SECRETARÍA

# TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

2013 - 2018

*Esta historia, la contruimos juntos*

# Ficha técnica

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República del Paraguay STP.

Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas:
Esta es la historia que construimos en el periodo 2013-2018.

José Molinas Vega, Ministro Secretario Ejecutivo.

Emiliano R. Fernández, Viceministro
Coordinación General de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social.

Jazmín Gustale Gill, Viceministra
Coordinación General de Crecimiento Económico Inclusivo.

Jorge Galeano, Viceministro
Coordinación General de Gestión Pública para el Desarrollo.

Si tiene algún comentario o sugerencia, favor escriba a la Dirección de Comunicación, correo comunicacion@stp.gov.py

Julio de 2018
Asunción, Paraguay

# Índice


| Contenidos | | Páginas |
|---|---|---|
| **Presentación** | | **5** |
| **I.** | **Sobre los principales procesos de trabajo** | **7** |
| **A.** | **Construir la hoja de ruta país** | **8-56** |
| 1. | Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 – PND. | 9 |
| 2. | Presupuesto para alcanzar las metas: Plan Nacional de Desarrollo y su vinculación con el Presupuesto público. | 19 |
| 3. | Hacia la Planificación Territorial. | 24 |
| 4. | Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. | 34 |
| 5. | Tablero de control presidencial y ciudadano. | 43 |
| **B.** | **Acompañar el desarrollo económico y social con rostro humano** | **57-164** |
| 6. | Programa Sembrando Oportunidades. | 59 |
| 7. | Ficha social. | 65 |
| 8. | Mapa de pobreza. | 85 |
| 9. | Estrategia familia por familia. | 92 |
| 10. | Programa Nacional de Voluntariado Profesional y Servicio Cívico AROVIA. | 117 |
| 11. | Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional PCSAN. | 137 |
| 12. | Modernización y Mecanización de la Agricultura Familiar. | 147 |
| 13. | Índice de Progreso Social. | 157 |
| **C.** | **Fortalecer la participación, las alianzas y la cooperación para las prioridades del país** | **165-235** |
| 14. | Coordinación técnica y gobernanza de la cooperación. | 167 |
| 15. | Coordinación con inclusión: La experiencia del servicio a través del Centro de relevo para personas con discapacidad auditiva. | 178 |

| | | |
|---|---|---|
| 16. | Estrategia Nacional de Inclusión Financiera ENIF. | 183 |
| 17. | Equipo Nacional Estrategia País ENEP. | 186 |
| 18. | Alianza para el Gobierno Abierto: Participación y transparencia con acceso a la información pública. | 189 |
| 19. | Alianza Público Privada APP. | 200 |
| 20. | Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza Extrema. | 218 |
| 21. | Acercamiento de Paraguay a la OCDE. | 225 |
| **D.** | **Fortalecer capacidades ante los desafíos presentes y hacia las generaciones futuras** | **236-271** |
| 22. | Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación FEEI. | 237 |
| 23. | Fondo Verde para el Clima FVC – GCF. | 248 |
| 24. | Programa Nacional de Becas de Postgrados en el Exterior Carlos Antonio López BECAL. | 261 |
| 25. | Universidad Científica. | 269 |
| **II.** | **Sobre la STP** | **272-285** |
| 26. | Sobre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP: Fortalecimiento y consolidación. | 273 |
| **III.** | **Comentarios generales sobre las experiencias recogidas** | **286** |
| | **Siglas y acrónimos** | **287** |

# Presentación

La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República del Paraguay (STP), presenta las referencias de sus principales procesos de trabajo y experiencias de sus equipos técnicos, compiladas en estos ***Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas*** en el periodo de gobierno 2013-2018.

El documento permite conocer un resumen de los contenidos, hitos y relata una parte de la historia institucional del periodo de gobierno del Presidente Horacio Manuel Cartes Jara y del Ministro Secretario Ejecutivo José Molinas Vega, con la intención de dejar **herramientas de intercambio a los equipos de trabajo, nuevos y consolidados**.

La revisión de las prácticas y los procesos vividos, permite reconocer los **aportes de cada una de las personas que formaron parte de los equipos técnicos** y pone de manifiesto los retos y desafíos que se dan el marco del cumplimiento de la misión institucional de *"Coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo nacional".*

**En el marco de reuniones de intercambio entre pares de la STP**, se generaron reflexiones sobre el punteo de los contenidos principales que se integran como información en el presente material. Esta manera de escucha entre pares, de contrastar y validar, repensar la armonización de lenguajes y el sentido de las presentaciones con información relevante, permitió narrar las vivencias y trayectoria de las acciones emprendidas o sostenidas en este periodo.

La STP ha dado un paso fundamental en el modelo de gestión en donde **el intercambio de saberes se capitaliza y sienta a todos los responsables de equipos internos para aprender del trabajo del otro**, visibiliza que es posible un modelo constructivo y motivador para seguir fortaleciendo el trabajo y recoger los aportes.

Las experiencias recogidas **se agrupan por temas** en el siguiente orden:

A. **Construir la hoja de ruta país;**
B. **Acompañar el desarrollo económico y social con rostro humano;**
C. **Fortalecer la participación, las alianzas y la cooperación para las prioridades del país;**
D. **Fortalecer capacidades ante los desafíos presentes y hacia las generaciones futuras.**

**Agradecemos** a cada una de las personas razón del trabajo y servicio público, a aquellas que formaron equipo, se integraron a estos procesos de trabajo y sumaron esfuerzos de manera puntual o por un periodo de tiempo determinado.

A las comunidades rurales, los Pueblos indígenas, las personas con discapacidad, colegas de trabajo, cooperantes, voluntarios y voluntarias, personas que tuvieron un sueño, **pusieron la voluntad y encontraron en la STP un punto de apoyo**, para coordinar esfuerzos técnicos y conectarlos a la realidad del país.

## Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas en el periodo de gobierno 2013-2018

# I. Sobre los principales procesos de trabajo

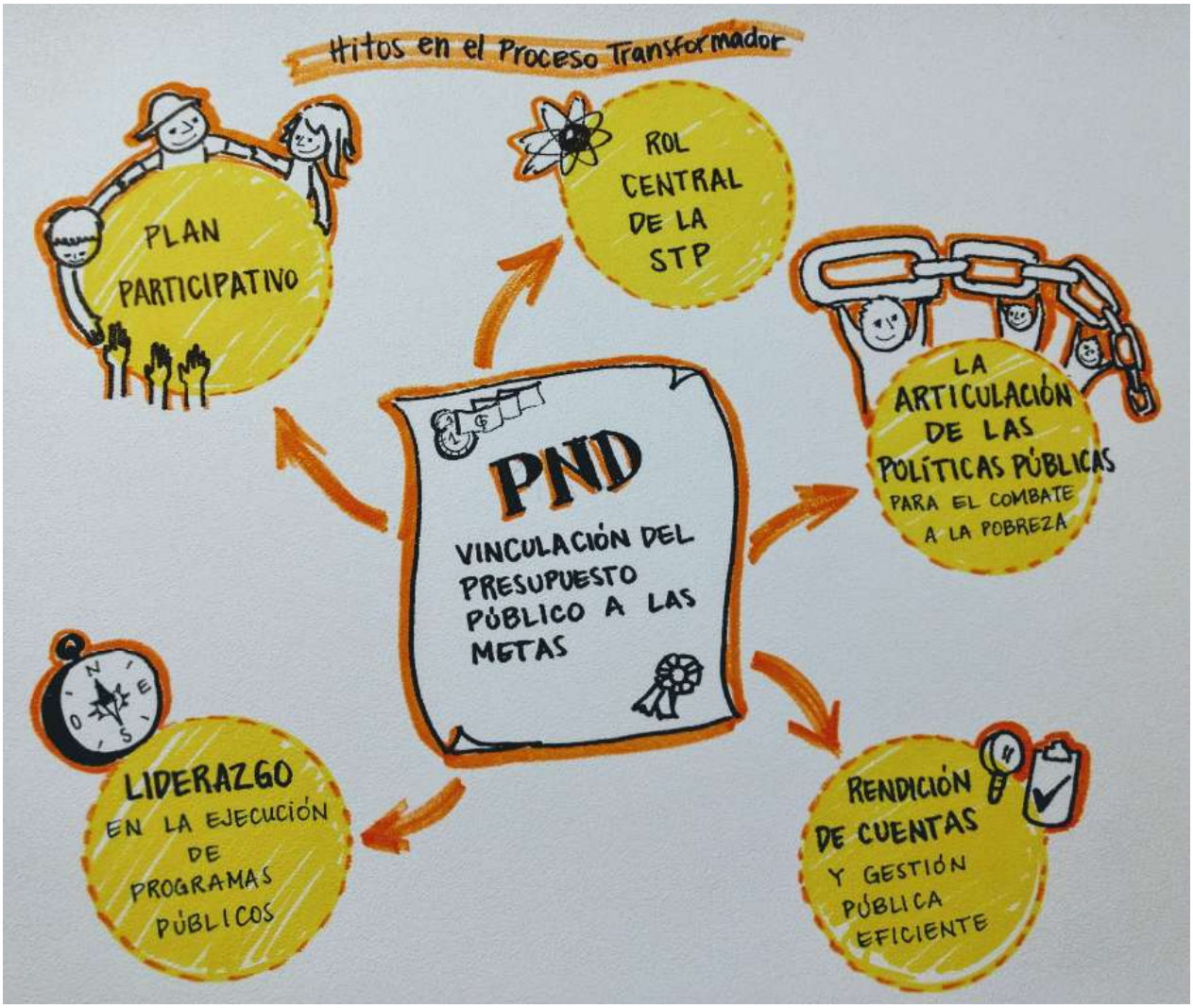
## A. Construir la hoja de ruta país

En este apartado ***Construir la hoja de ruta país*** se recogen apuntes de procesos de trabajo que desde la STP apoyaron metodologías y herramientas para dar seguimiento y coordinación a las acciones del Estado en su conjunto.

Se presentan a continuación:

- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030- PND.
- Presupuesto para alcanzar las metas: Plan Nacional de Desarrollo PND y su vinculación con el Presupuesto público.
- Hacia la Planificación Territorial.
- Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP.
- Tablero de control presidencial y ciudadano.

# CONSTRUIR LA HOJA DE RUTA PAÍS



# 1. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 - PND

## 1.1. Introducción

La experiencia de trabajo llevada adelante para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND), resulta un **proceso inédito** en la vida institucional de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Paraguay STP.

El principal resultado del PND es haber construido un marco estratégico de acción que guiara el desarrollo del país de forma **consensuada con la sociedad civil y articulada entre las distintas entidades gubernamentales** responsables de los temas claves para el despegue económico y social.

Gracias al Plan se han obtenido avances significativos en áreas como el combate a la pobreza, inversiones en infraestructura, transparencia en la gestión pública, atracción de inversiones extranjeras, inclusión del país en mecanismos de cooperación internacional. **La coordinación del PND estuvo a cargo de la STP**, institución que contribuyó de manera directa en la realización de actividades y para la conexión del Presupuesto General de Gastos (PGN) con los objetivos estratégicos del PND, buscando la articulación de las políticas institucionales para una acción sinérgica y focalizada del Estado.

## 1.2. Proceso de elaboración del PND.

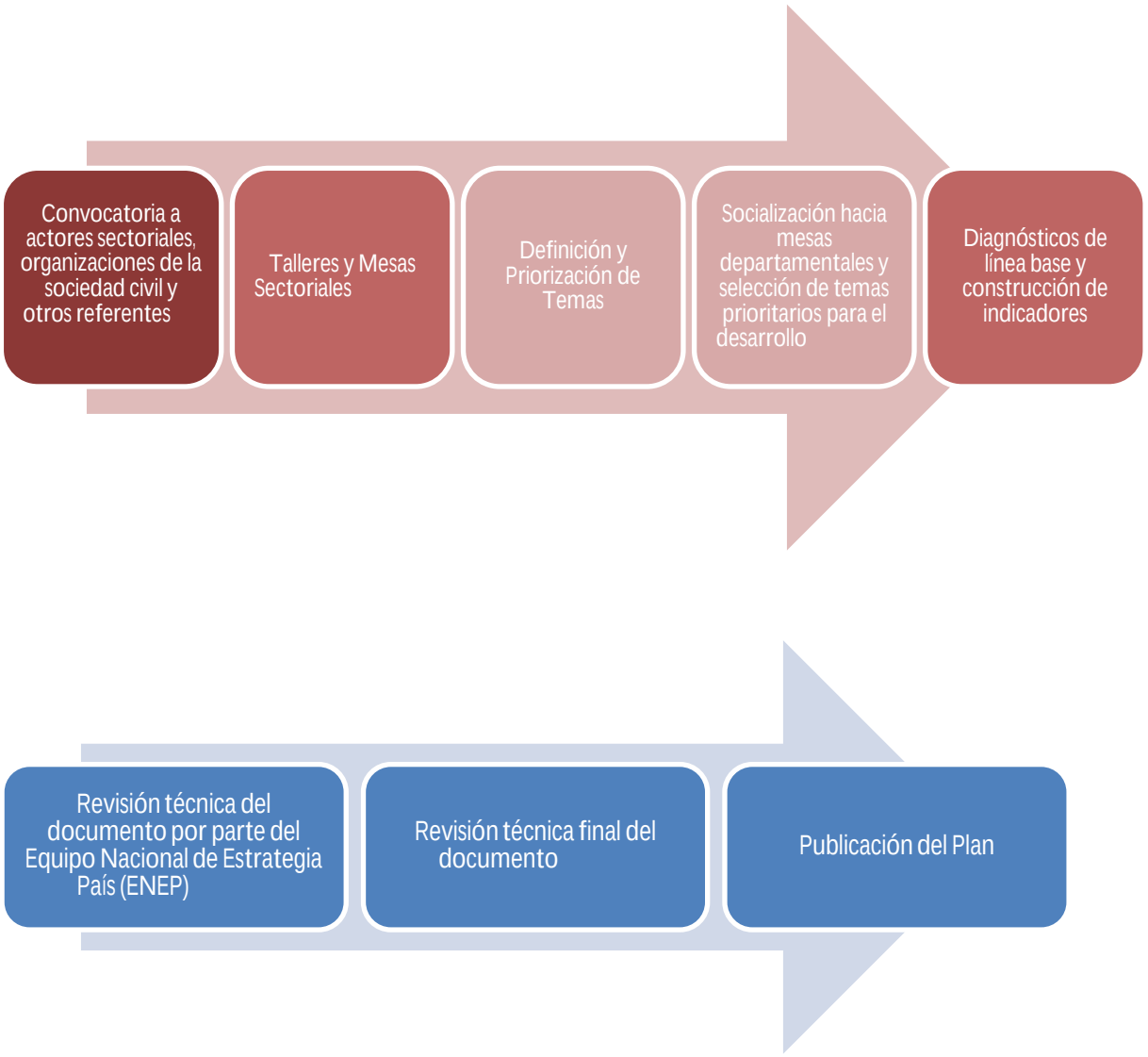
El proceso de elaboración del PND Paraguay 2030, se inició a partir del año 2013 con la convocatoria desde la STP a los representantes de la sociedad civil. El **enfoque participativo permitió elaborar un documento estratégico** que busca coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y eventualmente los poderes Legislativo y Judicial[1].

