo de Inversiones Sociales II (PROPAIS II), como plataforma orientada a articular la oferta pública orientada a la Promoción Social. Durante el 2006, se iniciará el diseño de la tercera plataforma, la cual estará orientada a la Inclusión Económica, completando los tres pilares de la política.



LEY N° 3275

Este tipo de programas tiene la particularidad de permitir el involucramiento de diversos programas sectoriales (cuya matriz de articulación por sectores se halla detallada en el punto 3.3., de modo a poder acercar la oferta a la población en situación de pobreza de acuerdo a las necesidades más urgentes que experimenta, asegurando la continuidad y sustentabilidad del impacto y los resultados.

3.3 Programas sectoriales

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

Los programas normalmente van dirigidos a toda la población y no solamente a la población afectada por la pobreza, por lo que sus diseños deberán contemplar una discriminación positiva hacia las personas con menos posibilidades de acceso. Asimismo, deberán existir programas sectoriales orientados exclusivamente a la atención de las familias y comunidades pobres, los cuales en su conjunto y con los programas de carácter universal deberán dar cuenta de todos los aspectos que se exponen en la matriz de articulación intersectorial de acuerdo a las áreas temáticas.

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

Matriz de articulación intersectorial

Areas Temáticas	Instituciones y acciones involucradas
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acción Social (articulación intersectorial y territorial, seguridad alimentaria, apoyo familiar, ingresos no autónomos, ingresos de subsistencia) • Ministerio de Educación (preescolar, escolar básica, media y educación de adultos, suplemento nutricional a escolares, becas) • Ministerio de Salud (nutrición, atención materno infantil, atención primaria, vacunación, salud sexual y reproductiva) • Gobierno Departamental (Educación, Salud, agua y saneamiento, suplemento nutricional a escolares, y programas específicos) • Gobierno Municipal (Educación, salud, suplemento nutricional a escolares, recolección de residuos, agua y saneamiento y programas específicos) • Secretaría de la Niñez y la Adolescencia • Secretaría de la Mujer (enfoque de género) • Registro Civil (identificación) • ESSAP/SENASA (agua potable y saneamiento) • INDI (focalización en pueblos indígenas) • DIBEN (grupos vulnerables) • Secretaría Nacional de Emergencias (emergencias y desastres naturales)

LEY N° 3275

<p>Promoción Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acción Social (Fondo de Inversión Social) • Gobiernos Municipales (participación comunitaria y desarrollo local) • OPACI (Fortalecimiento de Gobiernos Locales) • Secretaría de la Mujer (enfoque de género) • INDI (focalización en pueblos indígenas) • Vice-ministerio de la Juventud (Juventud) • INPRO (personas de capacidades especiales) • Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia • Instituto de Bienestar Social • Educación (Escuela Viva)
<p>Inclusión Económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acción Social (articulación, normativa y desarrollo metodológico) • Gobiernos Departamentales (articulación territorial de la oferta, aplicación de tecnologías de inversión intensiva en empleo) • Gobiernos Municipales (articulación territorial de la oferta, aplicación de tecnologías de inversión intensiva en empleo) • Secretaría de la Mujer (enfoque de género) • Ministerio de Agricultura y Ganadería (iniciativas de desarrollo agrorural) • INDERT (Establecimiento e incremento de activos) • Ministerio de Industria y Comercio (Normativas y tecnologías de producción y comercio) • Ministerio de Justicia y Trabajo (capacitación para el trabajo, empleabilidad y seguridad social) • Ministerios de Obras Públicas y Comunicación (aplicación de tecnologías de inversión intensivas en empleo) • Ministerio de Obras Públicas y Comunicación/ANDE/INTN (provisión de servicios energéticos en áreas rurales y peri-urbanas) • BNF, CAH, etc (Mecanismos de financiación) • INDI (focalización en pueblos indígenas)

3.4 Los instrumentos de aplicación

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

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

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



LEY N° 3275

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

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

Para ello se establecerá:

- Un Sistema para la Formulación Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales (SIFEM) orientado a brindar información en cada una de las etapas de los diferentes proyectos intersectoriales y sectoriales.

- In Sistema de Información Gerencial (SIG) orientado al control de gestión de los programas intersectoriales y sectoriales, que permitirá la detección de los principales obstáculos de ejecución.

- Un Registro Único de Beneficiarios, tendiente a la combinación de las bases de datos de los diversos programas, de modo a poder adecuar la oferta en forma articulada y evitar las duplicidades.

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

3.5 Mecanismo de orientación del Gasto Social

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

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

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

a. Evaluar y priorizar la oferta de los servicios públicos hacia los sectores más pobres y vulnerables.



LEY Nº 3275

b. Orientar la asignación y ejecución del gasto social hacia las metas y los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional.

c. Disponer del adecuado, continuo y oportuno financiamiento para los programas y proyectos ejecutados en el marco del FES, a través de la priorización presupuestaria y financiera.

d. Promover la aplicación de los principios e instrumentos de focalización e intersectorialidad de las intervenciones y de un sistema de seguimiento y evaluación de resultados e impactos.

e. Impulsar mecanismos de coordinación entre las principales entidades públicas que ejecutan programas orientados a la reducción de la Pobreza.

4. Marco institucional

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

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

LEY N° 3275

4.1 Gabinete Social

El Poder Ejecutivo ha creado el Gabinete Social, por Decreto N° 401 del 19 de setiembre de 2003, como "organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del gobierno". Dicha normativa fue ampliada, posteriormente, por el Decreto No. 6601 del 15 de Noviembre de 2005. Si bien el Pleno, que es Presidido por el Presidente de la República y que está integrado por un total de catorce Ministros/as y Secretarios/as Ejecutivos/as, miembros del Poder Ejecutivo, asimismo el Gabinete cuenta con un Equipo Ejecutivo conformado: por la Ministra de Educación y Cultura (como Coordinadora); el Ministro de Agricultura y Ganadería; la Ministra de Salud Pública y Bienestar Social; la Ministra-Secretaria Ejecutiva; y el Director Ejecutivo de la Dirección del Plan Nacional de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)¹⁶.

Al Gabinete Social le corresponde:

a) Delinear los planes y programas del área social;

b) Orientar la elaboración del Plan Estratégico, que sirva como base de ejecución de la política social, en especial la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; plan que incluye tanto las políticas prioritarias a corto plazo, así como las de mediano y largo plazo;

c) Participar en la formulación del presupuesto destinado al Gasto Social;

d) Lograr una adecuada coordinación de las actividades relacionadas con la política social a través de la coordinación entre los diferentes ámbitos institucionales del Estado;

e) Garantizar que los principios de ejecución de las Políticas Sociales sean rigurosamente cumplidos por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el ámbito social;

f) Decidir sobre las organizaciones que serán responsables de la ejecución de los diferentes planes y programas;

g) Garantizar el seguimiento y la evaluación técnica de los planes y programas sociales;

h) Establecer mecanismos de articulación y complementación entre las acciones en el área social ejecutadas por el Estado y la sociedad civil;

i) Identificar las líneas prioritarias de apoyo a ser requerido a la cooperación internacional; y

j) Buscar la mayor coherencia y complementación entre las políticas económicas y las de carácter social.

¹⁶ Además de las entidades que integran el Ejecutivo, participan del Pleno del Gabinete Social, a través de sus representantes principales, las siguientes instituciones: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría Ejecutiva de la Mujer, Secretaría del Ambiente, Entidad Binacional Itaipú, Entidad Binacional Yacuyretá y Dirección de Beneficiencia y Ayuda Social.

LEY N° 3275

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

4.2 Secretaría de Acción Social (SAS)

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

La Secretaría de Acción Social tendrá a su cargo¹⁷:

a. Promover un amplio consenso nacional que posibilite una acción conjunta del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, entorno a una política social que jerarquice las acciones destinadas a combatir la pobreza y promover una mayor igualdad social.

b. Identificar instituciones públicas o privadas involucradas en la administración de problemas sociales y elaborar el relevamiento de los programas que son ejecutados o administrados por cada una de las instituciones identificadas, a fin de coordinar la ejecución de los mismos.

c. Identificar, coordinar, administrar y supervisar planes, programas, proyectos y actividades, que sean expresión de las políticas sociales de la priorización del combate a la pobreza a ser ejecutados a través de entes públicos y privados en los ámbitos rural y urbano, mediante convenios interinstitucionales de traspaso de fondos que estén enmarcados en las normas jurídicas correspondientes.

d. Identificar programas innovadores y mecanismos de ejecución para su posterior transferencia a los entes encargados.

e. Identificar y negociar fuentes de recursos complementarios para financiar el gasto social.

f. Realizar un seguimiento para el control de la eficiencia, focalización e impacto del gasto social en el país, proponiendo cuando corresponda cambios en los programas o en las unidades ejecutoras.

g. Promover la coordinación entre las instituciones públicas del sector social y propiciar el establecimiento de una política social de carácter nacional.

h. Propiciar y convenir mecanismos de coordinación y cooperación recíproca con las gobernaciones departamentales y las municipalidades.

i. Proponer medidas para la optimización del gasto público en el área social.

¹⁷ Decreto 9235, Artículo 2.

LEY N° 3275

j. Atender o derivar a los organismos competentes, cualquier otro asunto vinculado con la materia de sus funciones que le fuera directamente confiado por el Presidente de la República o que por su naturaleza requiera de soluciones urgentes.

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

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

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

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

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

1. Coordinar el diseño del Plan de la Estrategia; las acciones de interacción entre las instituciones encargadas de ejecutar los programas; la participación de los sujetos beneficiarios; los apoyos de cooperación internacional; y el diálogo y la concertación con los actores de la sociedad civil.
2. Controlar la definición y la aplicación de los estándares de monitoreo de los programas del Plan, ateniéndose a los principios de focalización, integralidad, participación y rendición de cuentas.
3. Aprobar los desembolsos correspondientes al financiamiento de los programas, en los casos que correspondan.
4. Asesorar técnicamente a las instituciones y programas incluidos en el Plan.
5. Responder a las consultas informativas y técnicas requeridas por el Presidente de la República y el Gabinete Social.

Una vez efectivizado el funcionamiento del Fondo de Equidad Social (FES), La DIPLANP tendrá a su cargo realizar las labores de análisis de admisión y control de gestión de los programas incorporados al FES¹⁸.

¹⁸ Para el cumplimiento de esta función asignada a la DIPLANP, la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República y la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, se encargarán de asignar los recursos financieros en el Presupuesto General de la Nación, para la puesta en funcionamiento del FES (Art. No. 7, Decreto xx "Por el cual se crea el FES".

LEY N° 3275**4.4 Consejo Nacional del Fondo de Equidad Social (FES)**

El Consejo Nacional del FES¹⁹, es la instancia encargada de impulsar el adecuado funcionamiento del FES y la ejecución de las políticas sociales orientadas a la erradicación de la pobreza. En ese sentido le corresponde²⁰:

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

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

5. Plan operativo

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

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

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

¹⁹ Integrado por un representante titular y suplente de las siguientes dependencias: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Acción Social (quien ejercerá la Presidencia), Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de la Mujer, DIPLANP (la cual como Dirección Ejecutiva, realizará las funciones de coordinación), Consejo de Gobernadores, Un representante de los gobiernos Municipales.

²⁰ Artículo 5° del Decreto N° xxx "Por el cual se crea el FES.

LEY N° 3275

5.1. Metas del milenio y metas intermedias

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

OBJETIVOS ¹	INDICADORES ²	Diagnóstico	Metas	Metas
		2004	2008	2015
1. ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA	1. Población en Extrema Pobreza (%)	17,1%	13,0%	8,0%
	2. Brecha de Pobreza ²¹	15,6%		10%
	3. Desnutrición global	5,0%		2,5%
2. ACCESO A LA EDUCACION	4. Tasa de analfabetismo (Hombres /Mujeres)	7,1%	0,0%	0,0%
	5. Tasa bruta Educ. Preescolar y EEB	96,0%	99,0%	106,0%
	6. Años de escolaridad	7,5	8	9
3. ACCESO A LA SALUD	7. Mortalidad Infantil por mil (Niñez menor de 1 año)	20	10	6,6
	8. Tasa de mortalidad materna (por cien mil)	160	80	40,7
	9. Parto con Personal Capacitado	55%	63%	75%
4. INFRAESTRUCTURA SOCIAL BASICA	10. Cobertura de agua potable	60,8%	70,5%	80,5%
	11. Cobertura de saneamiento urbano	18,7%	40,0%	70,0%
	12. Cobertura de saneamiento rural	32,6%	56,0%	86,0%

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

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

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

²¹ Distancia promedio de los ingresos de la población pobre con respecto a la línea de la pobreza.

LEY N° 3275**4. ANEXOS*****ANEXO I. Pobreza y la Desigualdad en el Paraguay***

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

1. Cómo se mide la pobreza en el Paraguay.

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

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

La línea de pobreza generalmente se construye estimando el costo de una Canasta Básica de Alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, al que luego se le añade el costo de la canasta básica no alimentaria, compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, el vestido, la educación, entre otros. El costo mensual por persona de la Canasta Básica de Alimentos se denomina línea de pobreza extrema y el de la canasta total, línea de pobreza total.

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



LEY N° 3275

Cuadro N° 1

PARAGUAY: VALOR MENSUAL DE LA CANASTA BASICA DE CONSUMO

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

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005

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

2. Cuántas son y dónde están las personas en condición de pobreza.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2005²² (Cuadro N° 2), cerca de 2 millones 230 mil paraguayos viven en condiciones de pobreza (38,2 % de la población) debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el área rural la pobreza alcanza en el mismo periodo al 36,6 % de sus habitantes, mientras que en el urbano representa el 39,4%. Asunción es el área geográfica que posee una proporción más reducida de habitantes que vive en condiciones de pobreza (25,0 %). El análisis de la pobreza extrema (indigencia) indica que cerca de 902 mil personas se hallan en dicha situación, siendo mayor en el área rural tanto el porcentaje como en números.

Cuadro N° 2

AREA DE RESIDENCIA	POBLACION TOTAL	POBLACION POBRE(*)	% POBLACION POBRE	POBLACION POBRE EXTREMA	% POBLACION POBRE EXTREMA
Total País	5.837.253	2.230.202	38,2	902.294	15,5
Area Urbana	3.383.873	1.332.572	39,4	392.158	11,6
Asunción	515.662	128.949	25,0	33.177	6,4
Central Urbano	1.502.759	688.426	45,8	152.081	10,1
Resto Urbano	1.365.452	515.197	37,7	206.900	15,2
Area Rural	2.453.380	897.630	36,6	510.136	20,8

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005

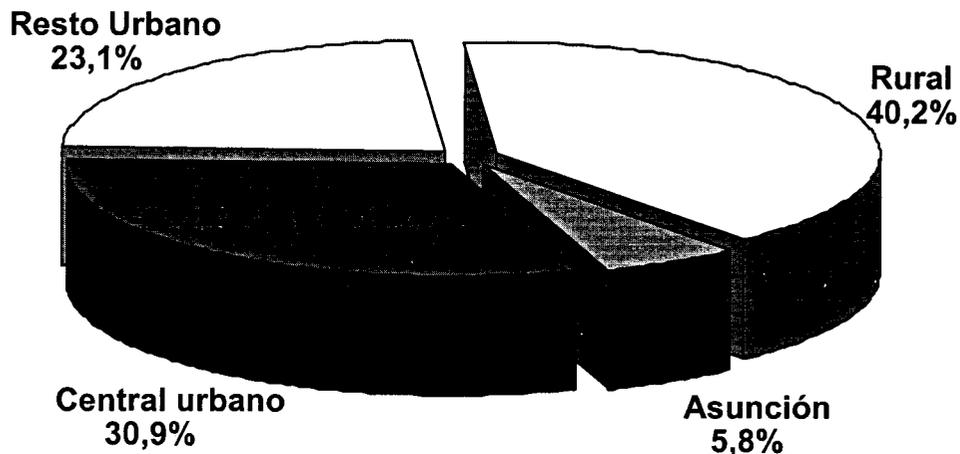
(*) Incluye pobres extremos y no extremos

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

²² La Encuesta Permanente de Hogares 2005 fue llevada a cabo en el periodo octubre - diciembre del año 2005, e implicó la entrevista de 19.579 personas correspondiente a 4.464 hogares de las áreas urbanas y rurales del país. Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

LEY N° 3275

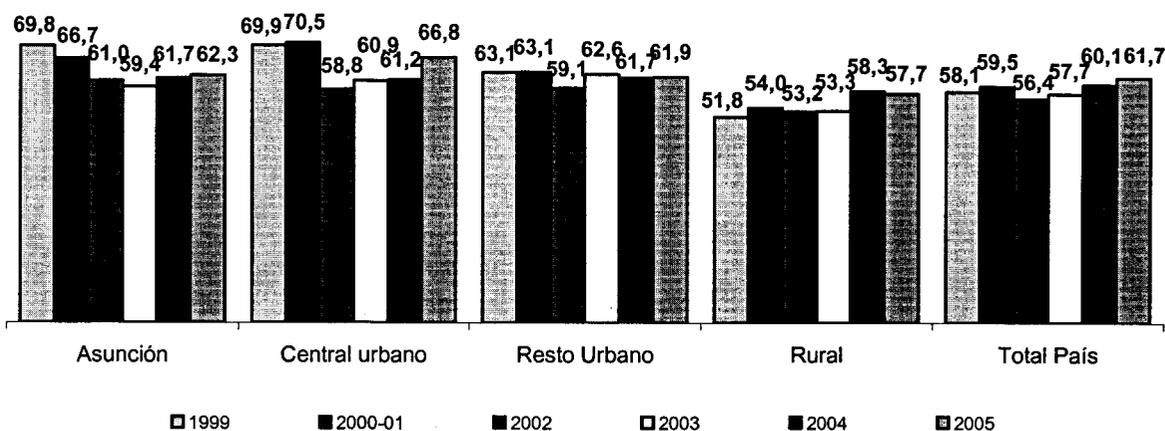
PARAGUAY: DISTRIBUCION % DE LA POBLACION POBRE POR AREA Y DOMINIO DE RESIDENCIA, 2005



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

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

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



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

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

[Handwritten signatures]

LEY Nº 3275

Cuadro Nº 3

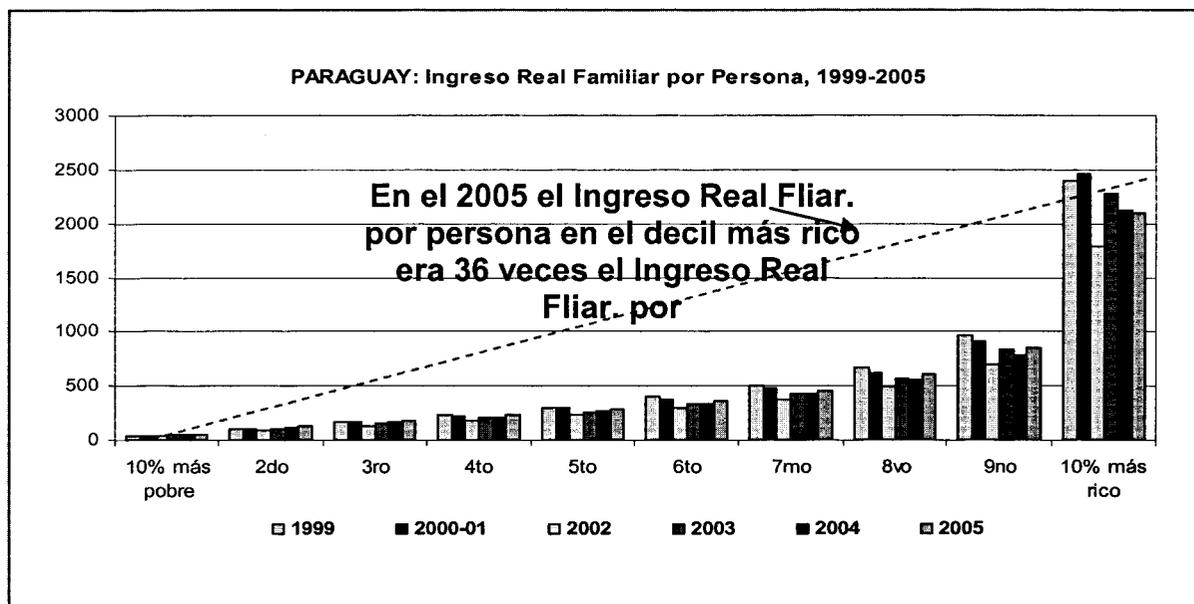
PARAGUAY: EVOLUCION DE LA POBREZA, 1994 - 2005
(Porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza)

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

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

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

La disminución de los ingresos en términos reales, es decir la capacidad de compra real de los hogares paraguayos, constituye el principal factor que explica el aumento de la pobreza en el período 1999-2005. La caída del Ingreso Real per Cápita se produjo en casi todos los deciles de ingresos, especialmente en los últimos cuatro años. (Ver Gráfico a continuación).

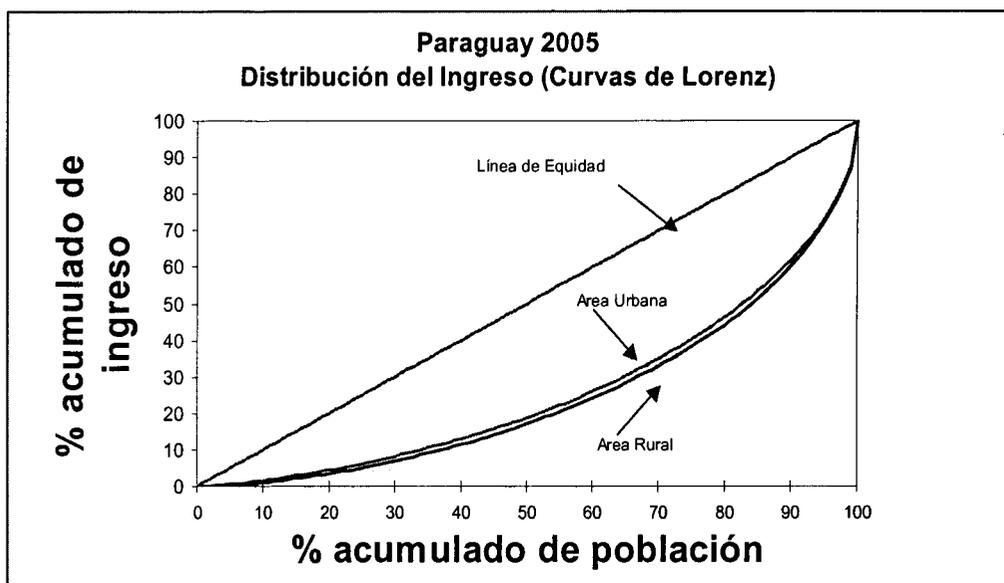


Fuente: STP/DGEEC. Encuesta de Hogares 1999-2005.

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

[Firmas manuscritas]

LEY N° 3275



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

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

Cuadro N° 4
PARAGUAY: FUENTES DE INGRESO FAMILIAR, 2005

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

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005

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

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

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

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

[Handwritten signatures]

LEY Nº 3275

Cuadro Nº 5
PARAGUAY: POBREZA Y SERVICIOS BASICOS, 2005
 (% de la población de cada grupo según tenencia o tipo de servicio)

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

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005
 * del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona

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

Cuadro Nº 6
PARAGUAY: POBREZA Y EDUCACION, 2005

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

Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005
 (1) personas de 15 y más años de edad
 (2) no incluye educación inicial ni enseñanza especial
 (3) a algún establecimiento de enseñanza formal público o privado
 * del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona

En promedio los hogares más pobres se hallan integrados por casi 6 miembros a diferencia de los hogares más ricos que en promedio cuentan con 3 integrantes. Relacionando lo anterior con la presencia de niños en los hogares, en promedio el número de niños es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos. Finalmente, la jefatura femenina se halla presente en todos los quintiles de ingresos casi en la misma proporción. De cada 4 hogares la jefatura de una de ellas la ejerce una mujer (Ver Cuadro Nº 7).