En una primera etapa se realizó un taller central con los actores públicos, privados y de la sociedad civil. **Se conformaron 21 mesas de trabajo** sobre temas previamente identificados en base a estudios, documentos y planes sectoriales. En dichas mesas se trazaron objetivos, metas y los lineamientos de acción a llevarse a cabo para alcanzar esos objetivos y metas.

Posteriormente, estos insumos surgidos y recogidos en los talleres, **han sido sometidos a un proceso de priorización, validación técnica y análisis de consistencia**.

1 Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014.

**Esquema del trabajo realizado:**




Los insumos validados **se han socializado en talleres departamentales**, para que a su vez sean validados por los actores locales y que permitan reflejar cuáles constituían los temas prioritarios a nivel departamental.

Cada área priorizada **luego fue sometida a un diagnóstico técnico para determinar su línea de base y construir indicadores de seguimiento**. El proceso de construcción del documento finalizó con la promulgación **del Decreto N° 2.794 de diciembre de 2014**[2].

2 Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

## 1.3. Misión, Visión y Objetivos Estratégicos del PND

Se determinó la Visión Paraguay 2030 en los siguientes términos:

Visión Paraguay 2030

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

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

Conectado y abierto a los vecinos y al mundo;

Ambiental y económicamente sostenible;

Con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana;

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

Con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país;

Con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que

promueva la igualdad de oportunidades".

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

a. Reducción de la pobreza y desarrollo social,
b. Crecimiento económico inclusivo,
c. Inserción del Paraguay en el mundo.

Sobre esta base el PND brinda una estructura de objetivos a partir del cruzamiento los tres ejes estratégicos y cuatro líneas transversales en torno a los cuales se articulan las políticas y las acciones gubernamentales.

Estrategias del PND

| Ejes estratégicos | Líneas transversales | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Igualdad de oportunidades | Gestión pública eficiente y transparente | Ordenamiento territorial | Sostenibilidad ambiental |
| **EJE 1** Reducción de Pobreza y Desarrollo Social | Desarrollo social equitativo | Servicios sociales de calidad | Desarrollo local participativo | Hábitat adecuado y sostenible |
| **EJE 2** Crecimiento Económico Inclusivo | Empleo y seguridad social | Competitividad e innovación | Regionalización y diversificación productiva | Valorización del capital ambiental |
| **EJE 3** Inclusión de Paraguay en el mundo | Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país | Integración económica regional | Sostenibilidad del hábitat global |

Fuente: Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014.

## 1.4. ¿A qué apuntan los objetivos estratégicos del PND?

### 1.4.1. Reducción de pobreza y desarrollo social

a. **Desarrollo social equitativo:** Combina desarrollo social, reducción de pobreza e igualdad de oportunidades. Las metas para este objetivo incluyen aquellas relacionadas a la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano, la educación básica y secundaria de calidad para todos, entre otras.

b. **Servicios sociales de calidad:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen aquellas relacionadas a vivir una vida saludable a lo largo del ciclo de vida, la garantía de los derechos humanos, la excelencia educativa, entre otros.

c. **Desarrollo local participativo:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y ordenamiento territorial. Sus metas incluyen el fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la Planificación estratégica municipal, la coordinación y el monitoreo de las acciones en el territorio.

d. **Hábitat adecuado y sostenible:** Combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.

### 1.4.2. Crecimiento económico inclusivo

a. **Empleo y seguridad social:** Combina crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.

b. **Competitividad e innovación:** Combina crecimiento económico inclusivo con gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen el desarrollo del gobierno abierto y transparente, la aceleración del crecimiento económico, la estabilidad de precios, el mejoramiento de la red de transporte, la formalización de la economía, la regularización en la tenencia de tierras, la inclusión de por lo menos una universidad entre las primeras 400 del mundo, la expansión del internet de banda ancha (u otra tecnología similar), el aumento del número de patentes industriales y la garantía de transparencia del gasto público.

c. **Regionalización y diversificación productiva:** Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial. Sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo.

d. **Valorización del capital ambiental:** Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales

#### 1.4.3. Inserción de Paraguay en el Mundo

a. **Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen potenciar el apoyo a los paraguayos migrantes, así como la contribución al desarrollo de la comunidad inmigrante.

b. **Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país:** Combina inserción de Paraguay en el mundo con gestión pública transparente y eficiente. Sus metas incluyen fortalecer la posición paraguaya entre los principales exportadores mundiales de alimentos, ubicarlo como un exportador importante de productos con tecnologías específicas (por ejemplo, autopartes), expandir la capacidad del turismo receptivo, y propiciar el desarrollo en áreas de frontera.

c. **Integración económica regional:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial. Sus metas incluyen contar con un sistema eficiente en las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná, con sistemas energéticos integrados con la región, y aumentar la eficiencia del sistema portuario y del transporte vial terrestre.

d. **Sostenibilidad del hábitat global:** Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.

### 1.5. Hitos

#### 1.5.1. Plan Participativo

El gobierno ejecutivo del Paraguay del periodo 2013-2018, fue la **primera administración en cumplir el mandato constitucional** de un Plan Nacional de Desarrollo establecido en los artículos 176 y 177. Como paso fundamental se instaló por primera vez la experiencia y para alentar a la **armonización de las acciones del Estado con relación a esta hoja de ruta del país, como lo constituye hoy por hoy el PND**, teniendo como eje de orientación todas las metas, planes que convergen en los mandatos de este instrumento político y de gestión pública.

***Constitución de la República del Paraguay de 1992***

*Artículo 176 - DE LA POLITICA ECONOMICA Y DE LA PROMOCION DEL DESARROLLO*

*La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

*El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.*

*Artículo 177 - DEL CARACTER DE LOS PLANES DE DESARROLLO*

*Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.*

**La participación de todos los sectores, sin exclusiones, fue promocionada** ampliamente durante el proceso de elaboración del PND. De hecho, el PND define cuáles son los grupos en situación de vulnerabilidad o que requieren mayor esfuerzo para alcanzar la igualdad efectiva en el disfrute de sus derechos: mujeres, representantes de la niñez, Pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas mayores y jóvenes. Además, **se motivó la participación del sector privado**, que fue clave para el proceso. En ese sentido, no sólo se consideraron las empresas sino también las entidades de promoción o producción en el marco de la agricultura familiar campesina, asociaciones y cooperativas, dependiendo de cada localidad.

A través del Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP)[3], se logró por primera vez que la sociedad civil pueda dar seguimiento al desarrollo y ejecución del PND. El Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP) surge como una iniciativa ciudadana multisectorial que promueve el consenso para afrontar los desafíos del desarrollo de Paraguay, una instancia de participación público-privada entre gobierno y sociedad civil que permite combinar las experiencias de los distintos sectores y la participación en sus ámbitos de acción, facilitando y promoviendo el diálogo social, así como la resolución de conflictos.

**Desde su conformación, el ENEP ha participado activamente en la elaboración del Plan,** y se constituye en custodio de su implementación. Así también, ha acompañado y promovido diferentes iniciativas, como ser el proyecto de la Universidad Científica del Paraguay, entre otras.

### 1.5.2. El Rol de la STP

La STP, conforme a la normativa que la rige, se constituye en impulsora, promotora y coordinadora del Plan Nacional de Desarrollo.

Las reformas implicaron la reingeniería de los recursos humanos con la contratación de técnicos, especialistas y profesionales de alto nivel para llevar adelante los objetivos institucionales con énfasis en los conectados con el PND.

[3] El ENEP surge como una iniciativa ciudadana multisectorial que promueve el consenso para afrontar los desafíos del desarrollo de Paraguay.

**En el Decreto del PE Nº 2794 del 14 de diciembre de 2914 artículo 2º, se dispone la difusión del PND 2030 a cargo de la STP por los medios necesarios para el efecto**, de manera a facilitar su pleno conocimiento por parte de la ciudadanía y todos los sectores públicos y privados.

**Cada institución pública debió vincular sus objetivos institucionales a las estrategias del PND.** La **reingeniería institucional de la STP para impulsar las acciones**, abarcó la creación de coordinaciones y direcciones que atendieran temas sumamente sensibles para el PND, como ser el combate a la pobreza, el desarrollo de las Alianzas Público- Privadas, gerenciamiento de las inversiones públicas, desarrollo y ordenamiento territorial, informática, estadísticas sociales, gestión por resultados entre otros temas.

## 1.6. Construcción de Indicadores y Monitoreo del PND con el Presupuesto público

### 1.6.1. Conexión con el Presupuesto

Uno de los aspectos más importantes para lograr los resultados esperados es financiar las distintas acciones priorizadas en el PND. Con ese fin **se logró que los presupuestos de las instituciones responsables se conectasen al PND al momento de la preparación del Presupuesto Institucional a ser presentado al Ministerio de Hacienda**, donde cada entidad armonizó sus objetivos institucionales con las distintas estrategias del PND y para la gestión conforme a un presupuesto por resultados.

La propuesta metodológica en la gestión por resultados trata de colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar, y definir, en función de éstos, la mejor combinación de procesos productivos para lograrlos. Se inicia con objetivos medibles y se movilizan todos los recursos para lograr los objetivos.

En la base normativa se indica que **el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 será la base para la elaboración de los Planes Operativos Institucionales de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), de los Anteproyectos y Proyectos de Presupuesto Institucional, del Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio Fiscal y del Presupuesto Plurianual.**

De esta forma, **la STP propone la elaboración de Planes Operativos Institucionales basados en la «gestión por resultados»**, con la finalidad facilitar a las instituciones públicas la dirección efectiva de su proceso de creación de valor público, coordinando las metas estratégicas de la Administración Pública, asegurando la eficiencia y eficacia en su desempeño, todo con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos de gobierno y de generar cambios sociales con equidad.

Se mantiene un **sistema de monitoreo eficiente mediante una herramienta de gestión operativa que provee información** sobre la utilización de los recursos para producir las actividades y sobre los calendarios de actividades para la elaboración y entrega oportuna de los productos.

La **cadena de resultados responde a las preguntas sobre "¿qué hemos logrado?", y se enfoca en los cambios efectuados desde el programa o proyecto**, describiendo los efectos sobre las prácticas y comportamientos de los actores, valorando además los niveles de apropiación y de sostenibilidad.

Es decir, si lo que se quiere es efectuar cambios, se debe definir la imagen de aquella situación en la que el programa o proyecto desee incidir. **Los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos que describan esta situación inicial son útiles como punto de comparación para la verificación del avance hacia los resultados y los cambios**.

Se logró hacer una **medición constante de los objetivos del PND de acuerdo a cada acción institucional, monitorear si los avances en cada objetivo se alinean y contribuyen** a los logros de los objetivos en temas centrales como la pobreza, empleo, salud, educación, entre otros.

### 1.6.2. Medición de objetivos con indicadores

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, **cuenta con 3 ejes principales, 4 ejes transversales, 12 estrategias y 72 objetivos.**

Para cada objetivo específico del PND **se construyeron indicadores que servirían de base para medir los avances y lograr un monitoreo del plan**. También para cada objetivo se estableció la línea final, al 2030, para proyectar los logros que se desean obtener en cada indicador. **Se estableció como año base para los indicadores el 2012** ya que para la construcción del PND se observaron las estadísticas de ese año.

Si bien las estadísticas en el país no siempre están disponibles, **desde la STP se ha logrado recabar y organizar estadísticas para el 90% de los indicadores que tiene relación con los objetivos del PND.**

El aporte central en este sentido es que **se ha construido una plataforma de indicadores que podrá ser alimentada con los datos que vayan surgiendo y que muestren la evolución de los objetivos del PND.** Asimismo, ello permitirá considerar y evaluar aquellos objetivos que no logran el despegue requerido para realizar los ajustes necesarios y lograr las metas hasta el 2030, año final del periodo en el PND.

Para la construcción de los indicadores, **se llevó a cabo un trabajo riguroso de recolección y análisis de los datos de fuentes secundarias** existentes en el país, tales como la Encuesta de Hogares, Censos Nacionales, datos Institucionales e internacionales del BID, Banco Mundial, Organización Mundial de la salud entre otros.

**A julio de 2018, los datos se encuentran sistematizados en una Base de Datos con formato estandarizado** en el cual se encuentran disponibles estadísticas para un 90% de los indicadores mencionados; en un periodo de tiempo que va desde el año Base hasta el 2016, los cuales nos muestran la evolución que va teniendo cada objetivo hacia su meta en al año 2030.

Los indicadores se clasificaron en tres categorías de acuerdo al avance de los objetivos:

- **Verde:** cuando más del 60% de los Objetivos de cada estrategia están avanzando a una velocidad que permite llegar a la meta establecida en el PND 2030.
- **Amarillo:** cuando más del 60% de los Objetivos de cada estrategia están avanzando a una velocidad que no es la adecuada para llegar a la Meta establecida en el PND 2030.
- **Rojo**: cuando más del 60% de los Objetivos de cada estrategia se encuentra estancada o en retroceso, en relación la meta establecida en el PND 2030.

## 1.7. Lecciones aprendidas

- ✓ Desde el inicio se instaló **el enfoque participativo** para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convocando a los representantes de la sociedad civil, sector privado, entre otros actores.
- ✓ Si lo que se quiere es efectuar cambios, se debe definir la imagen de aquella situación en la que el programa o proyecto desee incidir. **Los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos que describan esta situación inicial son útiles** como punto de comparación para la verificación del avance hacia los resultados y los cambios.

- ✓ Se logró hacer una medición constante de los objetivos del PND de acuerdo con cada acción institucional, de forma a monitorear si los **avances en cada objetivo se alinean y contribuyen a los logros de los objetivos en temas centrales como la pobreza, empleo, salud, educación, entre otros.**

- ✓ Si bien **las estadísticas en el país no siempre están disponibles, desde la STP se ha logrado recabar y organizar estadísticas** para el 90% de los indicadores que tiene relación con los objetivos del PND.

- ✓ El aporte central es **que se ha construido una plataforma de indicadores que podrá ser alimentada con los datos que vayan surgiendo y que muestren la evolución de los objetivos del PND**. Asimismo, ello permitirá considerar y evaluar aquellos objetivos que no logran el despegue requerido para realizar los ajustes necesarios y lograr las metas hasta el 2030, año final del periodo en el PND.