LEY N° 3275

Cuadro N° 7
PARAGUAY: COMPOSICION DE LOS HOGARES, 2005

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

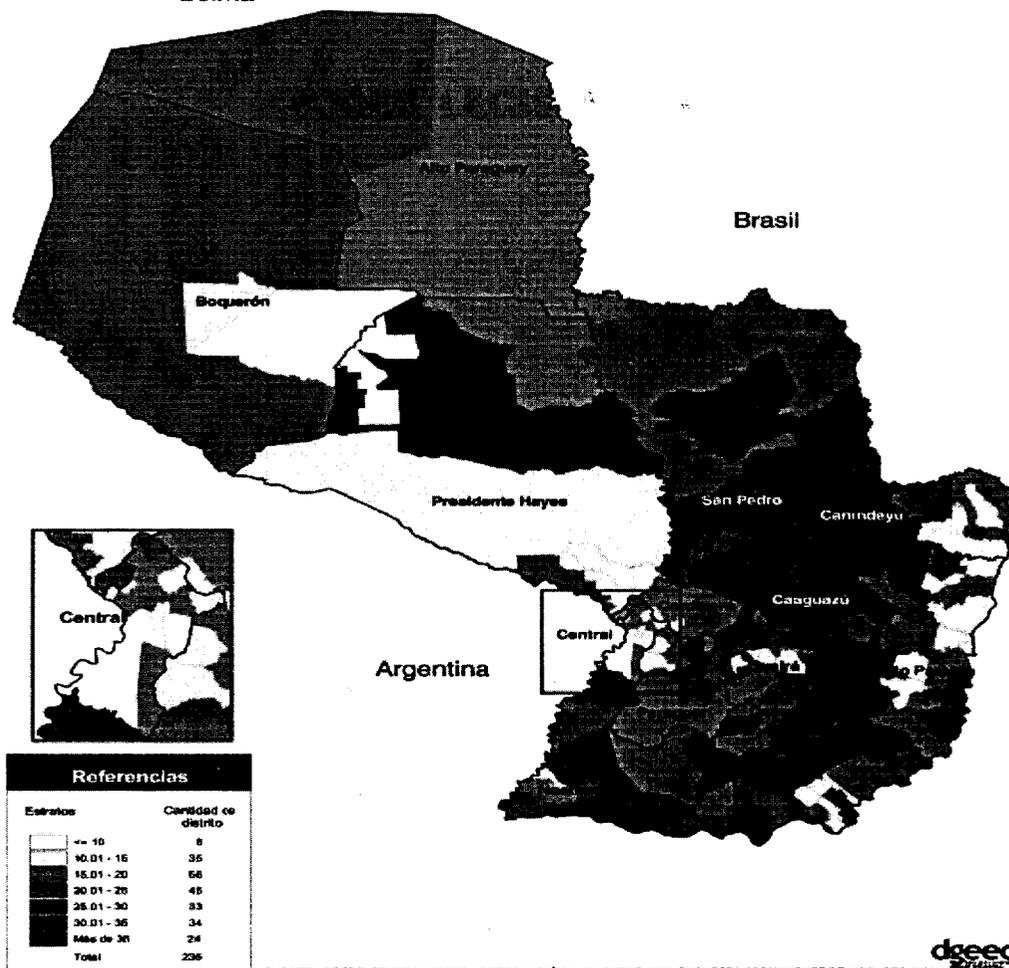
Fuente: STP/DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2005

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

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

Incidencia de la pobreza extrema por distrito

Bolivia



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

LEY Nº 3275

3. Cuáles son las características de la población pobre.

a) Tamaño y composición de la familia

Elevado número de miembros por familia. El promedio de miembros en las familias pobres no extremas del área urbana es 5,9 y el del área rural, 6,5. Estos promedios aumentan en las familias pobres extremas, en el área urbana a 6,3 y en la rural, a 7,3. Con relación a las familias no pobres, las familias pobres extremas tienen en promedio dos miembros más en el área rural y casi dos más en el área urbana.

Vulnerabilidad de los hogares con mujeres cabezas de hogar. Tres de cada diez pobres en el área urbana y dos de cada diez en el área rural son mujeres cabezas de hogar. En la población en extrema pobreza del área urbana se mantienen básicamente estas proporciones, no observándose una diferenciación significativa entre estratos.

Cuadro Nº 8
Características demográficas de la población por grupo de pobreza.

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

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

b) Educación

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

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

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

LEY N° 3275

A nivel nacional, prácticamente la totalidad de los jefes y las jefas de hogar pobres y pobres extremos no tiene educación secundaria completa. Pero este problema es generalizado, porque apenas uno de cada diez no pobres en el área urbana, y casi ninguno en el área rural, tiene cursada la secundaria completa.

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 9
Logros educativos en %.

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

Fuente: MEC, SNEPE. Informes anuales SNEPE.

LEY N° 3275

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

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

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

c) Salud

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

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

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

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

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

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



LEY Nº 3275

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

Cuadro Nº 10

Características de Salud por Area de Residencia y Condición de Pobreza

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

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

Bajo nivel de atención por médicos y médicas en el área rural. En el área rural, de cada diez personas afectadas por la pobreza siete son atendidas por médicos o médicas, una por enfermeras o farmacéuticos y dos por curanderas, mientras que de cada diez personas en extrema pobreza sólo seis son atendidas por médicos o médicas, dos por enfermeras o farmacéuticas y dos por curanderas. En el área urbana, aproximadamente nueve de cada diez personas, pobres o no pobres, recurren a la atención médica. En el área rural disminuye la atención brindada por los médicos y las médicas a seis por cada diez personas pobres, y a cuatro por cada diez personas en pobreza extrema. En el área rural, la proporción de las personas en extrema pobreza que recibe atención médica es casi la mitad con relación a la población no pobre.

Relativamente alta morbilidad. La morbilidad de las personas pobres del área rural es de cuatro por cada diez personas, no observándose una diferenciación muy significativa con respecto a los pobres del área urbana.

LEY N° 3275

Escasa o casi nula protección y prevención social. La situación paraguaya refleja la situación latinoamericana, la cual es descrita por el BID (2002) de la siguiente forma: Los pobres no acceden a mecanismos de protección frente a riesgos de carácter individual (como enfermedades, desempleo y malas cosechas) o agregado (como crisis económicas, epidemias y desastres naturales) porque: i) tienen escaso o ningún acceso a los planes de seguro social (debido a que no participan en un sistema de contribución, ya sea porque son excluidos por sus empleadores o por restricciones legales o de facto), ii) tienen poca capacidad y altos costos de oportunidad para el ahorro precautorio, y iii) tienen escasa o ninguna influencia para exigir la protección de programas públicos dirigidos a los pobres y la aplicación de redes de protección en tiempos de ajuste fiscal. Otra dimensión de la pobreza en la región es la vulnerabilidad al crimen, la violencia social y doméstica, los embarazos juveniles no deseados, el trabajo infantil, el alcoholismo, el abuso de drogas, entre otros males sociales. Existe evidencia de que estos males erosionan el capital físico, humano y social de los grupos de bajos ingresos de manera desproporcionada.

d) Empleo

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

Cuadro N° 11

Características de la Actividad Económica por Área de Residencia y Condición de Pobreza

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

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

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

LEY N° 3275

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

Cuadro N° 12

Indicadores de empleo y participación laboral, para la PEA de 12 años y más de edad.

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

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005

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

e) Servicios básicos de infraestructura

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

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

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

LEY Nº 3275

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

Cuadro Nº 12
Acceso a servicios de infraestructura pública por grupo de pobreza (%)

Servicios de infraestructura pública	Area urbana				Area rural			
	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total
ESSAP/SENASA	49,9	48,6	65,3	60,0	12,8	26,8	27,7	25,3
Conexión red privada	18,1	29,5	18,9	21,3	8,9	9,3	10,7	10,2
Pozo sin bomba	25,5	14,8	4,5	8,8	62,9	46,6	30,7	37,8
Pozo con bomba	4,9	6,0	8,6	7,7	7,7	11,9	22,6	18,8
Otros tipos de provisión	1,5	1,1	2,6	2,2	7,7	5,4	8,3	7,8
Agua dentro de la vivienda	43,2	65,4	83,3	75,5	7,5	16,8	42,6	33,7
Provisión de agua dentro de la propiedad	43,1	28,8	14,1	20,2	72,4	62,5	48,0	53,7
Provisión de agua fuera de la propiedad	13,6	5,8	2,6	4,4	20,1	20,7	9,5	12,6
Letrina	36,6	18,3	6,7	12,1	88,5	78,9	50,0	59,8
Inodoro con cisterna y cámara séptica	49,0	68,7	71,8	69,0	6,3	14,7	44,5	34,6
Disposición de la basura, quema	63,7	46,5	26,1	34,3	86,3	80,2	75,6	77,9
Disposición de la basura, recolección pública	23,8	41,4	68,5	58,1	-	2,1	4,5	3,5
Acceso a energía eléctrica	95,4	97,5	99,1	98,4	76,2	91,2	91,4	89,0
Acceso a servicio telefónico, incluido celular	67,6	88,0	72,4	74,7	32,4	12,0	27,6	25,3

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005.

Alto acceso a servicios de energía eléctrica. En el área urbana, prácticamente la totalidad de los pobres tiene conexión al sistema eléctrico, pero uno de cada diez pobres extremos no lo tiene. En el área rural, el número de pobres con acceso a energía eléctrica disminuye a siete de cada diez pobres y seis de cada diez pobres extremos, mientras que el acceso de los no pobres es de ocho de cada diez. Sin embargo, en el sector rural el simple acceso no garantiza la calidad del servicio.

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

4. Quiénes son las personas más vulnerables entre la población pobre.

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



LEY N° 3275

a) Campesinos y campesinas sin tierra y en minifundios. Se estima en 50.000 la cantidad de familias sin tierra y en 30.000 las familias en nuevos asentamientos (IBR 2002), y adicionalmente 36.000 familias minifundistas de residencia (Barrios, 1997). En base a estos números, se estima una población de 790.000 personas.

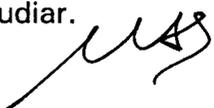
b) Hogares con jefatura femenina. Entre las personas pobres del sector urbano, el 27% (235.000) es cabeza de hogar femenina y en el área rural, el 20% (222.000). En el área urbana, el 33% (74.000 personas) de las personas pobres en extrema pobreza es cabeza de hogar femenina, y en el área rural, el 12% (82.000). El desempleo oculto es el que afecta más significativamente a las mujeres, sobre todo en el área rural, donde la mujer siente con más fuerza la desesperanza de encontrar un trabajo. La falta de oportunidades de trabajo en el área rural es una de las razones que obligan a las mujeres jóvenes en general, y en especial a las mujeres solas con carga familiar, a dirigirse a los centros urbanos. Estas madres solas encuentran ocupación precisamente en el sector informal, caracterizado por la inestabilidad, los ingresos limitados y sin protección social. Es importante señalar que desde 1990 hasta 1999 el porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres se ha incrementado del 21 al 30%, según CEPAL.

c) Personas jóvenes desempleadas o subempleadas. En el sector urbano, el 22,4% (195.000) de los pobres y el 4,8% (11.000) de los pobres extremos son jóvenes de 15 a 24 años de edad. En el sector rural, el 37,8% (419.000) de los pobres y el 23,4% (161.000) de los pobres extremos se hallan en dicha franja etaria. En general, la tasa de desempleo entre jóvenes de 15 a 24 años de edad es de 17,8%, equivalente a 96.219 personas. La tasa de desempleo de la población pobre de esta franja etaria es del 16,9%, que equivale a 27.183 jóvenes.

d) Niños, niñas y adolescentes trabajadores y trabajadoras. En el sector urbano, el 35,1% (305.000) de las personas pobres y el 8,3% (18.500) de las personas en situación de extrema pobreza son niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años de edad. En el sector rural, el 50,2% (556.000) de las personas pobres y el 32,1% (221.000) de las personas en extrema pobreza se hallan en dicha franja etaria. Los aproximadamente 861.000 niños, niñas y adolescentes pobres representan el 44% de la población pobre total, fenómeno que se da en llamar la infantilización de la pobreza.

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

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



LEY Nº 3275

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

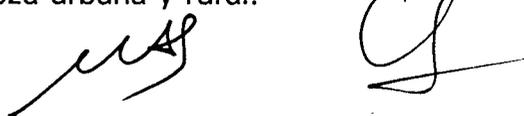
e) Indígenas. La población indígena alcanzaría 79.070 personas (Meliá, 1997), con una tasa de crecimiento del 3,86% anual en los últimos veinte años, distribuida en 17 etnias y cinco familias lingüísticas. Otras cifras estiman en 100.000 el número de indígenas. Constituye la población más vulnerable de la sociedad rural del Paraguay, los excluidos entre los excluidos, con los peores indicadores en servicios básicos, educación y salud, y uno de los principales problemas para su desarrollo constituye la insuficiencia de tierras. El trastorno territorial y la reducción de las tierras indígenas, cuyos antecedentes se remontan al periodo colonial, dan a la pobreza un nuevo rostro, el de indígenas deambulando por las calles luchando por su supervivencia. El 58% de las poblaciones indígenas posee tierra propia titulada, el 19% posee tierra sin título y el 23% no tiene tierra propia. En los centros urbanos, los pobladores indígenas en su gran mayoría viven en condiciones de hacinamiento en marcada desigualdad de oportunidades a una subsistencia digna. La población indígena urbana se destaca principalmente en los departamentos de Boquerón, Central, Itapúa y Alto Paraná.

f) Personas con discapacidad. Se estima (DGEEC, proyección 2000) que la población con discapacidades agudas y graves es de aproximadamente 140.000 personas. La discapacidad mental es la más frecuente, seguida de la auditiva y la motora. En el país viven aproximadamente unas 12.000 personas con discapacidad en extrema pobreza. La situación laboral de esta población tiene como regla bastante generalizada la desocupación, o bien, la subocupación, y el nivel de los servicios de educación y salud especializados es bajo.

g) Personas adultas mayores. En el sector urbano, el 16,3% (142.000) de las personas pobres y el 4,2% (9.400) de las personas en pobreza extrema son adultos mayores de 64 años de edad. En el sector rural, el 26,6% (295.000) de las personas pobres y el 14,8% (102.000) de las personas en extrema pobreza se hallan en dicha franja etaria. El grado de vulnerabilidad de la población adulta mayor se evidencia en la muy baja cobertura de seguro médico y regímenes de pensión o jubilación.