- ✓ Con el acceso garantizado a la información pública, **la ciudadanía ha comenzado a ser parte activa del proceso de rendición de cuentas sobre la ejecución de los diferentes programas públicos.**

# CONSTRUIR LA HOJA DE RUTA PAÍS

# 2. Presupuesto para alcanzar las metas: Plan Nacional de Desarrollo PND y su vinculación con el Presupuesto público.

## 2.1. Introducción

**En esta experiencia, se recogen los aprendizajes que llevó adelante la STP en la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo PND con el presupuesto público.**

**Armonizado al Eje de Reducción de Pobreza y Desarrollo Social del PND, este proceso de trabajo se enmarca en la Estrategia que corresponde a los servicios sociales de calidad. El objetivo principal consiste en orientar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los procesos de planificación para la consecución de los objetivos nacionales del desarrollo; y por otra parte desarrollar herramientas de planificación institucional para efectuar la alineación con el PND y de seguimiento a los indicadores clave en cada eslabón de la cadena de valor público, un proceso cuya fase de diseño e instalación en las instituciones de nivel central inició en mayo de 2014.**

**Como meta se propone alcanzar la vinculación del PND al 100% del Presupuesto de Gastos de la República**, teniendo como indicadores de medición a los siguientes:

- Número de instituciones que aplican el Sistema de Planificación de Resultados SPR y el porcentaje de recursos presupuestarios que se encuentran vinculados a objetivos del PND.
- Número de indicadores de resultados institucionales que cuentan con metas programadas a través del SPR y que se han vinculado con objetivos del PND a través de las cadenas de valor.
- Porcentaje de productos presupuestarios que cuentan con desagregación territorial y de destinatarios en el SPR, y reportan avances con evidencias visualizadas en el Tablero de Control Presidencial.

## 2.2. Hitos

Los siguientes hitos o pasos claves en el proceso incluyen en primer término el año **2014, cuando se da la Reestructuración del Presupuesto General de la Nación (PGN) y la reformulación de la matriz de programas presupuestarios según las doce estrategias ya propuestas en el borrador de PND**. En este mismo año **el PND Paraguay 2030 fue aprobado por Decreto Nº 2794/2014 y en diciembre inició el diseño del Sistema de Planificación de resultados (SPR).**

Igualmente, este año **arrancó la implementación del *Tablero de Control***, herramienta que permite el seguimiento y monitoreo a las acciones de los Organismos y entidades del Estado (OEE) del Programa Sembrando Oportunidades.

**En 2015, se planteó la reestructuración de la STP** con la creación de la Dirección General de Gestión por Resultados (DGGPR) dependiente de la Coordinación General de la Gestión Pública (CGGP).

Se avanzó en la **Prueba piloto del SPR** con la incorporación de 8 ministerios, 3 entes autónomos y autárquicos y 26 secretarías de la Presidencia quienes elaboraron sus Planes Operativos Institucionales (POI), como base para el anteproyecto de presupuesto, y vinculados con algunos de los 72 objetivos priorizados del PND.

**En 2016, ya el 100 % de los OEE elaboraron sus POI en el SPR** (en total 121 instituciones) articulando sus programaciones físicas con la financiera a través de migración de datos desde el SPR al Sistema de Programación Presupuestaria (SIPP).

El mismo año **se avanzó en la implementación del Tablero de Control para las OEE, indicando la importancia de las propuestas para coordinar esfuerzos** interinstitucionales y se emitió el primer reporte ciudadano publicado en la página web de la STP.

**En 2017 se realizó el seguimiento a resultados obtenidos** en el POI, el SPR incorporó **mejoras de reporte del PND, indicadores, catálogo de resultados**, se implementó igualmente un sistema de incentivos a través de constancias.

En esta etapa, el equipo igualmente llegó a una **nueva visualización y presentación de los datos del tablero modo geográfico – territorial y fueron publicados los datos abiertos del SPR y el Código Abierto.**

Ya **en 2018 se contempló la integración del SPR con el SIPP a través de servicios web en línea, lo que permite a las direcciones de planificación y de administración y finanzas, de más de 120 instituciones públicas realizar las tareas respectivas en cada sistema de manera colaborativa y sincronizada.**

Una vez cargado el SPR, se procedió a **integrar los datos con el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria, en los campos correspondientes a los productos presupuestarios**, utilizando de esta forma los productos como vector de articulación plan-presupuesto para la gestión de corto plazo. Cada organización del Estado generó información acerca del alcance de su contribución al cumplimiento de dichas metas a través del Plan Operativo Institucional.

Finalmente, se realizó **el seguimiento a través del** ***Tablero de Control Presidencial***, que presenta de manera integrada la ejecución física, financiera, el alcance a los destinatarios y la evidencia.

Algunos de los **principales logros** que en el proceso de trabajo se destacan son:

- ✓ Se generó una **nueva estructura presupuestaria, enmarcada en las 12 Estrategias del PND 2030.**
- ✓ **Datos cargados en el SPR vinculados con los objetivos del PND** Paraguay 2030.
- ✓ **Mejoramiento en la programación física** de la entrega de los bienes y servicios, con detalle a nivel geográfico.
- ✓ **Fortalecimiento de las dependencias de planificación** y/o su equivalente de los OEE.
- ✓ **Estimación de tipos de destinatarios finales** de los bienes y servicios entregados por cada OEE.
- ✓ Empoderamiento institucional de contar con **documentaciones que sirvan de pruebas o evidencias** que demuestran la entrega del bien o servicio a la sociedad.
- ✓ **Capacidad instalada de los RRHH en las instituciones con enfoque de resultados.**
- ✓ **SPR apropiado por las Instituciones** que de manera paulatina han avanzado en implementarlo.
- ✓ Se elaboró un **Catálogo de resultados** institucionales.
- ✓ Se cuenta con **información en línea de los datos financieros**.
- ✓ Existen **Reportes de avance del PND**, a partir de contribuciones institucionales a los objetivos.
- ✓ El **Sistema de seguimiento y evaluación** de la gestión institucional es implementado.

- ✓ Se incorporan las **estructuras presupuestarias al monitoreo** a través de metas de productos e información conexa.
- ✓ Se da la **articulación del Plan con el presupuesto.**
- ✓ Se dio la **consolidación de procesos de planificación institucional**.
- ✓ **Desagregación** de destinatarios por sexo en 40 por ciento de las acciones.
- ✓ Vinculación con **reportes de campo**.

## 2.3. Desafíos futuros

Los desafíos futuros se plantean en cuanto a las siguientes actividades:

- ✓ **Fortalecimiento de los módulos de monitoreo y evaluación**, con reportes disponibles según tipos de usuarios: autoridades, gerentes, ciudadanos.
- ✓ **Mayor utilización de la herramienta para la toma de decisiones**, a su vez exigirá mayor calidad de información.
- ✓ Aprobación del **Marco Legal del Sistema de Planificación** (seguimiento al proyecto de decreto remitido a Presidencia).
- ✓ Sostenibilidad del SPR a través del **fortalecimiento del Sistema informático en coordinación con el Ministerio de Hacienda** (integración del SPR con el nuevo SIARE)
- ✓ Implementación del **SPR a nivel municipal** en coordinación con las instituciones de nivel central y departamental.
- ✓ Fortalecimiento en el **análisis de la calidad de la información en el SPR**, en todos sus detalles: ubicación geográfica de las acciones, beneficiarios, costos, evidencias.
- ✓ **Mecanismos para el monitoreo** de múltiples planes, programas o enfoques con la misma herramienta.
- ✓ Vinculación con **información de beneficiarios** de los distintos programas.
- ✓ **Instalación de un Sistema Nacional de Evaluación Pública** según el Decreto PND con:
  - Un **diagnóstico** de la evaluación pública.
  - Un **observatorio** de evaluación de políticas públicas.
- ✓ **Fortalecimiento del sistema de monitoreo**, incluyendo:
  - Actualización de las normas, metodologías, lineamientos y herramientas del sistema de monitoreo y evaluación.

- Armonización de los sistemas de monitoreo de los entes de coordinación de la Administración Pública.

## 2.4. Lecciones aprendidas

Como lecciones aprendidas se puntualizan:

- ✓ Necesidad de que las autoridades de **STP y MH puedan fortalecer los criterios conjuntos** de la vinculación PND Presupuesto Público.
- ✓ **Ampliar a todas las áreas de la política pública** la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos claros en todas las áreas de política pública.
- ✓ Dar **apertura a los actores involucrados para realizar cambios**.
- ✓ Los **indicadores son útiles** una vez que están verificados por las oficinas estadísticas y evaluados con herramientas para evaluar su calidad.
- ✓ Es **necesaria la capacitación permanente** tanto para técnicos de STP como las contrapartes sectoriales.
- ✓ El **desarrollo y mantenimiento del SPR** se debe **priorizar con meses de anticipación para mantener procesos de calidad**.
- ✓ Es importante **incorporar como práctica la recolección de datos** por parte de cada Institución para la detección de destinatarios, ubicación geográfica y costos.

La **vinculación plan -presupuesto** permite:

- ✓ Sistematizar y contar con **información completa para la toma de decisiones**.
- ✓ **Optimizar** los procesos de creación valor público, a través de mejoras en la planificación en periodos sucesivos.
- ✓ Mejorar la **rendición de cuentas, la transparencia, y la calidad de los gastos**, tomando en cuenta sus efectos o el impacto final.

# CONSTRUIR LA HOJA DE RUTA PAÍS

# 3. Hacia la Planificación Territorial

## 3.1. Introducción

La conformación de los Consejos de Desarrollo, Distritales y Departamentales (CDD), la elaboración de los Planes de Desarrollo Distritales y Departamentales (PDD) y la construcción del Capital Social, son experiencias que marcaron un **hito histórico en materia de planificación del desarrollo de las comunidades del país**.

Por primera vez se realizó un **esfuerzo sistémico en los distintos niveles de gobierno para avanzar hacia un proceso participativo** que permita hacer una reflexión conjunta **sobre el futuro de las comunidades**. Esta experiencia permitió **conectar los Planes de Desarrollo locales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030**, además de dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo local participativo del PND que tiene por objetivo "promover el desarrollo endógeno que genere mejor calidad de vida y optimice recursos y servicios bajo la coordinación de instituciones con representación local, con instrumentos de zonificación para el uso del suelo y fortaleciendo la articulación territorial con actores públicos y privados".

Como resultado de estas acciones, hoy en día, el Paraguay cuenta con más de 200 **consejos de desarrollo instalados y reconocidos a nivel local y un igual número de planes de desarrollo elaborados con la participación de más de 2.800 protagonistas**. El documento presenta los objetivos centrales del proceso de creación de los CDD y la elaboración de los PDD. Destaca, además, los hitos que marcaron el camino hacia la experiencia exitosa, al igual que las lecciones aprendidas y los desafíos para el futuro.

Este proceso **estuvo a cargo de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP.**

Los objetivos esenciales de la intervención fueron:

a. El **fortalecimiento del capital social** para la elaboración de los Planes de Desarrollo Local (PDD), y

b. **La creación de los Consejos de Desarrollo Distrital y Departamental** (CDD).

Los dos objetivos están fuertemente conectados, pues el fortalecimiento del capital social se lograría con **la instalación de una instancia que aglutine a las fuerzas vivas de una localidad**, para que se encarguen del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los planes. Se partió del entendimiento de que **la participación ciudadana es reconocida como un factor estratégico y obligatorio para validar las acciones y objetivos de un Gobierno**, pero que en nuestro país dicha participación necesitaba ser fortalecida.

Por lo tanto, **el desafío inicial era conformar un espacio de diálogo ciudadano consolidado, donde se pudiese debatir sobre las realidades de cada comunidad,** establecer las directrices hacia donde apuntar para lograr un mayor nivel de desarrollo local y traducirlas en un documento formal que estuviese conectado con los ejes del PND.

## 3.2. Hitos

### Hito 1: La construcción del capital social

El proceso de construcción del capital social se inicia a partir del año 2013, con el **carácter participativo a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En ese marco se impulsó la conformación y el fortalecimiento de los consejos de desarrollo** como **instancias capaces de liderar la construcción de los planes de desarrollo.**

Se trabajó en el **diseño de un proceso de acompañamiento y sensibilización, para dar a conocer la importancia de los CDD y cómo estos ayudarían a materializar las aspiraciones de los diferentes actores de la sociedad.** Para ello, se conformaron equipos técnicos, los cuales visitaron los territorios y dieron charlas a nivel departamental a las que concurrían representantes municipales y de la sociedad civil.

A esta acción **siguieron las capacitaciones para conformar los consejos y realizar los planes de desarrollo**, para lo cual se elaboraron manuales de apoyo para gestionar estas acciones. De esta forma, durante el 2016 se realizaron al menos 50 talleres de sensibilización y capacitación en diferentes puntos del país, así como pasantías internacionales.

De dichas capacitaciones, **participaron alrededor de 2800 referentes de los gobiernos distritales y departamentales del país**. Con la aplicación del proceso de desarrollo de capacidades, el capital social se ha fortalecido en las comunidades organizadas e institucionalizadas en Consejos de Desarrollo Municipales.

### Hito 2:

### La conformación de los Consejos de Desarrollo Distrital y Departamental (CDD)

La conformación de los Consejos de Desarrollo Distrital o Departamental (CDD) es un **mandato establecido en el PND, específicamente en su estrategia Desarrollo Local Participativo,** donde en el ítem Gobernanza Local y Ordenamientos menciona que se debe "... crear y fortalecer los Consejos de Desarrollo a nivel municipal y departamental que **coordinen acciones en torno a una agenda de desarrollo local sostenible**. Los Consejos de Desarrollo contarán con representantes de instituciones del gobierno central, el sector privado y la sociedad civil que coordinarán acciones con las autoridades subnacionales...".

Para crear los CDD, se trabajó primeramente en la **construcción de instrumentos metodológicos** para su conformación y fortalecimiento. Estos **instrumentos permitieron guiar el proceso mediante una serie de capacitaciones a nivel distrital.** Posteriormente, se dio la conformación de los consejos propiamente dicho, con resoluciones de las intendencias o gobernaciones. También dichos organismos aprobaron la estructura y forma de funcionamiento de los CDD.

Las **autoridades municipales y departamentales lideraron el proceso de planificación participativa** a través de convocatorias a las fuerzas vivas de la sociedad, realizando encuentros para conformar los consejos y elegir las autoridades.

**Un CDD es un organismo consultivo**, es decir, de **carácter no vinculante en el sentido legal. Así, su cometido es influir en la determinación de la hoja de ruta, de hacia dónde tiene que avanzar la comunidad.** Por otra parte, una de sus características es también la de actuar como aglutinante del gobierno local y nacional, respecto a los actores que intervienen en el municipio en las esferas económica y social, lo que viene a significar que su misión es reunir en el seno de un mismo organismo a los diferentes actores distritales, a los representantes de las instituciones públicas y a la sociedad civil organizada.

Hito 3:

La construcción del Plan de Desarrollo Distrital y Departamental (PDD)

La construcción del Plan de Desarrollo Distrital y Departamental (PDD) fue otro paso de suma importancia en todo el proceso de desarrollo local participativo. Este **instrumento se elaboró en el ámbito de los CDD y está vigente en las comunidades**. Los planes propician la decisión de llevar a cabo acciones en beneficio de la localidad, en un periodo de tiempo de al menos cinco años. En el Plan de Desarrollo se reconoce y expresa la voluntad de la comunidad, y sirve de guía para focalizar las prioridades del Gobierno y crear objetivos colectivos. Es, además, una hoja de ruta que marca las pautas para un proceso de desarrollo sostenible.

**La elaboración de los PDD, así como la conformación de los CDD, siguió un proceso sistémico de capacitación** y contó con la asesoría técnica de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (DGDOT) de la STP. Se entregó una guía para la elaboración de los planes, que indicaba paso a paso cómo realizar el proceso participativo y conectarlos con los ejes del PND.

El Plan de Desarrollo Distrital y Departamental, es un **documento que sintetiza las aspiraciones de la población de cada localidad, producto de un ejercicio democrático**, en el que los distintos sectores de la sociedad participan con opiniones y aportes, apoyando de esta manera el trabajo de sus autoridades y ampliando las posibilidades de lograr juntos una mejor calidad de vida para la comunidad local y de aportar al desarrollo del país.

En cifras se indican los siguientes resultados:

- ✓ **232 Consejos de Desarrollo Distrital conformados.**
- ✓ **244 Planes de Desarrollo Distrital elaborados.**
- ✓ **2.800 referentes de todos los sectores capacitados.**
- ✓ **15 Consejos de Desarrollo Departamental conformados.**
- ✓ **15 Planes de Desarrollo Departamental elaborados.**
- ✓ **Ganador del II Concurso de Buenas Prácticas en Transparencia e Integridad por iniciativa "Consejos de Desarrollo: Espacios de Innovación ciudadana" 2017.**
- ✓ **Reforma destacada por la Alianza para el Gobierno Abierto, por el "empoderamiento de los ciudadanos a nivel local"**.

Hito 4:

Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial POUT

**El Ordenamiento Territorial permite desarrollar una política de construcción del "territorio"**, definiéndose este último como un espacio físico transformado por grupos humanos.

Por **ordenamiento territorial se entiende "la acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad[4]", y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes**. El ordenamiento del territorio no es una ciencia exacta, sino que es una práctica que supone una adaptación constante al contexto y que debe acompañar los valores y las demandas de la sociedad para la que actúa. **El artículo 226 de la Ley Nº 3966/2010 Orgánica Municipal establece cuál debe ser el contenido de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial complementada por la Ley N° 426/94 "Orgánica del Gobierno Departamental" y el Decreto Reglamentario N°4774/16 del Presupuesto General de la Nación**

[4] Thierry Vilmin, El Ordenamiento urbano en Francia, 2008

(PGN).

Con la promoción del Ordenamiento Territorial, **la STP tiene como objetivo proponer políticas, normas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y gestionar su implementación en los diferentes niveles del Estado, en coordinación y articulación con los entes rectores y actores claves que intervienen en el proceso de ordenar el territorio paraguayo**. En este documento se describe la gestión realizada por la STP en materia de Ordenamiento Territorial para el periodo agosto 2013 – junio 2018 destacando las principales acciones realizadas, los resultados obtenidos, los aliados estratégicos, las lecciones aprendidas, los desafíos y las proyecciones a mediano plazo.

Como punto de partida en este proceso, se toma en cuenta que para la gestión del Ordenamiento Territorial en la STP en **dos etapas**, la primera que va de agosto de 2013 a enero de 2015 la cual está vinculada principalmente al **desarrollo de la estrategia** de "Asentamientos priorizados" en el marco del Programa Nacional de Reducción de Pobreza "Sembrando Oportunidades", y una segunda etapa de febrero de 2015 hasta la fecha julio 2018, la cual se inicia con la **creación de la Dirección de Ordenamiento Territorial y la Dirección de Análisis Territorial** en el marco de la adecuación de la estructura orgánica de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social según Resolución STP N° 52/2015.

La creación de estas dos nuevas dependencias responde a la necesidad de contar con un **equipo multidisciplinario especializado** en la materia que tenga la capacidad política–técnica de **promover la instalación de la perspectiva de ordenamiento territorial en la agenda pública, de acompañar y orientar las políticas públicas territoriales a través de la generación de conocimiento,** del diseño de herramientas, de la proposición de soluciones de desarrollo con enfoque territorial, del desarrollo de capacidades y habilidades de recursos humanos tanto del nivel central como del local, así como de articular y coordinar las acciones con los actores públicos-privados claves.

En este contexto, la **STP gestiona** el Ordenamiento Territorial a través de la Coordinación General de Reducción de Pobreza y Desarrollo Social, en la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, desde la Dirección de Ordenamiento Territorial, en estrecha colaboración con la Dirección de Análisis Territoriales.

Las principales actividades realizadas están orientadas a promocionar un proceso participativo a fin de **organizar el uso del suelo y la ocupación de las actividades para mejorar la calidad de vida de la población** a través de la realización de diagnósticos territoriales a escala regional, nacional y local; la proposición de lineamientos nacionales y locales sobre ordenamiento territorial; el diseño y difusión de herramientas técnicas y metodológicas para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT); la asistencia técnica para el diseño e implementación de los planes; y el fortalecimiento de los recursos humanos de gobiernos departamentales y municipales.

Con estas acciones la STP contribuye al "Desarrollo Local Participativo" y al "Hábitat adecuado y sostenible", estrategias fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030), las cuales están enmarcadas en el Eje Estratégico "Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social" y en la Línea transversal "Desarrollo y Ordenamiento Territorial". Además, **con este esfuerzo, la STP aporta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con relación principalmente a los objetivos 1. Fin de la pobreza y, 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles**. La estrategia de desarrollo urbano es parte del Plan Nacional de Desarrollo.

### 3.3. Territorios seleccionados.

El **Plan de Acción de Desarrollo Urbano e Integral en el Paraguay para la reducción de pobreza y el desarrollo social**, se ha realizado con el objetivo de acompañar y anticipar el crecimiento Demográfico Urbano proveyendo de un desarrollo integral de los servicios públicos en dichas ciudades.

A través de un enfoque integral, **se planteó que las instituciones públicas actuasen en diferentes líneas de acción y se pusieron en marcha políticas complementarias** de generación de empleo, de desarrollo de infraestructuras, así como también de instalación de equipamientos y de servicios de calidad.

Se tuvieron en cuenta **4 criterios estratégicos** para seleccionar las ciudades a intervenir:

- **la densidad poblacional,**
- **la incidencia de pobreza,**
- **el dinamismo económico de las ciudades en las últimas décadas, y**
- **la ubicación geográfica dentro del territorio nacional.**

Se espera que, con la estrategia de desarrollo urbano integral, **cada departamento cuente con polos de desarrollo regional**. Cada gobernación deberá potenciar el desarrollo de estos centros urbanos, que se erigen como importantes polos de desarrollo.

**La Tabla presenta la cantidad de ciudades seleccionadas por departamento.**

*Ciudades seleccionadas por departamento*

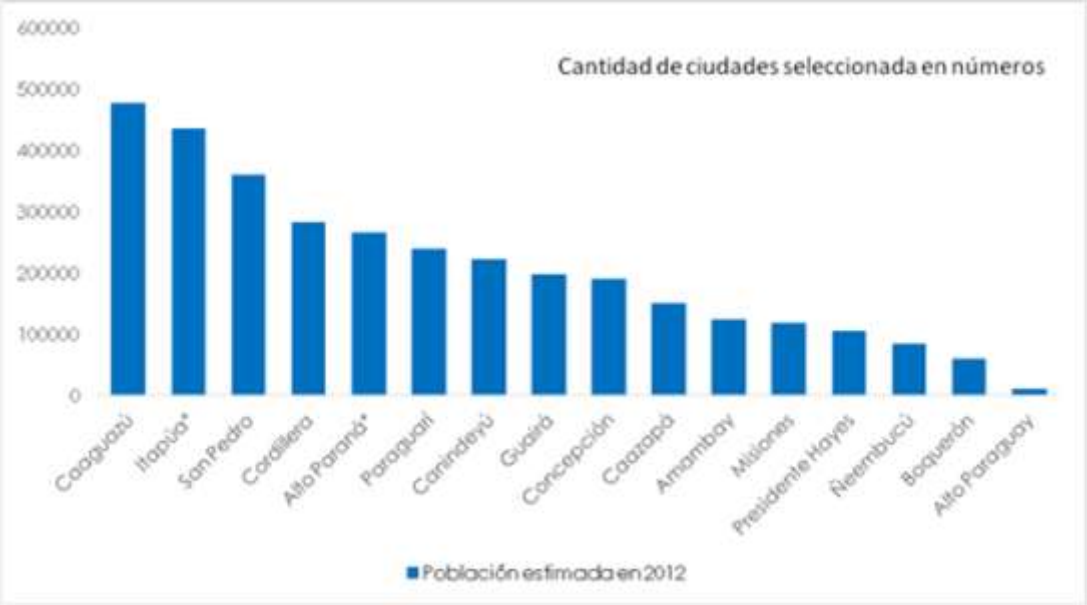
| Departamento | Ciudades |
|---|---|
| **Concepción** | 5 ciudades. Concepción, Horqueta, Yby Yaũ, Arroyito y Vallemí |
| **San Pedro** | 6 ciudades. San Estanislao, Santa Rosa del Aguaray, San Pedro, Villa del Rosario, Liberación, Jaguareté Forest |
| **Cordillera** | 2 ciudades. Emboscada, Caacupé |
| **Guairá** | 1 ciudad. Villarrica |
| **Caaguazú** | 4 ciudades. Coronel Oviedo, Caaguazú, J. E. Estigarribia, Vaquería |
| **Caazapá** | 3 ciudades. San Juan Nepomuceno, Caazapá, Yuty |
| **Itapúa** | 4 ciudades. Coronel Bogado, María Auxiliadora, San Pedro del Paraná |
| **Misiones** | 2 ciudades. San Ignacio, San Juan Bautista |

| Departamento | Ciudades |
|---|---|
| **Alto Paraná** | 2 ciudades. San Alberto, Naranjal |
| **Paraguarí** | 2 ciudades. Paraguarí, Carapeguá |
| **Ñeembucú** | 1 ciudad. Pilar |
| **Amambay** | 2 ciudades. Pedro Juan Caballero, Capitán Bado. |
| **Canindeyú** | 5 ciudades. Saltos del Guairá, Curuguaty, Corpus Christi, Nueva Esperanza, Villa Ygatimy |
| **Presidente Hayes** | 2 ciudades. Villa Hayes, Pozo Colorado |
| **Boquerón** | 2 ciudades. Filadelfia, Loma Plata |
| **Alto Paraguay** | 1 ciudad. Carmelo Peralta |

*Fuente: STP, 2015*

A continuación, en el Gráfico se presenta la distribución de la población departamental, y la cantidad de ciudades seleccionadas por departamento. Se observa que la cantidad de ciudades es proporcional a la densidad poblacional de los departamentos.

Gráfico: Población estimada por departamento en 2012 y cantidad de ciudades seleccionadas




** La población departamental de Alto Paraná y de Itapúa no toma en cuenta al Gran Ciudad del Este y a Encarnación. Fuente: DGEEC*

Estas **ciudades representan la base a partir de la cual se seleccionan los municipios** que tendrán un **acompañamiento para la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).**

Esta **orientación de enfoque territorial ha avanzado en la realización de acciones que generen el soporte y la articulación necesaria para la consolidación del proceso**. Entre estas se mencionan numerosos convenios y acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación, otras instituciones: Convenio específico de cooperación sobre ordenamiento territorial STP/WWF; Acuerdo por nota de cooperación para la elaboración diagnósticos territoriales e instrumentos metodológicos STP/PNUD.

Asimismo, se contó con apoyo técnico para la elaboración del Estudio de Diagnóstico y acompañamiento técnico para la **planificación del Distrito de Bahía Negra**. Para este estudio se generó una alianza con la ONG WWF con el alcance de acompañar técnicamente la elaboración de diagnósticos territoriales, lineamientos sobre ordenamiento territorial e instrumentos metodológicos.

Otro de los **apoyos puntuales en el proceso de metodologías para avanzar en la estrategia de ordenamiento territorial**, y sentar para ello las bases e información de arranque en territorios, derivó en el seguimiento del estudio en el marco del proyecto "Economía verde e inclusiva para reducir la brecha entre el desarrollo sostenible y reducción de la pobreza". En este seguimiento se contó con apoyo para la **elaboración de la Guía metodológica para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).**

Para la intervención en territorio y para avanzar al ordenamiento territorial, **es fundamental la articulación interinstitucional, fortalecer las redes formales y sociales que soporten y apunten a la sostenibilidad y crecimiento de las estrategias planteadas**.

Un resumen de alguno de **los aliados estratégicos identificados** en esta experiencia de trabajo:

| **Sector** |
|---|
| Gobiernos locales<br>Gobernaciones<br>Municipalidades |
| Instituciones públicas del nivel central |
| Organismos internacionales<br>Naciones Unidas<br>Gobierno de Marruecos<br>WWF Paraguay<br>Agencia Internacional del Japón (JICA)<br>AGCI<br>AECID<br>Programa de Cooperación Triangular Chile - España<br>Banco Mundial<br>SE- CAC<br>ECADERT |
| Sociedad civil y ONGS<br>Integrantes de los Consejos de Desarrollo.<br>Instituto de Desarrollo<br>Un Techo para mi país |
| Comunidades |
| ENEP |
| Voluntarios AROVIA |
| Sector privado |
| **Universidades** |

Además de los estudios focalizados en las ciudades priorizadas, se avanzó igualmente en la **elaboración del Plan de Acción de la Agenda Urbana de la región Metropolitana**, en el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales para acompañar el proceso de ordenación del territorio y para diseñar y difundir herramientas técnicas y metodológicas sobre ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial permite orientar la acción del poder público, al igual que acompañar, apoyar y regular las múltiples acciones particulares, es decir las actividades del sector privado. Por eso, **es imprescindible tener en cuenta la dinámica de los actores, indagando acerca de sus estrategias.** En definitiva, la acción pública no consiste en llevar a cabo proyectos de manera independiente, sino buscar sinergias con los todos los actores del territorio. Por eso, la conformación de los Consejos Locales de Desarrollo constituye **instancias de participación fundamental, en términos de gobernanza territorial.**

Se pueden mencionar los avances que ha supuesto este abordaje en algunos de los **principales impactos de cambio** en cuanto a:

- → **Construcción de instrumentos metodológicos.**
- → **Coordinación con los gobiernos locales para el desarrollo del proceso.**
- → **Impulso del Desarrollo Local Participativo.**

→ **Sensibilización sobre importancia de los POUTS para materializar aspiraciones de diferentes actores.**

**¿Cómo lo hicimos?**

- ✓ **Capacitación y asesoría técnica.**
- ✓ **Diseño de guía para elaboración de planes participativos.**
- ✓ **Reconocimiento y expresión de voluntad de la comunidad de realizar el POUT.**
- ✓ **Focalizar prioridades del Gobierno.**
- ✓ **Construyendo objetivos colectivos.**

Estos **avances se encaminaron** a partir de la necesaria preparación técnica consistente en la elaboración de diferentes instrumentos que se indican a continuación:

- ✓ **Propuesta de Focalización Territorial.**
- ✓ **Diseño de un Marco de Planificación territorial y urbana**, y el desarrollo de herramientas para la organización de regiones productivas de los asentamientos rurales priorizados por el Programa de reducción de pobreza "Sembrando Oportunidades" (Goetz, K.)
- ✓ **Proyectos de urbanización de Asentamientos**. Ciudad de Limpio y Nueva Esperanza. (Cristaldo, J.C.)
- ✓ **Identificación de Terrenos Públicos para la Construcción de Soluciones Habitacionales de Desarrollo Urbano Integral (PDUI)**.
- ✓ **Estudios** "Una mirada territorial a la **provisión de Servicios Básicos** en Paraguay"; "La Acción Territorial, Motor de las Transformaciones y de los Municipios en el Paraguay" (STP/ID); Estudios multidimensionales de ciudades del Paraguay en el marco del Proyecto Formación con Enfoque Territorial (STP/JICA).
- ✓ Estudios de Diagnóstico y Acompañamiento Técnico para La Planificación del Distrito de Bahía Negra- Pre-Diagnóstico. (WWF)
- ✓ Diagnóstico sobre Ordenamiento Territorial con énfasis en el Nivel Regional – Nacional. (PNUD)
- ✓ Diagnóstico sobre Ordenamiento Territorial como insumo para Experiencias de Planificación Territorial a Nivel Municipal Y Departamental. (PNUD)
- ✓ Guía metodológica para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial - POUT. (PNUD).
- ✓ Aprobación del *Readiness Proposal* 2017 conjuntamente elaborado con la Fundación Avina, en Coordinación del Fondo Verde y la Dirección de Análisis Territorial y Dirección de Ordenamiento Territorial.