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

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



LEY Nº 3275

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

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

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

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

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

La pobreza disminuiría considerablemente si la distribución de los ingresos fuera más equitativa, como se puede percibir en el gráfico 3, en el que se ilustra cuál sería la pobreza en América Latina si los niveles de desigualdad fuesen menores como en otras regiones del mundo.

Es necesario señalar que la desigualdad no sólo puede afectar el crecimiento económico y el ritmo de la disminución de la pobreza, sino, además, puede, entre otros aspectos, condicionar el desarrollo de la democracia por la escasa satisfacción que ésta genera, como es posible apreciar en el gráfico 4, en donde se percibe la relación directa que existe entre el nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos y la preferencia de la democracia como sistema de gobierno.

Otra forma de expresar esta desigualdad es mediante la relación que existe entre el consumo del 10% de la población más rica y el consumo del 10% de la población más pobre. En este sentido, Paraguay ocupa un alarmante primer lugar, constituyéndose en el más desigual del planeta, con una relación de 91 veces. Es decir, 91 veces más consume el 10% más rico con relación al 10% de la población más pobre.

LEY Nº 3275

Cuadro Nº 13

Desigualdades entre personas de estratos del 20% más pobre y del 20% más rico. (%)

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

Fuente: STP/DGEEC - EPH 2005

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

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

Anexo 3 Finanzas Públicas

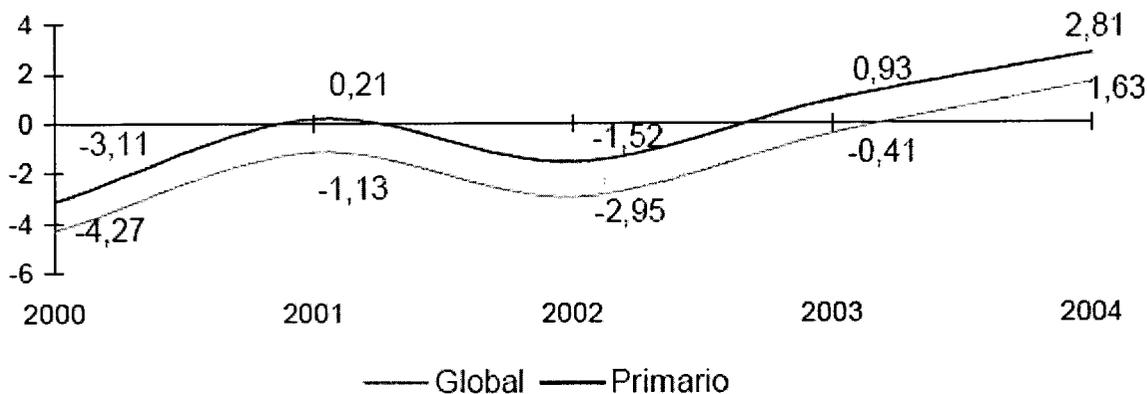
1. Situación Fiscal y Tendencias 2000-2005

El área de mayor preocupación en el país en el último quinquenio ha sido el deterioro de las cuentas fiscales y el incumplimiento del pago de la deuda pública. Las medidas administrativas tanto en mejorar la gestión tributaria como lograr una mayor disciplina por el lado del gasto, la aplicación de las nuevas leyes adecuación tributaria, nuevo código aduanero, reforma del sistema de pensiones y la reprogramación del pago de la deuda interna han permitido revertir la situación fiscal. Después de varios años, se reduce en forma significativa el déficit fiscal a - 0,4% del PIB en 2003, cuando la estimación inicial era del orden de - 2,5%. En 2004, se logra un 1,6% de superávit global y de 2,8 de superávit corriente (Gráfico 2), muy por encima de las metas del Programa con el FMI.

LEY Nº 3275

Gráfico 2

SUPERAVIT / DEFICIT FISCAL
Porcentaje del PIB

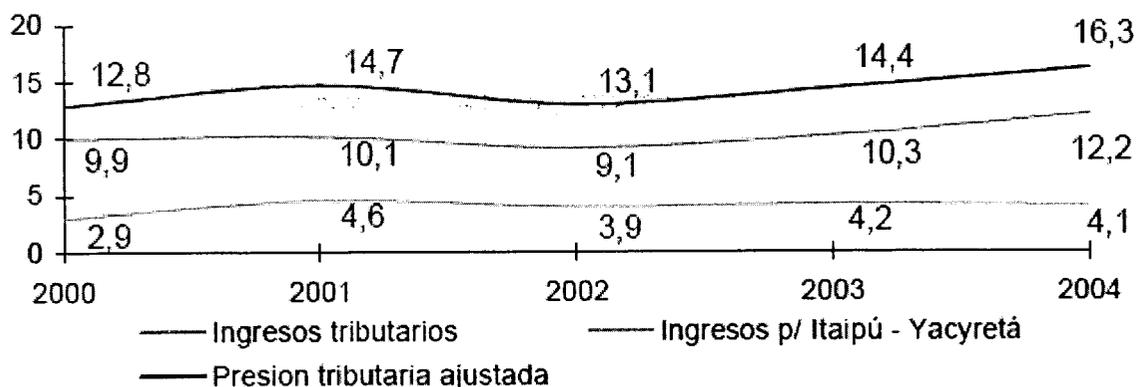


Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

Por el lado del ingreso, la presión tributaria, que en los últimos años (2000-2002) se mantenía por debajo del 10% del PIB, tuvo un repunte inicial a 10,3% en 2003 y un aumento sin precedentes en el 2004, alcanzando el ratio de 12,2% del PIB (Gráfico 3). Esta histórica baja presión tributaria, en cierta medida, es contrarrestada por la contribución de los royalties y compensaciones de las dos empresas binacionales del Paraguay, con el Brasil (Itaipú) y con la Argentina (Yacyretá). Ambas, pero principalmente Itaipú (4,0%), contribuyen con el fisco el 5,04% del PIB en 2004 (presión tributaria ajustada²³). Entre los ingresos no tributarios cabe señalar también la contribución de fondos de pensiones que está alrededor del 1,1% del PIB, incluyendo el efecto inicial de las reformas de las cajas fiscales, que entre otros cambios introdujo un aumento del 14% al 16% de la tasa de aporte de los funcionarios públicos.

Gráfico 3

PRESION TRIBUTARIA AJUSTADA
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal

²³ Presión Tributaria ajustada: ingresos tributarios más ingresos por Itaipu y Yacyreta dividido el PIB.

LEY Nº 3275

La estructura del rendimiento impositivo previo a la reforma ha permitido un aumento de coeficiente de la carga impositiva, atribuible solo a la mejora de la administración tributaria (Cuadro 2). El Impuesto al valor agregado (IVA), es el tributo de mayor contribución. En 2003-2004 supera los niveles anteriores, alcanzando una participación del 4,4% y 4,8% del PIB, respectivamente. Este impuesto que es del 10% sobre los productos finales de bienes y servicios, muestra aún un alto nivel de evasión y exenciones. Si bien es cierto que en 2003, el impuesto sobre la importación y el impuesto selectivo al consumo, principalmente sobre de combustibles, han mostrado una ligera recuperación; en 2004 incrementaron su participación significativamente el impuesto selectivo al consumo (2,0% del PIB), el impuesto sobre la importación (2,2%), inclusive el impuesto sobre las utilidades de las empresas (2,2% del PIB).

Cuadro 2
INGRESO TRIBUTARIO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
(Porcentaje del PIB)

<i>C o n c e p t o</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos tributarios					
A la renta neta y utilidades	1,8	1,6	1,8	1,7	2,2
Selectivo a los combustibles	1,1	1,5	1,3	1,6	2,0
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	4,3	4,3	3,9	4,4	4,8
Imp. a las importaciones	1,8	1,8	1,5	1,9	2,2
Otros impuestos	1,0	1,0	0,6	0,7	1,0
Total	9,9	10,1	9,1	10,3	12,2

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal. Informe Financiero.

Por el lado de la asignación de recursos, llama la atención la creciente rigidez del gasto. Existe un fuerte desequilibrio entre gastos corrientes y de capital (inversión); en los últimos años, esa relación ha sido de 80:20. En 2004, se logró levantar la ejecución del gasto de capital en un 3,7% sobre el total del gasto. La baja ejecución de las inversiones no solo responde a la insuficiencia de los fondos de contrapartida sino a problemas de gestión y cumplimiento de condicionalidades de los organismos de préstamos. Esta dificultad ha llevado al Ministerio de Hacienda a crear la Unidad Central de Inversiones Públicas (UCIP) para contribuir con el organismo ejecutor a mejorar su gerenciamiento. Otra característica del gasto rígido es la alta participación del pago por servicios personales. En 2003 dicha participación sobre el total del gasto se mantenía en torno del 43,9%, debido a algunos ajustes de salarios realizados para el área de seguridad, pero para 2004 la absorción del pago de servicios personales baja a 42,7%.

Excluyendo las amortizaciones, el pago de intereses de préstamos del sector de la administración central, el pago por servicios personales y las transferencias a jubilaciones y pensiones (Cuadro 3) para cubrir su déficit operativo son, en conjunto, mayores que la presión tributaria. Recién en 2004 el gasto rígido en esos tres conceptos (10,9%) se mantuvo por debajo de la presión tributaria en casi 2 puntos porcentuales menos.

LEY N° 3275

Cuadro 3
GASTOS CORRIENTES ADMINISTRACION CENTRAL
 Porcentaje del PIB

<i>C o n c e p t o</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios personales	8,9	8,5	8,1	7,6	7,4
Intereses contractuales	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2
Transferencias a jubilados y pens.	3,0	3,1	2,9	2,6	2,3
Total	13,0	13,0	12,4	11,6	10,9

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal. Informe Financiero.

El sector público no financiero ha mejorado también sus indicadores básicos. Después de un déficit de -1,8% en 2002, el gobierno logra revertir la situación con un superávit de 1,1% y 2,4% del PIB en 2003 y 2004, respectivamente, y el saldo en la cuenta corriente también tuvo un salto de 5,6% y 7,4% del PIB en los años 2003 y 2004. Las transferencias netas externas en estos dos años han sido de 10.406 miles de dólares y de -184.609 miles de dólares, respectivamente.

Como parte del seguimiento al cumplimiento de los objetivos del milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha iniciado un proceso de monitoreo de la ejecución presupuestaria de los gastos sociales. En 2004, los resultados han sido satisfactorios; con una ejecución presupuestaria del 92% y con una participación del gasto social como parte del gasto total del Presupuesto General de la Nación (PGN) ejecutado del 44% (Cuadro 4). En 2005, se mantiene esta tendencia, según los datos disponibles hasta agosto de este año.

Cuadro 4
EJECUCION DEL GASTO SOCIAL
 (En millones de Guaraníes)

<i>Gasto o Inversión Social 1/</i>	2004			2005 2/		
	<i>% de Ejecución</i>	<i>Participación en el Total de Gasto</i>	<i>% del PIB</i>	<i>% de Ejecución</i>	<i>Participación en el Total de Gasto</i>	<i>% del PIB</i>
Salud	86	6,4	1,1	80	5,4	0,7
Agua Potable y Saneamiento Básico	57	1,0	0,2	40	0,5	0,1
Promoción y Acción Social	79	0,3	0,1	78	0,6	0,1
Seguridad Cultural	96	13,5	2,3	96	12,3	1,6
Educación y Cultura	95	22,7	3,9	91	18,6	2,4
Ralaciones Laborales	81	0,1	0,0	82	0,0	0,0
TOTAL	92	43,9	7,6	89	37,6	4,9

Fuente: Proyecto del Gasto Social en el Presupuesto – Proyecto Invertir en la Gente PNUD/UNICEF, datos del Ministerio de Hacienda.

Notas:

1/ Se excluye ciencia y Tecnología porque su cifra es muy baja.

2/ Cifras a agosto de 2005.

LEY N° 3275

La deuda pública de la Administración Central está constituida básicamente por deuda externa y muy concentrada en dos organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. La deuda interna es muy baja debido a la escasa colocación de los bonos del Tesoro en el mercado interno y nula participación en el mercado internacional. Con la reprogramación de las deudas vencidas de 2003, fundamentalmente de los bonos vencidos, más los próximos a vencer, y la postergación de los vencimientos de la deuda de enero de 2004 y julio de 2005 con Taiwán, el servicio de la deuda aumenta para 2004 (US\$ 371 millones) y 2005 (US\$ 319 millones). La deuda externa representa en el periodo 2003-2005 el 4,5% del PIB y el 20,5% de las exportaciones (Cuadro 5). El saldo de la deuda externa de 2003 fue de US\$ 2.478 millones mientras que para 2004 tuvo una ligera disminución, con un total de US\$ 2.391 millones.