## 3.4. Desafíos

Con la metodología y una guía definida para la asistencia técnica a los municipios se apunta a:

a. **Asesorar a 250 municipios en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial.**

b. **Acompañar a 15 municipios en sus Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial.**

Para tales desafíos **se pretende realizar talleres de formación y promoción para los municipios en la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial en las cabeceras departamentales**, a fin de fortalecer las capacidades técnicas; entregar la Guía de Ordenamiento Urbano y Territorial a los

municipios como instrumento para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial; orientar a los municipios que así lo requieran en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, en el acompañamiento a **15 municipios para la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial, se buscará la conformación de equipos y la validación de los Planes de desarrollo Urbano Territorial (POUT) presentados**.

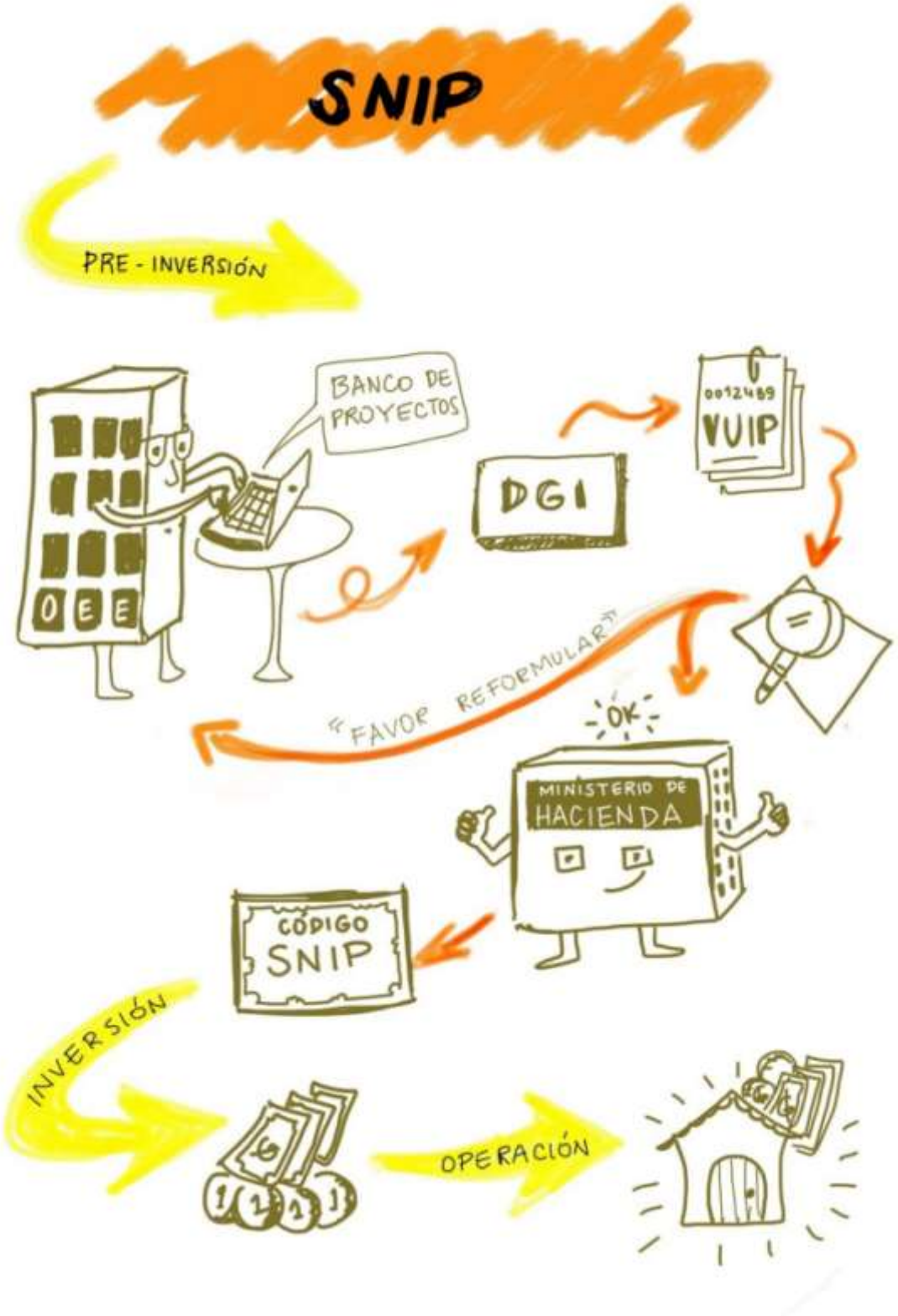
En general, los desafíos consisten en:

- ✓ Promover **la gestión con enfoque territorial.**
- ✓ Lograr la instalación en la STP de un **equipo multidisciplinario** que tenga la capacidad de acompañar el proceso de diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas territoriales pertinentes.
- ✓ Promover **iniciativas innovadoras a nivel local** en materia de ordenamiento del territorio.
- ✓ Lograr **alianzas estratégicas con universidades** nacionales e internacionales en el seguimiento de las acciones, sumarlos como actores claves relevantes en el proceso de consolidación de la metodología y asistencia técnica local.
- ✓ Contar con un **Plan de Comunicación** para la intervención en el Ordenamiento Territorial.
- ✓ Incidir en la **adecuación normativa** que acompañe las acciones con el cabildeo necesario para la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial.
- ✓ **Elaborar participativamente** un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- ✓ **Sistematizar** todos los procesos realizados y registrar la información de manera adecuada sobre las prácticas.

## 3.5. Lecciones aprendidas

- ✓ Los **Consejos de Desarrollo son órganos de consenso sobre los principales temas locales** actuales, en búsqueda de gestión a mediano y largo plazo.
- ✓ Con este proceso se **permite visibilizar y promover la participación de grupos en situación de vulnerabilidad**.
- ✓ La elaboración participativa de los Planes de Desarrollo **consolida las demandas sociales en concordancia con el PND.**
- ✓ La **sostenibilidad de CDD y PDD dependen del relacionamiento entre autoridades nacionales, departamentales y distritales con la sociedad.**
- ✓ Se ha **logrado la corresponsabilidad en la gestión pública local.**
- ✓ La construcción de visión compartida genera espacios de discusión y debate para unificar criterios. **Se da negociación entre pares.**
- ✓ Se **asumen entre todos los desafíos en territorio**.
- ✓ Las **municipalidades cuentan con mayor relacionamiento y coordinación con diversos sectores.**
- ✓ Se da la **necesidad de asegurar y blindar recursos para no perder la continuidad de los procesos.**

# CONSTRUIR LA HOJA DE RUTA PAÍS



# 4. Sistema Nacional de Inversiones Públicas en el Paraguay SNIP

## 4.1. Introducción

El presente apartado fue elaborado por la Dirección General de Inversiones (DGI) dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), con el objetivo de **evidenciar las lecciones aprendidas en el proceso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) desde su implementación.**

El **SNIP está coordinado e interrelacionado con otros sistemas de gestión gubernamental**. El conjunto de normas, instrumentos, procedimientos y metodologías vinculadas a su implementación es de cumplimiento obligatorio para el sector público. **Los proyectos de inversión del SNIP deben estar vinculados a los procesos de planificación, de presupuestación y a los sistemas de organización y gestión gubernamental vigentes.**

En este apunte de proceso de trabajo, **se describen los roles de las diferentes instituciones involucradas en el proceso del SNIP**, **poniendo énfasis en la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP),** cuyas funciones se encuentran descriptas de manera clara en los decretos que hace referencia al sistema.

Con respecto a los OEE, se mencionan cuáles fueron **las principales instituciones que han presentado proyectos de inversión y cuáles fueron los sectores de destino.**

Los procesos implementados con esta experiencia, así como las lecciones aprendidas y desafíos identificados para el futuro, **constituirán un instrumento de apoyo y de incidencia política** que contribuya con los procesos de desarrollo del Paraguay.

## 4.2. Antecedentes

El marco de referencia para este **mecanismo de gestión pública es la Ley N° 1.535/99 de Administración Financiera del Estado**, que en su Artículo 29 establece que **al MH le corresponde la administración del SNIP y en la STP recae la responsabilidad de dirigir la planificación del desarrollo e incluir en los presupuestos anuales las previsiones financieras necesarias para la ejecución del Plan Anual de Inversiones**. Otros instrumentos normativos son el Decreto N° 8.127/2000 que reglamenta la Ley N° 1.535/99 y el Decreto N° 4.070/2004, que reorganiza la STP.

En el 2006, la STP suscribió un acuerdo con el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN) y en el marco del convenio de colaboración suscrito se llevó a cabo una misión de trabajo en el tema de Inversión Pública, con el propósito de realizar un **diagnóstico preliminar que permita precisar la situación operativa** actual del Sistema de Inversión Pública (SIP) en Paraguay. En enero del 2007 se realiza la segunda misión dejando conclusiones y recomendaciones para ser ejecutada por la STP.

Entre las principales **conclusiones de esta misión de trabajo** se indican como antecedentes:

a. Existencia de una **normativa técnica** que define los requisitos para que la STP emita un dictamen sobre la viabilidad de los programas y/o proyectos, previo al inicio de gestiones de crédito público que **sólo establece requisitos para tomar decisiones de inversión en los procesos ex ante (pre inversión).**
b. Los **proyectos financiados con recursos propios precisaban ser fortalecidos en** los **procedimientos de verificación** por parte de la STP.

c. El pronunciamiento que **emitía la STP estaba referido a la priorización de lo que se presenta a su consideración y no a determinar la conveniencia para Paraguay de los proyectos.**

d. Se otorgaban **dictámenes a programas de inversión** (proyectos que cada uno en sí mismo constituye una iniciativa de inversión).

e. Los proyectos por parte del **equipo técnico de la Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo debían fortalecidos** en cuanto a sus instrumentos o mecanismos de análisis críticos.

f. La **creación de un Banco de Proyectos**, generaría un inventario de las iniciativas de inversión del sector público.

Entre las **recomendaciones realizadas** fueron:

a) Marco Legal: elaborar un **marco legal para las Inversiones Públicas** considerando los aspectos relacionados al Sistema de Inversión Pública (SIP). Este marco legal debía ser apoyado por un reglamento operativo que detalle normas, instrucciones y procedimientos de todo el proceso de la Inversión Pública.

**b)** Fortalecimiento Institucional: El **fortalecimiento debería estar orientado inicialmente al subsistema técnico – económico, en dos líneas de trabajo.**

- **Competencias en el recurso humano**: Para poder emitir un adecuado dictamen a los proyectos por parte de la STP, se requiere contar con un equipo de profesionales con las competencias que les permitan desarrollar su función.

- **Instrumentos metodológicos:** Para orientar el contenido de la preparación y evaluación de los proyectos, así como el análisis para la emisión de los dictámenes, se requiere en principio elaborar una guía metodológica simplificada de carácter general, para posteriormente avanzar hacia el desarrollo de guías específicas por sectores.

c) **Marco técnico-conceptual**: Es el mecanismo a través del cual se regula la operatoria y funcionamiento del subsistema técnico – económico y está constituida por normas, instrucciones y procedimientos.

d) **Banco de Proyectos**: Se requiere contar con una base de datos transitoria que permita almacenar los datos básicos de cada proyecto por etapa del ciclo y los dictámenes emitidos. Esta base debe ser única para el registro de cualquier proyecto que la STP reciba a través de alguna de las Direcciones habilitadas para ello. Debe generar un "Código SIP" entregado en forma automática y almacenar un nombre único estandarizado.

e) **Apoyo de Autoridades de Gobierno y del Poder Legislativo**: Es importante reiterar que la implementación de un Sistema de Inversión Pública, requiere contar con la voluntad política de las Autoridades de Gobierno y del Congreso, de modo de difundir al interior de estas instancias la importancia de disponer de un sistema de asignación de recursos que sea transparente y eficiente.

- **Creación del SNIP**

**Las recomendaciones de la misión señalada, sirvieron de base para que la STP elabore guías metodológicas, procesos y criterios de priorización para la evaluación de proyectos. En octubre de 2010 se dio inicio a la construcción del SNIP en el Paraguay**, tras la contratación de una consultoría internacional para su formulación e implementación.

En diciembre de 2011, se firmó un **acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social** en donde se establecieron los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública. El mismo fue homologado a través del Decreto Nº

8.312 del 19 de enero de 2012, "por el cual se aprueba el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaria Técnica de Planificación y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública".

El objetivo **busca que los proyectos diseñados y ejecutados por el sector público tengan la perspectiva de ser más eficientes y eficaces en la asignación, el uso de los recursos e impactos obtenidos en su ejecución a través de la implementación de normativas técnicas**.

Se regulan todas las fases y etapas de la inversión, también otorga a la STP la responsabilidad de ser la **Ventanilla Única de Inversión Pública (VUIP) y la de emitir el Dictamen de Admisibilidad, que es el documento a través del cual la STP emite su opinión -favorable o no-, sobre la pertinencia de avanzar en los estudios de Pre-inversión previa a la programación presupuestaria del proyecto**.

Se analiza:

1. **Perspectiva Política**, lo cual implica analizar la alineación del proyecto con: Las políticas públicas vigentes; los planes estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo (nacionales, sub nacionales, sectoriales e institucionales; las prioridades del Gobierno Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país.
2. **Perspectiva técnica, legal, institucional, analizando** que: el problema esté correctamente identificado; se encuentren identificadas las alternativas de solución del problema, en función de las metodologías vigentes; no exista duplicidad de soluciones para un mismo problema; esté enmarcado dentro de la competencia institucional de los OEE; los proyectos estén respaldados con documentos legales y que los proyectos contengan la información referida a la evaluación económica social, pudiendo realizar una revisión preliminar de la misma y otros análisis que estime pertinente para decidir la admisibilidad.

En agosto del 2015, el Decreto Nº 3944 modificó y amplió el Decreto Nº 8.312, **modificando la terminología de inversión pública, incorporando a los organismos financieros públicos como sujetos de préstamos y ampliando el stock de capital del país**, quedando en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas.

El 19 de diciembre de 2016 se **promulgó el Decreto Nº 6495** "POR EL CUAL SE COMPLEMENTA Y AJUSTA EL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)", teniendo como objeto **regular las acciones del SNIP** e incorporados dentro del cuerpo los anexos del Decreto N° 8312, también, se definen mejor los roles interinstitucionales y lo concerniente al fondo para estudios de pre-inversión, siendo la **STP el órgano rector de la Planificación y considerando la existencia de un marco referencial, con un rol clave** en las inversiones públicas y los servicios derivados de ellas.

En la actualidad **la sociedad paraguaya demanda con mayor fuerza la disponibilidad de infraestructuras y servicios de calidad, lo que representa desafíos en las formas en que se deberán realizar las inversiones y, cómo podrán y deberán ser financiadas por el Estado**.

La **STP, cumpliendo el mandato que le otorga la Constitución Nacional en el ámbito de la inversión, a través de la coordinación de las directrices estratégicas que orientan el desarrollo, ha tomado como marco de referencia varios planes y programas elaborados por el Gobierno Nacional, entre las que se menciona el Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030, a través de sus tres ejes estratégicos**: Reducción de la Pobreza, Crecimiento Económico Inclusivo e Inserción de Paraguay en el Mundo, como así también, los compromisos internacionales para superar la pobreza -Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)- y los distintos planes nacionales, sectoriales, departamentales y municipales, en donde la STP armoniza las propuestas de políticas estableciendo objetivos estratégicos, estableciendo así, los lineamientos generales para el desarrollo económico del País.

**Estos procesos y sistemas buscan responder a la realidad que vive el país**, la que se expresa en un creciente desequilibrio entre la oferta de prestaciones generadas por el Estado y la demanda de todos los sectores sociales del país. Este desafío implica asumir con mayor responsabilidad la planificación, el financiamiento, la gestión, la organización y evaluación de las políticas, programas y proyectos capaces de corregir dichos desequilibrios, más aún, teniendo en cuenta las crecientes dificultades de obtener financiamiento interno y externo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Paraguay.

**En respuesta a esta demanda de inversiones públicas, el gobierno ha planteado la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, a fin de ordenar el proceso de la inversión pública**, para optimizar el uso de los recursos en el financiamiento de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico y ambiental.

## 4.3. Marco legal

El Sistema Nacional de Inversión Pública se encuentra respaldado por un conjunto de normas legales. A continuación, las principales:

- **Constitución de la República del Paraguay 1992:**
  - Artículo 176 - De la política económica y de la promoción del desarrollo.
  - Artículo 177 - Del carácter de los planes de desarrollo.
- **Ley N° 1535/99:** De administración financiera del Estado. Artículos 29 y 30 – Administración del Sistema de Inversión Pública.
- **Decreto N° 8127/2000:** Que reglamenta la Ley N° 1535/99. TÍTULO III: INVERSIÓN PÚBLICA (Arts. 43 y 44); CAPÍTULO II: DEL CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA Art. 78, inc. b.: *Los Organismos y Entidades del Estado interesados en la ejecución de los programas y/o proyectos, previo al inicio de gestiones del crédito público, deberán solicitar la priorización y presentar los antecedentes a la Secretaría Técnica de Planificación para su estudio técnico, que deberá emitir un dictamen sobre la viabilidad y que el mismo se enmarca dentro de las prioridades y directrices del Gobierno.*
- **Decreto N° 4070/2004:** Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República.
- **Decreto N° 8312/12:** Por el cual se aprueba el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública.
- **Decreto N° 2821/2014:** Por el cual se modifica el artículo 3º del Decreto Nº 4070/2004, "por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República".
- **Resolución STP Nº 52/2015:** Por la cual se crean Coordinaciones Generales y se adecua la estructura orgánica de la STP.
- **Resolución STP N° 331/-1 2015:** Por la cual se aprueba el manual de funciones de la STP.
- **Decreto N° 6495/2016:** Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

## 4.4. Marco planificador

**El Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030 -PND Paraguay 2030, es un documento estratégico que busca coordinar acciones en las instancias sectoriales** del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial[5].

El mismo fue **elaborado en un amplio proceso de consulta, con talleres en 10 departamentos del país** y reuniones iniciadas en el mes de noviembre de 2013 y finalizada con la promulgación del Decreto Nº 2794 de diciembre de 2014[6], de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico[7].

A partir de esto, **surge la necesidad de vincular los proyectos de inversión pública con los diferentes objetivos específicos enumerados en el PND** - Paraguay 2030, convirtiéndose en un factor excluyente el hecho que los diferentes proyectos estén alineados a los diferentes ejes, líneas y objetivos.

TABLA: ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO – PARAGUAY 2030

| EJES ESTRATÉGICOS | A - IGUALDAD DE OPORTUNIDADES | B - GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE | C - ORDENAMIENTO TERRITORIAL | D - SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL |
|---|---|---|---|---|
| 1. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL | Desarrollo Social Equitativo | Servicios Sociales de Calidad | Desarrollo Local Participativo | Hábitat Adecuado y Sostenible |
| 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO | Empleo y Protección Social | Competitividad e Innovación | Regionalización y Diversificación Productiva | Valoración del Capital Ambiental |
| 3. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO | Igualdad de Oportunidades en un Mundo Globalizado | Atracción de Inversiones, Comercio Exterior e Imagen País | Integración Económica Regional | Sostenibilidad del Hábitat Global |

**Con el fin de cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en el PND - Paraguay 2030, es necesaria la realización de inversiones públicas de alta calidad en todo el territorio paraguayo.** En su visión país, el PND comprende la urgente y al mismo tiempo, estratégica necesidad de infraestructura en el Paraguay: caminos de todo tiempo, carreteras rápidas y seguras, conexión internacional adecuada y moderna, infraestructura social de calidad (hospitales, escuelas), adecuados servicios de provisión de agua potable y tratamiento, entre otros.

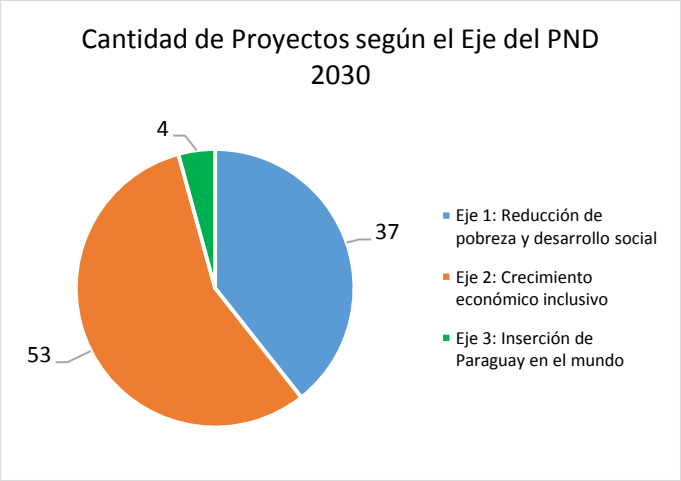
Es por ello, tal como ocurre en otros países, que **se exige que no se postergue más la disponibilidad de mayor y mejor infraestructura, lo que sin dudas pone exigencias en las formas en que se deberán realizar las inversiones y, cómo podrán y deberán ser financiadas las mismas.** Para alcanzar los objetivos estratégicos planteados en el PND, es crucial una amplia alianza entre un Gobierno Abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa.

5 Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014.

6 Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

7 Op.Cit.3

En lo **referente al SNIP, y más concretamente a la VUIP, desde la implementación del PND 2030, se han evidenciado que la mayor cantidad de proyectos según Ejes del PND constituye el Eje 2, de Crecimiento Económico Inclusivo, llevando el 53% del total de proyectos presentados; El Eje de Inserción de Paraguay en el mundo el 37% de los proyectos y Reducción de la pobreza y Desarrollo social el 4%.**




| PND | Monto de proyectos en USD | | | | TOTAL por eje |
|---|---|---|---|---|---|
| Eje Estratégico | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| Eje 1: Reducción de pobreza y desarrollo social | 463.567.726 | 579.942.433 | 201.723.554 | 17.501.685 | 1.262.735.398 |
| Eje 2: Crecimiento económico inclusivo | 1.235.070.340 | 713.065.028 | 601.723.970 | 117.090.695 | 2.666.950.033 |
| Eje 3: Inserción de Paraguay en el mundo | 164.330.000 | 10.000.000 | 0 | 0 | 174.330.000 |
| **TOTAL** | **1.862.968.066** | **1.303.007.461** | **803.447.524** | **134.592.380** | **4.104.015.431** |

En cuanto a las inversiones, **el Eje Estratégico de Crecimiento Económico Inclusivo es al cual se vinculan la mayor cantidad de proyectos** y por ende se destinaría la mayor cantidad de inversión.

Algunos **proyectos se encuadran en más de un eje estratégico y la vinculación con el PND se realiza con el componente de mayor peso del proyecto**, esto hace que la sumatoria de los proyectos no coincida exactamente con la totalidad de proyectos ingresados en la VUIP.

## 4.5. Definición, objetivos e importancia

El **SNIP es el conjunto de normas, reglamentos, instrucciones, procedimientos, metodologías e instrumentos**, que articulados entre sí **permiten optimizar el proceso** de: identificar, formular, evaluar, priorizar, ejecutar y monitorear los planes, programas y proyectos **de inversión pública**, en el marco de las políticas y planes de desarrollo, propiciando la óptima aplicación de recursos (internos y externos) a las mejores alternativas de inversión.

El SNIP tiene **como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, actuales y futuros,** destinados a mantener y/o aumentar las existencias en el país de bienes físicos, recursos humanos, servicios o conocimientos, mediante el **establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos.**

La importancia de la **inversión del sector público resalta cuando se aprecia un crecimiento importante en la infraestructura física**, lo que contribuye a impulsar la actividad productiva del país y en el mejoramiento de las actividades de educación y salud.

Es **necesario hacer todos los esfuerzos posibles para canalizar los recursos existentes hacia aquellos rubros capaces de movilizar la actividad económica y crear empleo** ya que, por sus características, la construcción genera demandas de bienes y mano de obra en un amplio espectro de actividades productivas y de servicios. En la medida que esto suceda, el Fisco tendrá, a su vez, el beneficio de una mejora en la recaudación fiscal.

## 4.6. Actores clave del SNIP

Los actores son todos los que participan en el proceso para la obtención del código SNIP. Los roles de los diferentes actores son:

Los **Organismos y Entidades del Estado (OEE) y demás instituciones**: son responsables de identificar, formular, evaluar, preparar y presentar los proyectos de inversión, así como de gestionar eficaz y eficientemente los recursos que les sean asignados en el presupuesto para la concreción de los mismos.

La **Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)**, tiene bajo su responsabilidad la administración de la ventanilla única del SNIP, realizar el análisis y emitir el dictamen de admisibilidad y de reestructuración a los proyectos de inversión pública.

El **Ministerio de Hacienda** (MH): le corresponde la administración del SNIP y emitir el dictamen de viabilidad y de emplazamiento a los proyectos

Presidencia de la República: el **Equipo Económico Nacional (EEN)**, son los responsables de seleccionar y priorizar los proyectos a ser ejecutado por los OEE.

## 4.7. Procesos del SNIP

El proceso de la inversión pública **consta de varias fases: Pre-inversión, Inversión y Operación.**

La Fase de **Pre-Inversión inicia cuando todo Organismo o Entidad del Estado (OEE) ingresa los datos al Banco de Proyectos**, antes de presentar físicamente el documento de perfil, o un estudio de pre factibilidad o factibilidad en la Ventanilla Única de Inversión Pública (VUIP) dependiente de la STP.

Primeramente, **el representante de la OEE presenta el documento en la Dirección General de Inversiones (DGI)** de la STP a fin de corroborar que todos los requisitos de presentación estén correctos. Estos son:

- **Cargado en el banco de proyectos**
- **Nota oficial firmada por la máxima autoridad institucional**
- **Ficha resumen**
- **2 ejemplares impresos**
- **2 ejemplares en medios magnéticos (CD)**
- **Documentos foliados (firma, número y letra)**

Una vez **comprobado que todos los requisitos mencionados previamente se encuentren correctos, se deriva el proyecto a la mesa de entrada institucional para su ingreso oficial**, donde posteriormente la Secretaría General remite a la DGI para su ingreso y asignación de un número identificador en la VUIP.

Una vez que **el proyecto cuente con el número VUIP identificador**, el Director General deriva el proyecto a un evaluador a fin de proceder al **análisis completo del documento y emitir su opinión técnica** para su posterior dictamen técnico por parte del Director General cuyo resultado puede ser admisible, no admisible.

**En caso de que el proyecto obtenga el dictamen admisibilidad favorable, se comunica al Ministerio de Hacienda y al OEE pertinente** la admisibilidad favorable a través de una nota firmada por la máxima autoridad institucional. Con respecto al MH, también se les remite un ejemplar impreso, un ejemplar magnético del proyecto evaluado y la opinión técnica con el dictamen de la DGI.

**En caso de que la opinión técnica determine que el proyecto no puede continuar** debido a que se encuentra con algunas falencias, se hace un dictamen de observación y se remite al OEE pertinente para su correcta reformulación. Finalmente, en caso que la opinión técnica sea negativa y se emita un dictamen técnico de admisibilidad no favorable, **la STP deberá registrar en el Banco de Proyectos y comunicar su decisión al OEE.**

Una vez que **culmina este proceso inicial del SNIP, por parte de la STP, se remite al MH para que ellos a su vez dictaminen respecto a la viabilidad del proyecto y poder obtener el código SNIP, una vez que el proyecto cuente con ambos dictámenes favorables.**

## 4.8. Resultados logrados

**Desde la implementación del SNIP, en julio del 2012 a diciembre del 2017, se han presentado un total de 160 proyectos de inversión**, donde **131 de estos han obtenido dictamen de admisibilidad favorable**. En cuanto a los montos presupuestados de inversión se tiene un total de **USD 9.649.945.869 de los proyectos presentados mientras que lo admitido es de USD 8.476.188.355.** Los gráficos siguientes muestran el comportamiento año a año de estos proyectos de inversión.