Cuadro 5

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA ADMINISTRACION CENTRAL 2000-2005
En millones de US\$

<i>Concepto</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Dueda Interna						
US\$	101	62	10	17	33	35
Como % PIB	1,3	0,9	0,2	0,3	0,5	0,5
Dueda Externa						
US\$	223	238	206	200	338	284
Como % PIB	2,9	3,5	3,7	3,3	5,2	3,8
Como % exportaciones	25,6	24,1	21,7	16,1	20,8	21,9
Total Deuda Pública						
US\$	324	300	216	217	371	319
Como % PIB	4,2	4,4	3,9	3,6	5,7	4,3

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito y Endeudamiento Público.

2. Programación y Ejecución Presupuestaria

2.1 Ampliación Presupuestaria y Ejecución

Como se señalara en el informe del Banco Mundial²⁴ el proceso de programación y ejecución presupuestaria adolece de varios problemas. En primer lugar existe una gran diferencia entre el presupuesto que envía el Poder Ejecutivo, la promulgación de la Ley de Presupuesto, el Presupuesto Ampliado (ampliación presupuestaria) y el Presupuesto Ejecutado (Ver Cuadro 6). El porcentaje de ejecución del 2000 al 2004 no excede el 81% del presupuesto ampliado; esta situación constituye un inconveniente desde el punto de vista de la planificación de las entidades públicas.

²⁴ Banco Mundial: *Public Expenditure Review (PER)*, junio 2005.

LEY N° 3275

Cuadro 6
Presupuestos y Ejecución Presupuestaria, en miles de millones de guaraníes y porcentaje

Año	1	2	3	4	Ejecución Presupuestaria		
	Proyecto presupuest. (Poder Ejecutivo)	Ley del Presupuesto	Ley Presup. + Presup. Suplementar.	Presupuesto Ejecutado			
2000	14469	15518	15646	11516	79,6%	74,2%	73,6%
2001	15240	13790	15358	11300	74,1%	81,9%	73,6%
2002	15114	14794	15307	12465	82,5%	84,3%	81,4%
2003	15753	15546	18246	13751	87,4%	88,5%	75,4%
2004	16844	17112	18915	13866	82,3%	81,0%	73,3%

Fuente: Banco Mundial, PER, 2005

En segundo lugar, la reprogramación presupuestaria pasa por un laberinto burocrático que resta efectividad a las entidades para cumplir con su plan de acción y ocupa un gran tiempo de la Dirección General de Presupuesto y de la dirección administrativa de las entidades. En el 2003 las modificaciones del presupuesto vía leyes han sido 88, vía decretos 204 y vía resolución 337, con un total de 629 modificaciones. En el 2004 estas modificaciones de leyes, decretos y resoluciones han bajado a 419, excluyendo cambio en el anexo de personal y el programa financiero (Cuadro 7).

Cuadro 7
Modificaciones a la Ley de Presupuesto (2000-04)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Ley	Presupuestos Suplementarios o Reducciones	16	18	29	29	124	79	88	79	462
Decreto	Transferencia de Recursos entre programas y cambios en fuentes de financiamiento	141	163	439	229	248	169	204	160	1751
Resolución	Transferencias de Recursos dentro del mismo programa	499	470	100	127	166	329	337	180	2208
	Total*	656	651	568	385	538	577	629	419	4423
	No. de Partidas de Gasto Modificadas	11,484	10,434	6,945	5,046	9,412	7,825	9,106	6,84	67,092
	No. de Partidas de Ingreso Modificadas	2,627	9,833	8,66	11,422	10,007	8,128	11,676	7,098	69,451

Fuente: PER, 2005.

* Excluye cambios al Anexo de Personal y programa financiero.

** Datos al 31 de octubre del 2004.

Estas modificaciones presupuestarias y el nivel de ejecución de gastos clasificados por Entidades y por Objeto del Gasto se presentan en el Anexo (Anexo III.1- III.2), asimismo el presupuesto y ejecución de ingresos (Anexo III.3). Asimismo remitimos en el Anexo, la estimación de índices macroeconómicos adoptada por el Presupuesto General de la Nación 2006 (Anexo III.4), el ingreso tributario del 2006 (Anexo III.5) y el gasto de Administración Central por instituciones 2006 (Anexo III.6).

LEY N° 3275**3. Descripción y Análisis del Marco Legal Institucional****3.1 Etapas del Proceso Presupuestario**

El Ejercicio Fiscal va del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año (Anexo III.7). Varias instituciones participan en la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN). Cada instancia tiene un tiempo límite de intervención. Esta secuencialidad aparece en el flujograma del proceso presupuestario, que describe las diferentes etapas, el tiempo asignado por cada fase, las entidades responsables y las tareas previstas.

Según la nueva Ley de Administración Financiera No.1535/99, el Poder Ejecutivo (Art. 8) determina anualmente por decreto, los lineamientos del presupuesto de la Administración Central y de los Entes Descentralizados, dentro del primer cuatrimestre de cada año, teniendo en cuenta (Art. 14) los objetivos de la política económica, las estrategias de desarrollo, el programa monetario y el plan anual de inversión pública. El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Presupuesto (DGP) de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, propone los lineamientos generales para el presupuesto del año fiscal siguiente. Se estiman las principales variables macroeconómicas: crecimiento del PIB, inflación, tipo de cambio y la presión tributaria, en consulta, con el Banco Central del Paraguay. Además, se incluyen consideraciones específicas como ser, si se aumentará o no el número de personal, salarios, tarifas públicas, entre otros.

Elaborados los lineamientos generales de la política presupuestaria, el Ministerio de Hacienda los eleva al Equipo Económico Nacional que es el organismo técnico encargado de la formulación y coordinación de la política financiera y económica del Estado. El Equipo esta conformado por los titulares de cuatro Ministerios (Hacienda, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones, e Industria y Comercio) más el Presidente del Banco Central del Paraguay y el Asesor Económico de la Presidencia (sin voto).

El Ministro de Hacienda, como Presidente de este Equipo, somete a consideración de sus miembros, las proyecciones y los cálculos realizados. La nueva Ley de Administración Financiera determina que los lineamientos sean por decreto.

Con el decreto de lineamiento presupuestario, a partir de 2000, la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda convoca a una reunión de carácter técnico – operativo, a los encargados del área presupuestaria de las entidades, para explicar los aspectos referentes a los lineamientos y del Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP), para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto.

En esta etapa se realiza la estimación de los ingresos y gastos; y se establecen los topes de gastos de la fuente de financiamiento 10 para las entidades. De la estimación de los ingresos y gastos es responsable la DGP y la Subsecretaría de Economía e Integración, por medio de la Dirección de Política Fiscal (DPF). La estimación de los ingresos tributarios realiza la Subsecretaría de Tributación, a través de la Dirección de Planificación y Técnica Tributaria. La estimación de los ingresos no tributarios es responsabilidad de la Dirección de Política Fiscal. Las proyecciones realizadas por la Subsecretaría de Economía e Integración, a través de su Dirección de Política Fiscal se comparan con las estimaciones efectuadas por la DGP, para realizar los ajustes. Algunas de las consideraciones tenidas en cuenta para la estimación de ingresos son, por ejemplo las desgravaciones para países del Mercosur, las exenciones fiscales por la Ley 60/90, las trabas aduaneras del Brasil o Argentina y las perspectivas de nuevos mercados.



LEY N° 3275

A partir del año fiscal 2000, el decreto de lineamiento establece los topes presupuestarios correspondientes a los rubros con fuente de financiamiento 10 (recursos ordinarios de Estado). Las distintas entidades una vez recibidas las directrices pertinentes y los topes en el sistema proceden a cargar los valores del anteproyecto preliminar según los procedimientos informáticos del SIPP. Esto generalmente se hace en la unidad presupuestaria de cada entidad. Terminada la elaboración del anteproyecto, cada entidad de la Administración Central pone a consideración del ministro respectivo, quien tiene a su cargo, con sus asesores, controlar los objetivos, metas e indicadores. Luego de realizar los ajustes pertinentes, firma el anteproyecto y lo remite al Ministerio de Hacienda antes del 30 de junio de cada año. Si juzgaren insuficientes las sumas asignadas en los topes, cada ministro tiene la posibilidad de solicitar un aumento, exponiendo detalladamente sus razones al Ministerio de Hacienda, el cual revisa la petición conforme a las posibilidades de financiamiento.

Las entidades descentralizadas poseen una autonomía presupuestaria, y elaboran su presupuesto de acuerdo a sus respectivas cartas orgánicas. Están sujetas, sin embargo, a acatar los topes de gastos establecidos por el Ministerio de Hacienda con el propósito de controlar y evaluar la ejecución de sus programas. Las que reciben transferencias del Estado, están sujetas a las políticas de la Administración Central. Una vez concluida la elaboración del proyecto de presupuesto, las entidades descentralizadas elevan a consideración de la máxima autoridad y del Consejo del ente, para realizar los ajustes y enviar al Ministerio de Hacienda antes del 15 de julio.

En la fecha estipulada (antes del 30 de junio) las entidades envían el anteproyecto y proyecto (en el caso de entes descentralizados, que cargan en el Ministerio de Hacienda) de presupuesto, con los formularios en medios magnéticos y la nota explicativa, a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La DGP, que esta organizada en sectores, recibe los presupuestos de las distintas entidades y envía a los sectorialistas para que realicen los análisis y los ajustes correspondientes. Estos observan si los anteproyectos se adecuan a las consideraciones, los lineamientos y normas establecidas, manteniendo permanente contacto con los responsables del área presupuestaria de cada entidad. También se analizan las argumentaciones o motivos de la inclusión o exclusión de cada rubro en su presupuesto; si se solicita una ampliación de algún rubro, porqué los hace, y si existen los recursos correspondientes. Después de realizar todos los ajustes, se elaboran las primeras versiones del anteproyecto de presupuesto que se eleva al Viceministro de Administración Financiera, quien con el Ministro de Hacienda y el Director General de Presupuesto realizan algunos ajustes de carácter técnico y político, si fueren necesarios.

Realizados todos los ajustes, se imprime la copia final del anteproyecto de presupuesto y se eleva a la Presidencia de la República. El Presidente de la Nación, revisa el presupuesto con su equipo de asesores, realiza las modificaciones pertinentes (por lo menos dos semanas antes del 1° de septiembre), que generalmente son modificaciones menores, pues son más bien de carácter formal, y remite nuevamente al Ministerio de Hacienda. Incorporadas tales modificaciones, la Presidencia presenta el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación al Congreso Nacional (hasta el primero de septiembre), para su estudio y aprobación, acompañado del Mensaje del Poder Ejecutivo en el que se expone la Política Fiscal y Presupuestaria del Gobierno, el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas.

Two handwritten signatures in black ink are located at the bottom of the page. The signature on the left is more stylized and appears to be 'MA', while the one on the right is a simpler, cursive signature.

LEY N° 3275

En el Congreso Nacional se conforma la Comisión Bicameral de Presupuesto, integrada por miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, que recibe el proyecto, lo estudia y organiza las audiencias públicas para escuchar las argumentaciones de los ministros y presidentes de entes, y, finalmente, presenta un dictamen a sus respectivas Cámaras dentro de un plazo de sesenta días. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados estudia el proyecto en sesiones plenarias, por un plazo no mayor de quince días corridos, para luego remitirlo a la Cámara de Senadores, que tiene igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados. Si las aprueba esta última, el proyecto de presupuesto queda sancionado. En caso contrario, el mismo vuelve con las objeciones a la Cámara de Diputados. Esta cámara debe expedirse dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos de discrepancia con la Cámara de Senadores. En este tiempo, el estudio y aprobación del Presupuesto tiene prioridad absoluta.

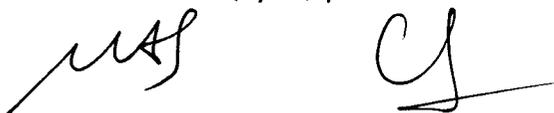
En los casos en que el Congreso Nacional deba aumentar un programa de gastos del Proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, o agregar nuevos programas, preverá la fuente de su financiamiento. Los fondos previstos para el Presupuesto de Capital no podrán ser transferidos al Presupuesto Corriente. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia presupuestaria son mantenidas a través del Ministerio de Hacienda, el que puede proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto después de presentado al Congreso Nacional, siempre que existan fundadas razones que motivaren tales modificaciones. Si para el 20 de diciembre de cada año el Congreso Nacional no se hubiere expedido sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación remitido por el Poder Ejecutivo, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso, conforme al Artículo 217 de la Constitución y el Artículo 19 de la Ley de Administración Financiera del Estado, No. 1535/99.

Una vez promulgada la Ley del Presupuesto General de la Nación, no podrá ser autorizado ningún otro gasto sino por otra ley que asigne expresamente los recursos con que ha de ser sufragado. Las leyes dictadas durante el curso del ejercicio que autoricen gastos no previstos en la Ley del Presupuesto de la Administración Central, serán consideradas como complementarias de ésta e incorporadas a la misma por las sumas autorizadas. La nueva Ley de Administración Financiera otorga más flexibilidad al presupuesto con relación a las transferencias de créditos y cambio de fuente de financiamiento. El Artículo 24 permite que el Poder Ejecutivo por decreto pueda transferir crédito dentro del mismo organismo o entidad, o cambie de fuente de financiamiento cuando los recursos previstos resulten insuficientes para cubrir el gasto presupuestado, y por resolución del Ministerio de Hacienda cuando se trata de transferencia dentro del mismo programa.