En cuanto a lo observado **hasta mayo de 2018, se han presentado un total de 12 proyectos por un valor de USD 421.868.172 de los cuales han obtenido dictamen de admisibilidad favorable 10 por un valor de USD 134.592.380.**

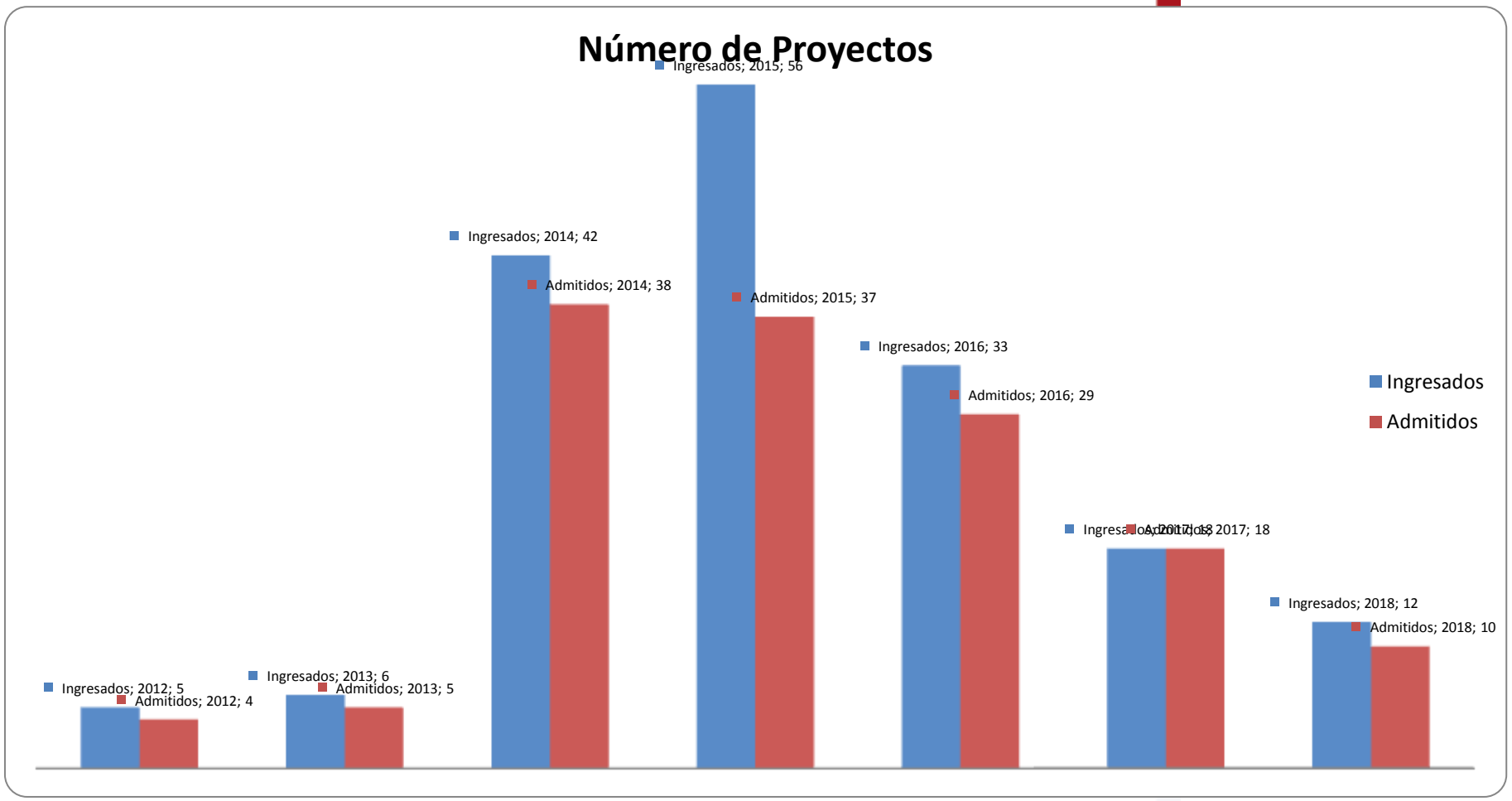
| Año | Cantidad de Proyectos Ingresados | Monto (USD) | Cantidad de Proyectos Admisibles | Monto (USD) |
|---|---|---|---|---|
| 2012 | 5 | 635.517.209 | 4 | 506.448.320 |
| 2013 | 6 | 264.229.626 | 5 | 238.352.226 |
| 2014 | 42 | 4.044.726.653 | 38 | 3.761.964.758 |
| 2015 | 56 | 2.464.266.338 | 37 | 1.862.968.066 |
| 2016 | 33 | 1.437.758.519 | 29 | 1.303.007.461 |
| 2017 | 18 | 803.447.524 | 18 | 803.447.524 |
| 2018 | 12 | 421.868.172 | 10 | 134.592.380 |
| **TOTALES** | **172** | **10.071.814.041** | **141** | **8.610.780.735** |

Con respecto a los datos observados, estos presentan un andamiento irregular, donde **al inicio presentaban en números y montos muy bajos de presentación de proyectos de inversión**, luego un aumento muy marcado en los años 2014 y 2015 para luego presentar una tendencia decreciente en los años siguientes.

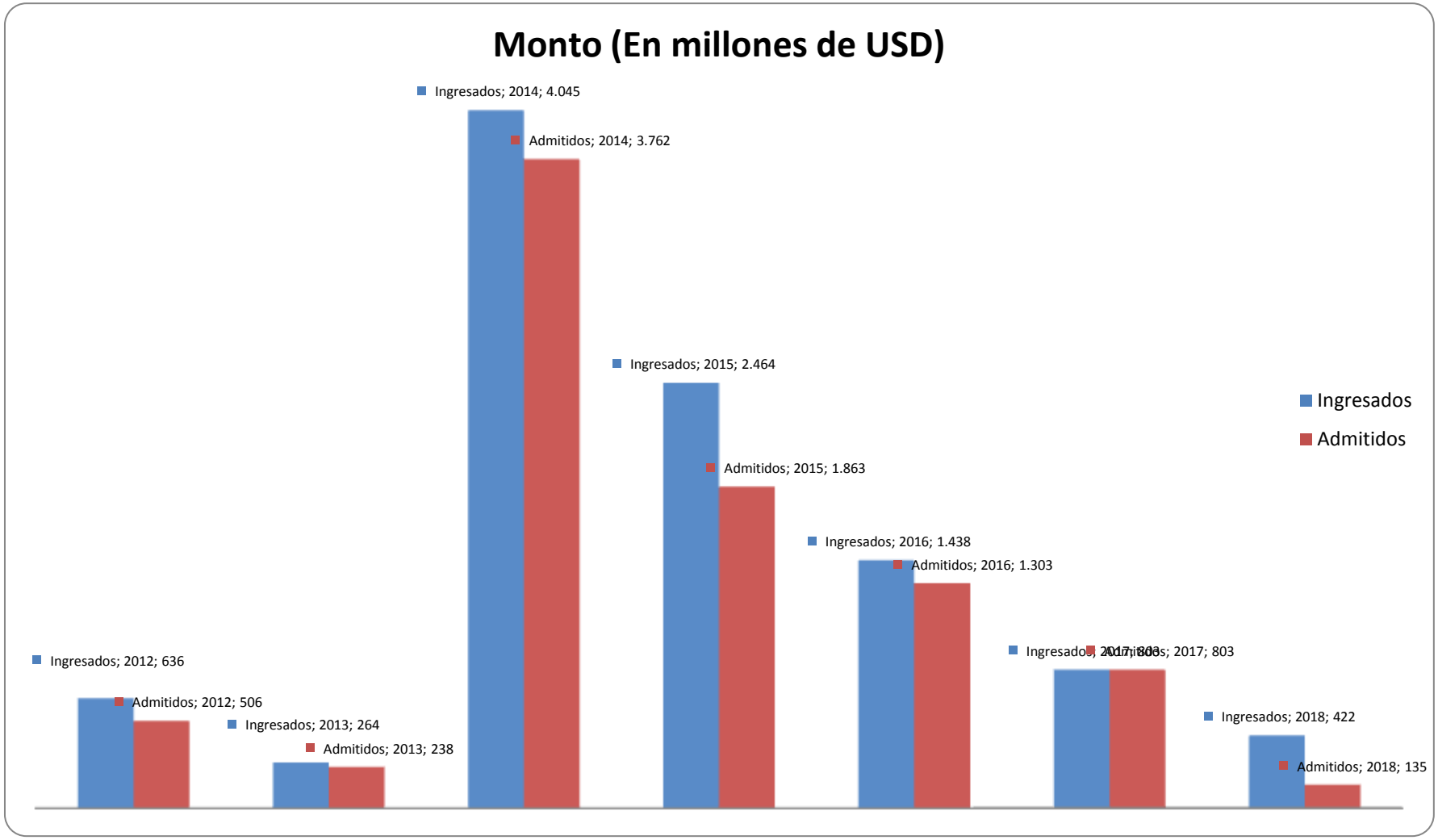
Ante esto, cabe resaltar que **el SNIP es un sistema que trabaja en base a la demanda de los diferentes OEE, por lo cual difícil estimar un número de referencia.** Esto se podrá analizar con mayor propiedad en unos años, y verificar si esta tendencia es cíclica y dependiente de los gobiernos de turno, o si son cuestiones endógenas del sistema.

En cuanto al análisis de los datos ya evidenciados, llama la atención que un total de **23 proyectos de inversiones admitidos representan el 50% del total de los montos admitidos.** Otro dato relevante es que el **MOPC y la ANDE representan el 50% del total de la cantidad de proyectos presentados y admitidos por las OEE, influenciando fuertemente la cantidad presentada año tras año**.

Cantidad de Proyectos ingresados y admitidos en el SNIP.



Montos en millones de USD por proyectos ingresados y admitidos en el SNIP.



## 4.9. Lecciones aprendidas y desafíos

a) Es muy **importante encontrar los mecanismos para favorecer la permanencia del equipo entrenado**, personal calificado y capacitado en el sector público. Asimismo, reviste de **importancia capacitar a las personas trabajadoras de gobiernos subnacionales para la elaboración y evaluación social de proyectos.**

b) Uno de los **aspectos más desafiantes ha resultado en la obtención de fuentes primarias de datos** para establecer la línea de base de los proyectos, siempre resulta un desafío mantener las bases de datos actualizadas.

c) **Integrar a la academia en las estrategias para formar profesionales, en universidades, con conocimiento para la evaluación de proyectos del sector público**, Por ello la recomendación es **continuar con los cursos de capacitación del SNIP sobre elaboración y evaluación de proyectos sociales, involucrando a las Unidades Ejecutoras de Proyectos de los OEE y consultoras del sector privado**.

**d) Elaborar y validar metodologías adecuadas para tipologías específicas de proyectos, con montos menores a 5 millones de dólares (caminos de bajo tránsito, proyectos urbanos, puentes, etc.).**

e) Desarrollar **metodologías para proyectos de infraestructura que no pertenecen al sector de transporte** (Salud, Vivienda, Escuela, Puente, etc.).

f) Desarrollar e implementar **metodologías de evaluación de riesgos de desastres naturales y cambio climático**.

g) Obtener **recursos financieros (fondo de pre-inversión) para la elaboración de estudios de pre inversión** (técnicos, económicos, financieros y socio ambientales).

h) **Gestionar con eficiencia recursos para los proyectos aprobados**, caso contrario se pierde la vigencia de los estudios técnicos.

i) **Instruir sobre distintas modalidades de financiamiento** (PPP, Con Financiamiento del Proveedor, Join Venture, Cooperación Internacional, Bono Soberano, FONACIDE, FOCEM, etc.)

j) **Accesibilidad al Banco de Proyectos del SNIP** para el ingreso y obtención de informaciones relacionadas a los proyectos.

k) **Capacitación en el uso e interpretación de los resultados generados** por el HDM-4 u otros softwares utilizados para la evaluación económica de los proyectos de transporte.

l) **Divulgar los proyectos y sus impactos a la población para brindar transparencia** y favorecer la aceptación de los mismos.

m) **Implementar las evaluaciones ex-post de los proyectos** (corto, mediano y largo plazo).

n) **Disponer de una normativa legal específica que fortalezca la implementación**.

**o) Mejorar la relación interinstitucional con el Ministerio de Hacienda.**

## 4.10. Preguntas de interés

### ¿Qué es un proyecto de inversión pública?

Es el conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que, mediante el uso de insumos, genera productos dentro de un periodo determinado y apunta a solucionar un problema, promover el desarrollo o mejorar una situación específica. Los proyectos de inversión pública son formulados en base a unas metodologías de formulación y evaluación.

### ¿Cuál es el ciclo de vida de un proyecto y cuáles son las etapas?

El ciclo de vida de los proyectos es el conjunto de fases y etapas por las cuales deben pasar los proyectos desde su concepción hasta el término y posterior operación. Comprende las fases de pre-inversión, inversión y operación.

Con respecto a las etapas del ciclo de vida del proyecto, estas corresponden a la desagregación de las fases del ciclo de vida de un proyecto en:

- Idea
- Perfil
- Pre-factibilidad
- Factibilidad
- Diseño
- Ejecución
- Operación

### ¿Todos los proyectos de inversión pública, requieren evaluarse en el marco del SNIP?

Todos los proyectos de inversión pública deberán ser evaluados en el marco del SNIP, es decir deben tener dictámenes favorables en Admisibilidad y Viabilidad para así ingresar al Presupuesto General de la Nación (PGN).

### ¿Los proyectos requieren contar con los procesos de evaluación antes de ejecutarlo?

Todos los proyectos de inversión pública deberán ser evaluados en el marco del SNIP, en etapa de Admisibilidad y Viabilidad para obtener el código SNIP, requisito indispensable para el ingreso al SNIP.

### ¿Qué son los recursos públicos?

Es el conjunto de medios y elementos (tangibles e intangibles, financieros y no financieros) disponibles del Estado para resolver una necesidad, brindar un servicio y/o conseguir sus objetivos.

### ¿Qué son las metodologías?

Son las herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si éste es rentable o no.