El Plan Financiero constituye el manual de referencia para la elaboración de la programación de caja trimestral y mensual y sirve a su vez de base para establecer los topes de caja que son aprobados por el Consejo de Ministros.

3.2 Restricciones para el Proceso Presupuestario

Las restricciones en la programación, ejecución y evaluación presupuestaria básicamente no son de carácter legal; son más de procedimiento que impiden cumplir con los objetivos centrales del presupuesto: i) disciplina fiscal agregada, ii) asignación estratégicas de los recursos escasos, y iii) prestación eficiente de los servicios públicos.

Two handwritten signatures in black ink are located at the bottom of the page. The signature on the left is more stylized and appears to be 'MAS', while the one on the right is a cursive signature that could be 'CS'.

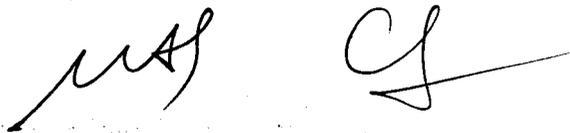
LEY N° 3275

El cumplimiento del primer objetivo, disciplina fiscal, implica la implantación de la técnica de planificación como proceso previo a la elaboración del presupuesto; mejoramiento en la coordinación de una entidad con el Ministerio de Hacienda; evitar un presupuesto institucional poco realista, resultado de las ampliaciones y reprogramaciones del presupuesto, donde se presta a manipulaciones políticas vía cabildeo parlamentario; y la incertidumbre de la transferencia de recursos sujeta a la disponibilidad de caja. El segundo objetivo, asignación estratégica, conlleva preparar el presupuesto con una visión de mediano plazo, donde los objetivos y las metas estén trazados sobre un horizonte de tiempo equivalente al periodo de gobierno. El tercer objetivo, prestación eficiente y eficaz de los servicios, significa, desarrollar en forma realista y coordinada con el Ministerio de Hacienda indicadores de resultados y mejorar tanto el sistema de control de la aplicación de los recursos como poner atención sobre los costos de los servicios e insumos adquiridos, y estimular la rendición de cuentas. El presupuesto hoy no cumple estos tres esperados objetivos, sobre todo los dos últimos objetivos, y en particular el tercero por la ausencia de evaluación de la gestión por resultados.

Se observan otras limitaciones en el proceso presupuestario y en la política fiscal. En primer lugar, la sostenibilidad fiscal sigue siendo una preocupación, por una parte, por el alto nivel de gastos rígidos conformados por el pago de servicios personales (sueldos, salarios, remuneraciones, etc.), la transferencia para cubrir el déficit del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, y pago de algunas deudas caras (Taiwán, Bonos del Tesoro), y, por otra, por la baja presión tributaria y escasa posibilidad del Tesoro de acceder a otras fuentes de financiamiento. La disciplina fiscal es una condición para evitar monetizar el déficit y provocar una inflación, pero al mismo tiempo, por la rigidez y baja presión tributaria, obliga a emplear como variable de ajuste la ejecución del gasto social y de inversión de capital.

En segundo lugar, la rigidez del gasto por el lado de gastos salariales, no constituye una dificultad solo contable financiera sino económica, que afecta la gestión pública. En estudios recientes, está demostrado que: i) existen más funcionarios de ciertas categorías (no calificados) y menos de otras (profesionales y expertos) de los que necesita el Estado para cumplir con su misión; ii) perciben sueldos altos muchos (mandos medios) y muy bajos otros (superiores) con relación a su calificación y responsabilidad, y comparado con el sector privado.

En tercer lugar, las diferentes etapas del proceso presupuestario adolecen deficiencias. La programación presupuestaria o elaboración del presupuesto ha mejorado mucho con el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP) pero la ausencia de la planificación, que prioricen objetivos y definan metas e indicadores de resultados controlables, sigue siendo un obstáculo. La Secretaria Técnica de Planificación con sus Programa Operativo Anual (POA) y Plan Anual de Inversión Pública (PAI) son ejercicios teóricos, poco prácticos, descoordinados y sin apoyo político intra e interinstitucional. La etapa de aprobación por el Congreso genera una gran incertidumbre en los resultados por la politización del proceso que dura cuatro meses, y el trabajo de cabildeo, rompe la autoridad del Ministerio de Hacienda y agrava las distorsiones del presupuesto. La etapa de ejecución plantea dos problemas: i) las reprogramaciones y ampliaciones del presupuesto ocupan gran parte del tiempo de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio y la agenda legislativa (abril-julio); y ii) rompe con el principio de la poca planificación de las entidades debido a que el presupuesto poco realista, termina sujeto a la disponibilidad del flujo de caja. Esto hace que exista una diferencia fuerte entre el presupuesto y la ejecución presupuestaria, excepto los gastos rígidos (salarios, transferencia para cubrir déficit del sistema de jubilaciones del sector público y pago de la deuda pública). La etapa de control y evaluación es la más débil. Si bien el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ha mejorado el control de los entes de la Administración Central, falta mucho por mejorar el sistema de control que depende de las auditorías internas (que en general son débiles) y el control posterior (ex post) que corresponde a la Contraloría General de la República.



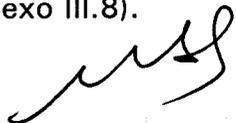
LEY N° 3275

4. Mejoramiento de la Gestión de las Finanzas Públicas**4.1 Política Fiscal**

En los últimos años la política fiscal ha mejorado sustancialmente, manteniendo al día el pago de la deuda pública, teniendo un superávit fiscal primario y global y logrando el coeficiente de la deuda pública razonable. Esta disciplina fiscal que contribuye a mantener un nivel de inflación bajo, sin embargo, no contribuye a dar saltos en la ejecución de las inversiones públicas, incluyendo el gasto social. Para mejorar el gasto social, depende de: i) un mayor crecimiento económico, ii) una mayor recaudación con la nueva reforma tributaria, iii) evitar el aumento del gasto en servicios personales (sueldos) y la flexibilización de la reforma de las cajas fiscales (jubilaciones y pensiones), iv) fortalecer la Dirección de Contrataciones Públicas, v) mantener vigilancia sobre la deuda flotante y el déficit cuasifiscal, vi), depuración de las planillas de funcionarios activos y pasivos, vii) extender el SIAF a los entes descentralizados, viii) ejercer un mayor control sobre las empresas publicas, y ix) vigilar las condiciones de nuevos endeudamientos del país.

4.2 Política Presupuestaria

Urge mejorar el sistema de programación y ejecución presupuestaria. Una primera tarea sería simplificar la programación presupuestaria, poniendo énfasis en la planificación de actividades institucionales dentro de la estrategia de desarrollo (e ir trabajando sobre presupuesto plurianual), mejorar la coordinación entre las entidades y el Ministerio de Hacienda, y evitar el cabildeo de las entidades en el Congreso. Una segunda tarea debería apuntar a la definición previa entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mecanismo y las restricciones de recursos para la aprobación presupuestaria. Una tercera tarea apuntaría hacia una ejecución presupuestaria sobre la base de un presupuesto realista que asegure el cumplimiento de la planificación, evite la incertidumbre en la transferencia de recursos y simplifique los trámites en la reasignación de recursos y utilización de recursos propios (FF30), asegurando la transparencia. La cuarta tarea para mejorar la gestión sería fortalecer las unidades de control de la gestión por resultados y las unidades de seguimiento de la ejecución presupuestaria, poniendo énfasis además en el desempeño de los recursos humanos. La intervención de la sociedad civil para la participación y control de los resultados y la rendición de cuentas podrían ejercer una saludable presión para mejorar la eficiencia, transparencia y equidad de las finanzas públicas. La última tarea debería incluir el mejoramiento de la auditoria y el control interno, incluyendo a todos los entes descentralizados y los municipios bajo el sistema del SIAF. Para aplicar este conjunto de recomendaciones es importante mantener una percepción del riesgo respaldada por cambios estructurales y de recursos humanos en base a la productividad y la integridad en el ejercicio de la función pública. Asimismo es importante actualizar las normas contables y administrativas, en forma gradual, de acuerdo a los estándares internacionales como la utilizada por el *Government Finance Statistics* del Fondo Monetario y los indicadores de desempeño de *Public Expenditure Financial Accountability*, PEFA (Anexo III.8).



LEY N° 3275**4.3 Implementación de las recomendaciones del CFAA**

En agosto de 2004 se presentó el informe "Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública" (con siglas CFAA en inglés) elaborado conjuntamente entre el Banco Mundial y el BID en 2002 y 2003. En el Plan de Gestión del Ministerio de Hacienda (a partir de agosto de 2003) se incluyeron las recomendaciones del CFAA y varias de estas han sido implementadas²⁵.

Han sido creadas nuevas unidades de gestión, con énfasis en el fortalecimiento del Control de la Gestión Financiera y Operativa del Estado, proyectos financiados con créditos, ambiente de negocios, transparencia y otras. También se ha fortalecido la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda y se han creado unidades de control como apoyo a la Auditoría Interna, como el Centro de Inteligencia en la Sub Secretaría de Tributación. En este punto es importante destacar que la Auditoría Interna ha dejado de realizar controles previos a la ejecución del proceso, limitándose su actuación al Programa Anual.

Actualmente, existe un estricto control para el cumplimiento del marco jurídico que regula la Administración Financiera del Estado, la Ley 1535/99 (SIAF) y su Decreto Reglamentario N° 8127/00. El 100% del presupuesto del gobierno se halla estructurado con base en los lineamientos del Presupuesto por Programas, todos los gastos se hallan debidamente justificados y se establece un sistema de priorización de los gastos a ser aprobados en el Presupuesto General de la Nación, con base en el Plan de Gobierno. Los presupuestos basan su estructuración sobre Planes Operativos Anuales y Planes Anuales de Inversiones, que son realizados en coordinación con la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Unidad Central de Inversiones Públicas²⁶ (UCIP).

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se halla implementado el control de los compromisos y el sistema informático registra dicha obligación; se ha fortalecido el proceso de control limitando la opción de compromisos a los topes establecidos por el Presupuesto General de la Nación y el Plan Financiero Anual. El tope máximo de gastos asignado a las entidades está determinado por el Plan Financiero Anual (asignación mensual de gastos), que es programado por cada entidad, herramienta que ha desplazado el uso del Plan mensual de efectivo como regulador de la asignación del gasto. El Ministerio de Hacienda ha incluido en el Decreto de Lineamiento para el Presupuesto 2006 la figura del Presupuesto Plurianual a mediano plazo.

En el marco del proceso de modernización de la Administración Pública, el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha un proceso orientado a fortalecer el Presupuesto General de la Nación como herramienta de planificación y gestión pública²⁷.

²⁵ A partir de Agosto de 2003, las acciones de la nueva administración estuvieron enfocadas hacia la solución de los problemas financieros del Estado, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, el mejoramiento del ambiente de control y el impulso de la transparencia de la gestión pública.

²⁶ Unidad Central de Inversiones Públicas (MH) hace el seguimiento y monitoreo de los proyectos.

²⁷ A través de la implementación de un Presupuesto Orientado a Resultados se busca cambiar el foco de la discusión del presupuesto, actualmente centrada exclusivamente en los insumos y desde una perspectiva exclusivamente financiera, hacia los resultados que logran las distintas entidades públicas y el efecto que sus acciones tienen sobre la sociedad.

LEY Nº 3275

Teniendo en cuenta la necesidad de iniciar un proceso gradual de implementación con bases sólidas y acorde a las capacidades de la Administración Pública Paraguaya para la implementación de un Presupuesto Orientado a Resultados, se realizó una prueba piloto donde se seleccionaron programas de cinco entidades²⁸, y en forma paralela comenzó el desarrollo preliminar de los instrumentos de trabajo para registrar, estandarizar y analizar la información producida a lo largo del proceso²⁹.

Con el objetivo de fortalecer este proceso, el Ministerio de Hacienda formó dentro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF) la Unidad Técnica de Presupuesto Orientado a Resultados (UTPOR), a cargo de las actividades de evaluación y seguimiento global y, dentro de la DGP se creó el Departamento de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria (DCFEP), encargado del monitoreo y control periódico. Estas dos áreas trabajan en forma totalmente coordinada y sus ámbitos de acción diferenciados le otorga mayor solidez al proceso de monitoreo y control presupuestario.

Anexo 4: Cronograma indicativo del PAPLF

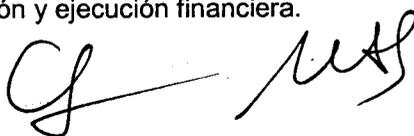
Acción	2006	2007	2008	2009	2010
Presentación ante el comité PVD ALA	Junio				
Inicio de la Asistencia Técnica		X			
Desembolso del primer tramo fijo (5M€)		X			
Evaluación de indicadores de primer tramo variable y desembolso (2M€)		X			
Desembolso del segundo tramo fijo (4M€)			X		
Evaluación de indicadores de segundo tramo variable y desembolso (4M€)			X		
Desembolso del tercer tramo fijo (4M€)				X	
Evaluación de indicadores de tercer tramo variable y desembolso (4M€)				X	
Evaluación de la implementación del programa					X
Finalización de la asistencia Técnica					X
Clausura					X

El programa PALF comenzará en el 2006 con la firma del Convenio de Financiación y terminará en el 2010.

Cada año en torno a marzo / abril la CE (en coordinación con otros donantes, especialmente BM y BID, así como con el FMI) hará una evaluación del entorno macroeconómico y de la gestión de las finanzas públicas. El resultado positivo de esta evaluación será condición necesaria, pero no suficiente, para la realización de desembolsos durante este año.

²⁸ Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Ministerio de Interior.

²⁹ Estos instrumentos incluyeron las matrices para la identificación de producción institucional y los resultados esperados y, en forma posterior, las matrices para efectuar el monitoreo y control trimestral del cumplimiento de objetivos de producción y ejecución financiera.



LEY N° 3275

El Ministerio de Hacienda podrá solicitar el desembolso de los tramos fijos y variables justificando el cumplimiento de las condiciones que se fijarán en el Convenio de Financiación para cada uno de estos tramos. Se realizarán por tanto dos pagos anuales. La cantidad a desembolsar se transferirá al Banco Central entre Febrero y Diciembre del año en curso en función de las necesidades del Gobierno.

Anexo 5 Indicadores y medidas de los tramos variables

Este anexo presenta el funcionamiento de los tramos variables así como los indicadores y medidas seleccionados en el marco del programa PALPF 2007-2009.

Funcionamiento general

El funcionamiento y las modalidades de evaluación de los tramos variables están descritos en el cuerpo de la propuesta de financiación, pero conviene recordar los siguientes principios:

- El desembolso (en el año n) del montante anual asignado a cada tramo variable es proporcional al alcance (en el año n-1) de las metas de los indicadores de resultado asociados a dicho tramo. A cada indicador le corresponde una prima de montante igual. Si la meta cuantitativa o la medida se consigue totalmente en el período acordado, se desembolsará el 100% de la prima correspondiente. Si la meta no ha sido alcanzada, la prima correspondiente no será desembolsada. El montante total a desembolsar por tramo variable es igual a la suma de las primas obtenidas. Los montantes no desembolsados podrán hacer el objeto de un desembolso al final del programa, acorde a los resultados de la evolución prevista y a la apreciación final de la Comisión.
- Así por ejemplo, si en 2008, al analizar la gestión en el área social y de finanzas públicas realizada durante 2007 resultase que se habían alcanzado cuatro metas de las ocho definidas, entonces será desembolsado en 2008 un 50% del total asociado al tramo variable 2008 (esto es, 2M€ de los 4M€ máximos previstos).
- Los indicadores y medidas seleccionados se encuentran entre aquellos utilizados en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza del Paraguay y de las reformas de finanzas públicas ya en marcha. Los indicadores y las metas han sido definidos en concertación con los servicios técnicos y otros partners competentes. Los indicadores seleccionados presentan las garantías suficientes de fiabilidad, regularidad en la producción de datos y disponibilidad al menor coste.
- El Ministerio de Hacienda preparará una nota documentada sobre la evaluación del desempeño. La nota presentará los resultados obtenidos, estará acompañada por los documentos justificativos necesarios y propondrá el montante a desembolsar.
- El dictamen final sobre el desempeño recae sobre la CE, que lo realizará con base en la citada nota y otros elementos de que disponga. La decisión sobre el desembolso solo se tomará una vez que todos los justificantes de desempeño obren en poder de la CE. La CE notificará entonces a las autoridades el montante definitivo del tramo variable correspondiente.
- La CE se reserva el derecho de iniciar en cualquier momento una auditoría o evaluación con el objeto de comprobar los resultados anunciados relativos a los indicadores y medidas del programa.



LEY N° 3275

Cuadro resumen de los indicadores y primas de los tramos variables

Tramos variables	2007		2008		2009	
	Línea de base 2005	Meta 2006	Meta 2007	Prima	Meta 2008	Prima
Indicadores						
FP1 Introducción a la programación plurianual	Diseño y Organización de la Metodología de Elaboración del Presupuesto Plurianual Decreto	Desarrollo de la Programación Plurianual de 2 entidades: 1) Ministerio de Educación y Cultura; 2) Tesoro Público. Decreto	Desarrollo de la Programación Plurianual del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Decreto	0,5	Desarrollo de la Programación Plurianual del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Decreto	0,5
FP2 Sistema de Administración de Bienes del Estado	Metodología de funcionamiento de la Administración de Bienes del Estado. Decreto	Puesta en funcionamiento del Sistema de Catálogo de Bienes en ambiente WEB. 42,6%	Aplicativo informático desarrollado e implementado en la Dirección de Contabilidad. 44,7%	0,5	Operativización del Aplicativo Informático en 5 entidades pilotos 46,8%	0,5
FP3 Prioridad del gasto social	40,6%	42,6%	44,7%	0,5	46,8%	0,5
FP4 Puesta en marcha del FES	Aprobación del Decreto del FES.	Diseño del Manual Operativo del FES.	Incorporación de los Programas Sociales de la Red de Protección Social	0,5	Incorporación de los Programas Sociales de Promoción Social e Inclusión Económica.	0,5
Area PFM						
S1 Porcentaje de personas con acceso a agua Potable (Indicador global 64 municipios)	36,3%	Línea de Base 2006	38,00%	0	39,0%	0,5
S2 Porcentaje de personas con acceso a saneamiento básico (indicador global 64 municipios)	28,4%	Línea de Base 2006	31,4%	0	38,93%	0,5
S3 Porcentaje de parto institucional (Indicador global 64 municipios)	49,4%	Línea de Base 2006	59,15%	0	79,05%	0,5
S4 Tasa Bruta de la EEB 3° Ciclo	80,0%	Línea de Base 2006	83,0%	0	84,4%	0,5
Area Social						
TOTAL ANUAL						
				2		4
				2		4

LEY N° 3275**Area de finanzas públicas y FES (0 > 2 M€ anuales entre 2007 y 2009)**

Justificación de la selección de indicadores y medidas

El único indicador cuantitativo seleccionado en el área de las finanzas públicas se refiere al gasto social y pretende medir el grado de cumplimiento del compromiso del gobierno (reflejado en su Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2003-2008 y en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza) de dar prioridad a este tipo de gastos. El lanzamiento y operacionalización del FES es una de las iniciativas más importantes del gobierno en esta área, por lo que ha sido también retenida como medida asociada a los tramos variables.

Las otras dos medidas se refieren a procesos de reforma ya iniciados en el ámbito de iniciativas como el plan de acción asociado al CFAA y las negociaciones con el FMI. Las reformas retenidas cubren aspectos fundamentales como la mejora de la planificación del gasto y del control de los bienes de la Administración del Estado, áreas que han sido identificadas como débiles en los diversos diagnósticos realizados hasta ahora.

Indicadores y medidas seleccionadas

A continuación se presenta la definición, el valor de referencia (baseline), las metas, el método de cálculo y de evaluación del desempeño, las fuentes y la entidad responsable por cada uno de los indicadores.

▪ FP1 : Introducción de la programación plurianual

> Objetivo: Mejorar la planificación de las finanzas públicas, por medio de la programación de los ingresos y gastos a mediano y largo plazo.

> Definición/descripción : Herramienta financiera a ser utilizada como marco referencial para el desarrollo sostenido de los planes de gobierno, la evolución de impacto a futuro de las acciones gubernamentales y el desarrollo de medidas oportunas para el logro de la gestión eficiente de la administración pública.

> Alcance: Gobierno Central³⁰

> Institución responsable: La principal institución responsable es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Las reparticiones intervinientes y corresponsales son: Dirección General de Crédito y Deuda Pública; Subsecretaría de Estado de Economía e Integración – Política Fiscal; Subsecretaría de Estado de Tributación; Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República; Banco Central del Paraguay.

³⁰ Composición del Gobierno Central: Poder Legislativo: Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados; Poder Ejecutivo: Presidencia de la República, Vice Presidencia, M. Interior, M. Relaciones Exteriores, M. Defensa Nacional, M. Hacienda, M. Educación y Cultura, M. Salud Pública y Bienestar Social, M. Justicia y Trabajo, M. Agricultura y Ganadería, M. Industria y Comercio, M. Obras Públicas y Comunicaciones; Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, Justicia Electoral, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura; Contraloría General de la República; Tesoro Público.



LEY Nº 3275

> Línea de base, Metas y período de ejecución:

Línea de Base Año 2005	Metas 2006	Metas 2007	Metas 2008
Diseño y Oficialización de la Metodología de elaboración del Presupuesto Plurianual. Decreto.	Desarrollo de la Programación Plurianual de dos entidades: 1) Ministerio de Educación y Cultura y 2) Tesoro Público ³¹ . Aprobado por Decreto.	Desarrollo de la Programación Plurianual del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Aprobado por Decreto.	Desarrollo de la Programación Plurianual del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Aprobado por Decreto.

> Método de Cálculo: El indicador es un producto específico, motivo por el cual no requiere de un método de cálculo.

> Fuente para la verificación de los resultados: Copia de los Decretos Oficiales que aprueban las programaciones plurianuales y Programación Plurianual de las entidades establecidas como metas.

> Relevancia: El Presupuesto Plurianual pretende ser un instrumento que le permitirá al gobierno tener una visión de mayor alcance sobre la evolución de las cuentas públicas. No reemplaza al Presupuesto anual, pero sí lo complementa y opera como puente entre el Plan Estratégico del Gobierno Nacional y el Presupuesto Anual. Se propondrá al Congreso Nacional la integración al conjunto normativo de la Ley de Administración Financiera, una vez establecido la capacidad y recursos necesarios para la elaboración, aprobación y actualización.

▪ **FP2 : Sistema de Administración de los Bienes del Estado**

> Objetivo: Fortalecer el entorno de control que permita contar con información confiable, segura y oportuna de los bienes del estado, a fin de evitar irregularidades que puedan afectar el patrimonio nacional.

> Definición/descripción: Aplicativo o Módulo informático a ser utilizado para el registro, control y mantenimiento de la información patrimonial del Estado.

> Alcance: Gobierno Central.

> Institución responsable: Ministerio de Hacienda, Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera, Dirección General de Contabilidad Pública.

> Línea de base, Metas y período de ejecución:

Línea de Base Año 2005	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
Metodología de funcionamiento de la Administración de Bienes del Estado. Decreto.	Puesta en funcionamiento del Sistema de Catálogo de Bienes en ambiente Web.	Aplicativo Informático desarrollado e implementado en la Dirección de Contabilidad.	Operativización del Aplicativo Informático en 5 entidades pilotos.

³¹ Tesoro Público se registra en el Presupuesto Público con una entidad independiente que cuenta con varios programas presupuestarios, como ser: 1) Servicio de la Deuda Pública, 2) Jubilaciones y Pensiones, y otros de menor relevancia. Por lo que la programación plurianual de esta entidad es clave para el objetivo de la herramienta.

LEY Nº 3275

> Método de Cálculo: El indicador es un producto específico, motivo por el cual no requiere de un método de cálculo.

> Fuente para la verificación de los resultados: Catálogo de Bienes del Estado en ambiente web, Documento de aceptación por parte del Ministerio de Hacienda de los documentos de sistema, del aplicativo informático, y reporte de registro automático de bienes del Estado en las entidades públicas.

> Relevancia: El Gobierno Paraguayo tiene bienes por valor aproximado de USD 700 millones, registrados en la contabilidad, pero que carecen de un adecuado y seguro sistema de inventario, administración y control.

▪ **FP 3 : Prioridad del Gasto Social**

> Objetivo: Fortalecer la priorización de la ejecución del presupuesto del gasto social.

> Definición/descripción: El Presupuesto General de la Nación del Paraguay consta de 11 tipos de clasificación de la información de la ejecución presupuestaria, una de las cuales es la Clasificación Funcional del Gasto, la cual está compuesto por 5 grandes agrupaciones de gastos, que son:

1. Gastos de Administración
2. Gastos de Seguridad
3. **Gasto Social**
4. Gasto Económico
5. Deuda Pública.

El grupo No. 3 "Gasto Social", registra todos los gastos en que incurre el gobierno destinado a mejorar la calidad de vida de las personas de menores recursos económicos. Este grupo incluye los siguientes tipos de gastos: Salud; Promoción y Acción Social; Seguridad Social; Educación y Cultura; Ciencia y Tecnología; Relaciones Laborales; Vivienda y Servicios Comunitarios; Inversión en Servicios Sociales.

> Alcance: Este indicador mide participación de la ejecución del gasto social en relación a la ejecución de los demás gastos del Gobierno Central.

> Institución responsable: Ministerio de Hacienda.

> Línea de base, Metas y periodo de ejecución:

<i>Línea de Base Año 2005</i>	<i>Metas 2006</i>	<i>Metas 2007</i>	<i>Metas 2008</i>
40,6%	42,6%	44,7%	46,8%

> Método de cálculo: La ejecución correspondiente al gasto obligado o liquidado es el paso previo al pago, o sea, cuando el Gobierno recibe efectivamente el bien o servicio contratado. El cálculo de cumplimiento de metas se realiza en forma manual en base a los datos proveídos por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), de acuerdo a la siguiente fórmula: (Ejecución Gasto Social Gobierno Central – Transferencias a Gobernaciones y Municipios) / Ejecución Gasto Total Gobierno Central.

LEY N° 3275

> Fuente para la verificación de los resultados: Boletín de Gasto Social desarrollado por la Unidad de Gestión de la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera y expuesto en la página web del Ministerio de Hacienda, reportes automáticos generados por el SIAF e informe "Gasto Social en el Presupuesto" desarrollado por PNUD/UNICEF.

> Relevancia: El indicador de prioridad fiscal puede captar el esfuerzo real del gobierno en gasto social, en relación a la priorización de recursos financieros hacia los programas y proyectos sociales.

▪ **FP 4 : Puesta en marcha del Fondo de Equidad Social (FES)**

> Objetivo: Priorizar el Gasto Social. El FES tendrá como objetivo canalizar recursos financieros, constituidos por recursos del Tesoro, institucionales, créditos, y donaciones, hacia las poblaciones más pobres del país, para el financiamiento de programas, proyectos y acciones de protección y promoción económica y social. Todos los fondos, cualquiera sea su origen, deben ser incorporados al Presupuesto.

> Definición: El Fondo de Equidad Social no es un fondo financiero específico, sino un fondo nominal, que funciona sobre la base de mecanismos operativos de evaluación, seguimiento, monitoreo y control de gasto social, con el objetivo de impulsar el cumplimiento de las metas sociales del gobierno y priorizar la asignación de presupuesto y plan financiero en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y los compromisos asumidos a nivel internacional (ODM).

> Institución responsable: El órgano rector del FES será el Consejo Nacional del FES, constituido por el Ministerio de Hacienda, Secretaría de Acción Social, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaria de la Mujer, DIPLANP, Consejo de Gobernadores y un representante de Gobiernos Municipales. A su vez, la Dirección Ejecutiva, con funciones de coordinación, será ejercida por el Director de la DIPLANP.

> Línea de base, Metas y período de ejecución:

Línea de Base Año 2005	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
Aprobación del decreto del FES	Diseño del Manual Operativo del FES	Incorporación de los Programas Sociales de la Red de Protección Social	Incorporación de los Programas Sociales de Promoción Social e inclusión Económica

> Fuente para la verificación de los resultados: Informes de la Dirección Ejecutiva del FES (DIPLANP).

> **Relevancia:** El FES se constituirá en un mecanismo de racionalización y priorización de los recursos para la optimización del gasto social, principalmente de los programas dirigidos a la lucha contra la Pobreza. Al mismo tiempo, el FES se constituirá en el mecanismo técnico e institucional que orientará y articulará la organización y ejecución de los Programas, incluidos en la Estrategia de Lucha contra la pobreza.

LEY N° 3275

Area Social (0 > 2 Me anuales entre 2008 y 2009)

Justificación de la selección de Indicadores

Los indicadores seleccionados han sido extraídos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza (se encuentran explícitamente en la Estrategia o se trata de indicadores de resultados ligados a indicadores de impacto de la Estrategia). Los indicadores se refieren a la población de los 64 distritos más afectados por la pobreza extrema y que tienen escaso acceso a servicios básicos.

Indicadores seleccionados

A continuación se presenta la definición, el valor de referencia (baseline), las metas, el método de cálculo y de evaluación del desempeño, las fuentes y la entidad responsable por cada uno de los indicadores. Siendo la fuente de verificación la misma para todos los indicadores sociales, ésta es descrita más adelante.

▪ **S1 : Acceso a Agua Potable**

> **Objetivo:** Facilitar el acceso a Agua Potable de las personas en situación de vulnerabilidad y pobreza (pobreza extrema y pobreza no extrema).

> **Definición:** Se refiere al porcentaje (%) de hogares que acceden a agua potable, a través de: i) una red (pública o privada) de provisión de agua tratada conectada a la casa; ii) mini-redes o canillas públicas; iii) pozos mejorados no expuestos a contaminaciones físico ambientales; y iv) aguas superficiales tratadas por sistema de filtro y/o decantamiento.

> **Institución responsable:** Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

> **Línea de base, Metas y periodo de ejecución:**

Estas metas están sujetas a modificaciones de acuerdo a los resultados actualizados de la línea de base 2006.

Línea de Base Año 2005 (Estimación especial segmentando muestra de la encuesta de 2005)	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
36,00 ³²	Línea de base 2006	38,00	39,00

> **Método de cálculo/:** Realización de encuestas 2007-2008.

> **Relevancia:** La limitación en el acceso a agua potable es uno de los obstáculos importantes en la reducción de la pobreza en el Paraguay, especialmente en las áreas rurales y periurbanas donde están concentrados los mayores índices de pobreza. Por tanto, aplicar programas y acciones dirigidos a revertir este déficit es una tarea estratégica y prioritaria en la lucha contra la pobreza en Paraguay.

³² Este indicador podría estar entre 35 y 40% de cobertura, pero se opta por una estimación menor teniendo en cuenta que podría haber una sobreestimación a juzgar por algunas pruebas realizadas en algunos distritos. La encuesta del año 2006 (para la línea de base) confirmará la verdadera cobertura, sin embargo es claro que aumentó con relación al censo de 2002.

LEY Nº 3275

▪ **S2 : Acceso a Saneamiento básico**

> Objetivo: Garantizar el acceso de los hogares pobres (extremos y no extremos), al servicio controlado de eliminación de excretas.

> Definición: Se refiere al porcentaje de hogares (%) que disponen de: i) baños conectados a redes cloacales y/o con cámara aséptica y pozo ciego; ii) letrinas ubicadas cuanto menos a 15 metros de distancia de algún pozo o fuente de provisión de agua potable.

> Institución responsable: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

> Línea de base, Metas y período de ejecución:

Estas metas están sujetas a modificaciones de acuerdo a los resultados actualizados de la línea de base 2006.

Línea de Base Año 2005 (Estimación especial segmentando muestra de la encuesta de 2005)	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
28,40	Línea de base 2006	31,64	38,93

> Método de cálculo/: Realización de encuestas 2007-2008.

> Relevancia: Al igual que el anterior indicador, el referido al saneamiento básico, es una de las deficiencias críticas de los hogares pobres del país. De ahí la importancia de aplicar programas específicos que tiendan a revertir esta situación.

▪ **S3 : Parto institucional**

> Objetivo: Fortalecer la atención especializada en instituciones de salud públicas o privadas, de las mujeres gestantes en situación de pobreza (extrema y no extrema).

> Definición: Se refiere al porcentaje de nacimientos a través de parto atendido en un local público o privado (hospital, puesto o sanatorio), que cuenta con atención obstétrica profesional.

> Institución responsable: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

> Línea de base, Metas y período de ejecución:

Estas metas están sujetas a modificaciones de acuerdo a los resultados actualizados de la línea de base 2006.

Línea de Base Año 2005 (Estimación especial segmentando muestra de la encuesta de 2005)	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
49,40	Línea de base 2006	59,15	79,05

LEY Nº 3275

> Método de cálculo/: Realización de encuestas 2007-2008

> Relevancia: La falta de cuidados durante el proceso de gestación de las mujeres embarazadas y la mortalidad infantil, son problemas graves que afectan principalmente a los sectores carenciados de la población paraguaya. La reducción de sus impactos, es un imperativo no sólo para el cumplimiento de las metas del milenio, sino también de los delineamientos contenidos en la estrategia de lucha contra la pobreza.

▪ **S4: Acceso a Educación. Tasa Bruta de Educación Escolar Básica.**

> Objetivo: Garantizar el acceso a la Educación Escolar Básica Universal (EEB) de todas las personas, especialmente de aquellas en situación de pobreza extrema y no extrema, incrementando gradualmente la tasa bruta de escolarización de la EEB.

> Definición: Corresponde al porcentaje de alumnos, con respecto a la población total de la zona que accede a los grados correspondientes a la EEB (1º, 2º, y 3º Ciclos).

> Institución responsable: Ministerio de Educación y Cultura.

> Línea de base, Metas y periodo de ejecución:

Estas metas están sujetas a modificaciones de acuerdo a los resultados actualizados de la línea de base 2006.

Línea de Base Año 2005 (Estimación especial segmentando muestra de la encuesta de 2005)	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
80,00	Línea de base 2006	83,00	84,00

> Método de cálculo: Realización de encuestas 2007-2008.

> Relevancia: El acceso a la EEB es un condicionamiento imprescindible para encarar la reducción de la pobreza. En el país, si bien la cobertura de este nivel va aumentando de forma importante en los últimos años, todavía se observan notorias deficiencias sobre todo en el tercer ciclo de la enseñanza escolar básica, que precisamente abarca a la población adolescente, siendo más crítica en las áreas rurales empobrecidas. Por ello se considera de alta prioridad, garantizar el máximo acceso de este estrato escolar excluido y vulnerable socialmente, al sistema educativo.

Fuentes de verificación de desempeño

La línea de base de todos los indicadores está determinada como extrapolación de los resultados obtenidos del Censo 2002.

Una encuesta será realizada para la actualización de los datos y de la línea de base al 2006. La misma será aplicada en los 64 distritos donde los índices de pobreza son más altos, en donde se focalizarán las acciones apoyadas en el marco de este programa. Para ello, el gobierno paraguayo se compromete a garantizar su ejecución en el curso de este año, proveyendo los recursos necesarios para tal efecto.

LEY Nº 3275

Otros documentos de interés podrán ser requeridos como informes relativos al RPPS, informes estadísticos de los ministerios relacionados con los indicadores, ayudas memorias de las evaluaciones de dichos sectores, auditorías y evaluaciones realizadas por otros partners, informes realizados en el marco de la asistencia técnica de este programa.

Para el adecuado Monitoreo de las metas propuestas, se aplicarán encuestas durante los años 2007, 2008 y 2009 (dichas encuestas tendrán los mismos tamaños muestrales). Los resultados obtenidos mediante estas encuestas serán publicados a través de un Boletín que el Gabinete Social difundirá periódicamente. A su vez, estas informaciones estarán disponibles en las páginas web del Gabinete Social, de la SAS y de la DIPLANP.

Anexo 6: Fondos reservados para la asistencia Técnica, Auditorías, Evaluaciones y Visibilidad

Con base en los requerimientos de asistencia técnica identificados por el Gobierno (Gabinete social y Ministerio de Hacienda), un montante de 1Me acompaña el apoyo presupuestario con el fin de financiar toda acción que contribuya a la mejora en la gestión de las finanzas públicas y la ejecución de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, tales como, a título indicativo:

- Apoyo a las iniciativas del Ministerio de Hacienda en el marco de la reforma de las Finanzas Públicas, tales como la definición de un plan de reforma, fortalecimiento del control de la gestión financiera del Gobierno, la preparación de un presupuesto pluri-anual, el refuerzo del sistema de Administración de Bienes del Estado, la cuenta única de Tesorería (montante indicativo: 300 000€);
- Diseño e instalación del Registro único de Beneficiarios de los Programas de la Estrategia de Lucha contra al Pobreza (montante indicativo: 200 000€);
- Diseño y realización de encuestas en los 64 distritos prioritarios con el fin de monitorear el impacto de la ejecución de la Red de Protección social a través de los progresos registrados en el acceso de la población a servicios básicos (montante indicativo: 200 000€);
- Monitoreo de los programas específicos de la Estrategia de Lucha contra al Pobreza supervisados por el Fondo de equidad social (FES). Los resultados de estos estudios posibilitaran introducir ajustes y modificaciones en la ejecución de los programas para mejorar su eficacia y eficiencia (montante indicativo: 100 000€);
- Estudios, evaluaciones y auditorías necesarias a la ejecución del presente programa tales como, a título indicativo, (i) una evaluación final del programa (ii) cualquier otra auditoría o evaluación que permita probar el cumplimiento de las condiciones generales (en particular en el área de las finanzas públicas, a través de tests de conformidad y realidad) o la fiabilidad de los resultados de los indicadores de los tramos variables (montante mínimo reservado: 150 000€).
- Actividades que contribuyan a dar visibilidad a los logros obtenidos, en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la mejoría en la gestión de finanzas públicas y la coordinación de donantes, entre otros, en el marco del presente apoyo de la CE (montante indicativo: 50 000€).