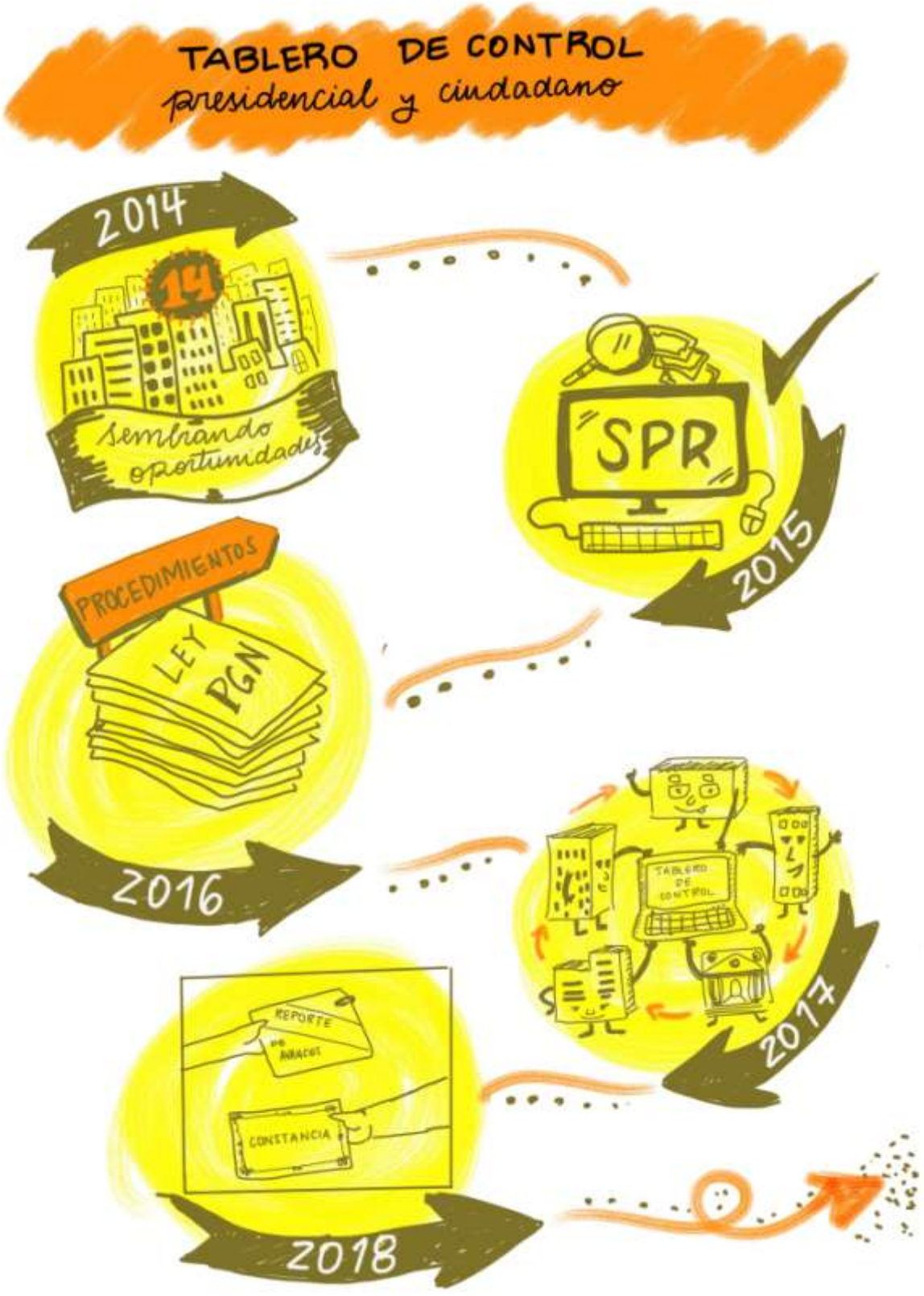
### ¿Qué es un banco de proyectos?

Es el sistema informático que registra y procesa información estandarizada del proceso de inversión pública en todas las etapas del Ciclo de Vida de los Proyectos, con el propósito de generar información agregada y estadística para apoyar la toma de decisiones de la autoridad.

### ¿Qué es un código del sistema de inversión pública (Código SNIP)?

Es el número correlativo que identifica siempre al proyecto desde su aprobación hasta su finalización o abandono.

# CONSTRUIR LA HOJA DE RUTA PAÍS



# 5. Tablero de control presidencial y ciudadano

## 5.1. Introducción

La experiencia sobre el Tablero de control se **presenta tomando en consideración algunos de los apuntes del equipo**, como el material citado de "Lecciones sobre el uso de tableros de indicadores para el monitoreo de planes gubernamentales en Paraguay" (Medina- Giopp, Codas, 2017) y presentaciones de la propuesta compartidas en las reuniones de intercambio entre pares.

Este **Tablero como herramienta de gestión política, surge de una idea que se plantea en el marco de la Presidencia del Gobierno 2013-2018, para conocer sobre los avances en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y aquellos programas emblemáticos como el Programa Sembrando Oportunidades.** Se trae como referencia y relación al tránsito en esa hoja de ruta país monitoreando dónde estamos y cuánto ya hemos avanzado "sin los parabrisas empañados".

El tablero de indicadores del gobierno **fue diseñado inicialmente para el Programa de Erradicación de la Pobreza ERP y para que el Presidente lo utilizara en las reuniones regulares del gabinete. Posteriormente, se publicaron informes mensuales al público, aunque con algunos retrasos, y aún no con la aprobación previa de los ministerios. Hoy, al ampliar el alcance del SPR a toda la administración pública (con excepción de los gobiernos locales autónomos), el objetivo principal del tablero de indicadores es monitorear el progreso de cada uno de los objetivos estratégicos del PND, que también incluye las prioridades clave relacionadas a la ERP.**

Con relación a lo que señalaba en la experiencia del PND, con el Tablero **se permite contar con el acceso garantizado a la información pública**, *la ciudadanía ha comenzado a ser parte activa del proceso de rendición de cuentas sobre la ejecución de los diferentes programas públicos. En materia de combate a la pobreza, se ha puesto a disposición de la ciudadanía "El Tablero de Control" y se han comenzado a difundir reportes ciudadanos de carácter mensual en los que se informa sobre las acciones del Programa Nacional de Reducción de Pobreza "Sembrando Oportunidades".*

**En el marco de las gestiones de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, se han incorporado acciones al Tablero de Control para el Monitoreo del Plan Nacional de Derechos Humanos,** que permitirá el seguimiento a los compromisos en cada uno de sus ejes.

## 5.2. Monitorear los avances de planes y generar medidas correctivas

Señalan Medina- Giopp y Codas, que **los países que cuenten o estén elaborando estrategias nacionales como un Plan Nacional de Desarrollo o una Estrategia de Reducción de la Pobreza, dependen de manera creciente de la utilización de sistemas de monitoreo sólidos que provean acceso en línea a reportes dinámicos** del progreso de los programas prioritarios de estas estrategias.

Si bien el alcance ideal de un sistema de monitoreo del gobierno puede variar dependiendo de su aplicación, **la mayoría debe contribuir a:**

i) identificar los ámbitos en los que pudieran ser necesarios algunos **cambios en el plan de acción**,

ii) proveer **información del desempeño** para monitorear el trabajo en curso mientras se da seguimiento a los cambios efectuados en los entregables previstos, y

iii) complementar los resultados de las evaluaciones de impacto a través de **información gerencial del desempeño de la gestión de programas y la justificación de la toma de decisiones.**

Con el PND, Paraguay despliega **72 objetivos para el año 2030**, integrados al presupuesto del Estado a partir de 2015, y en **armonización con el 90% del alcance de la agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas**, incorpora la gestión por resultados en el Sistema de Planificación por Resultados SPR, el cual incluye métodos de introducción de datos y tableros de indicadores que ayudan a visualizar, analizar y coordinar la planificación, ejecución, monitoreo y localización geográfica de los componentes del ciclo de gestión pública.

El SPR **se desarrolló internamente en la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) para una administración pública cada vez más orientada hacia resultados**, reuniendo información sobre la cobertura, calidad, plazo de respuesta y focalización de la prestación de servicios públicos, con sus correspondientes programaciones y ejecuciones presupuestarias, así como la evolución de indicadores clave dentro de una cadena de valor ponderada.

La **retroalimentación de estas herramientas está dirigida a mejorar la toma de decisiones a través de una mirada estratégica y basada en evidencias, incluyendo la gestión de medidas correctivas oportunas.**

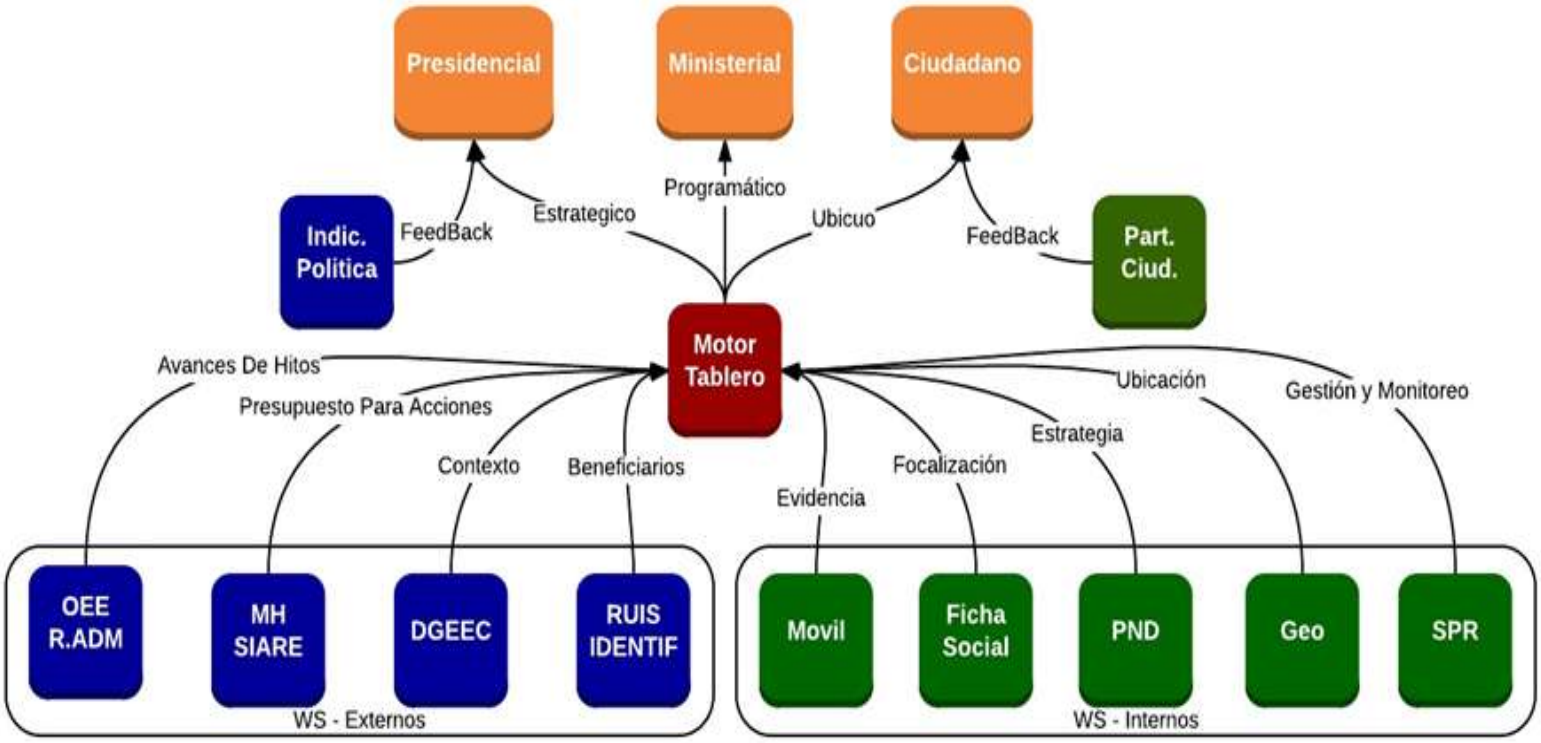
**Planificación operativa institucional**

- Resultados institucionales vinculados a los Objetivos Estratégicos del PND Paraguay 2030.
- Vinculación sistemática entre Planificación y Presupuesto
  - Estructura programática
  - Resultados esperados
  - Metas de productos (mensual, departamental)
  - Asignación financiera
- Estimación de cantidad de destinatarios de bienes y servicios

**Tablero de Control**

- Visualización de información ejecutiva, detallada y geo referenciada de acciones prioritarias del Gobierno
- Reportes analíticos en línea con tablas y gráficos.
- Plan de Intercambio automático de información con registros administrativos de algunas instituciones públicas.

## 5.3. Gráfico: Cómo se alimenta el Tablero de Control



## 5.4. Hitos

Cronológicamente se presentan los hitos en el proceso de trabajo:

**2014: 14 instituciones reportan avances al tablero** de control en el marco del Programa Sembrando Oportunidades.

**2015: Se diseñó el Sistema de Planificación por Resultados (SPR)** que permitiría integrar al monitoreo datos de la estructura programática presupuestaria y su ejecución financiera.

**2016: Se incorporan procedimientos para la definición de metas y el reporte de avances**, incluyendo evidencias documentales, a través de la normativa presupuestaria (reglamentación de ley PGN).

**2017: Expansión del uso del Tablero de Control a todos los OEE que conforman el PGN** e inicio de la incorporación de otros planes de acción (DDHH, Gobierno Abierto, entre otros).

**2018: Obligatoriedad en el reporte de avances para todos los OEE y procedimiento de sanciones por incumplimiento** a través de emisión de constancias requeridas para Modificaciones Presupuestarias.

## 5.5. Lecciones aprendidas

Como lecciones aprendidas se considera que un buen sistema de monitoreo debe **responder como mínimo las siguientes preguntas básicas**:

i) **¿Cuántos bienes y servicios se han producido?** Esta parece una pregunta simple, sin embargo, si no hay una clasificación única del tipo de bienes y servicios entregados por los organismos públicos, es imposible desplegar información agregada.

ii) **¿Quién recibe los bienes y servicios?** Aunque algunos programas pueden tener inventarios de beneficiarios, la falta de un procedimiento estándar para crear o integrar estas listas obstaculizará la presentación de informes sobre la cobertura específica de los beneficiarios.

iii) **¿Cuál es el costo de los bienes y servicios producidos y entregados?** Esta pregunta generalmente ayuda a descubrir uno de los problemas más comunes en la administración pública, que es la falta de integración entre los procesos de planificación, programación y presupuestación.

iv) **¿Cuál es la calidad de los bienes y servicios producidos y entregados?** Tener información regular sobre la calidad de los bienes y servicios y los niveles de satisfacción de los usuarios es de gran utilidad para mejorar la prestación de servicios.

v) **¿Qué resultados ha ayudado a obtener el plan de acción?** Aquí la lógica es identificar los resultados obtenidos de la entrega de bienes y servicios por los programas del PND o ERP en términos de las condiciones de bienestar de los beneficiarios. La respuesta a esta pregunta requiere un enfoque claro de la cadena de valor que pueda proporcionar retroalimentación y recomendaciones específicas tanto a los segmentos estratégicos como operacionales de la organización gubernamental.

**El equipo ha identificado cinco elementos fundamentales que parten de las lecciones aprendidas en el proceso de desarrollo de la estrategia de monitoreo de Paraguay, incluyendo el SPR, o sistema de planificación por resultados, y su tablero de indicadores.** Estos elementos no necesariamente deben ser desarrollados en orden secuencial para ser replicados, y tal vez en algunos contextos institucionales no

todos ellos deben ser desarrollados, o tal vez más elementos deben ser considerados para estados frágiles. En cualquier caso, estos elementos nos permiten tener un marco inicial para evaluar o desarrollar un sistema de monitoreo para un PND o una ERP.

### 5.5.1. Lección 1: Diseño de tableros de indicadores como parte clave de la estrategia de gestión basada en resultados

Paraguay desarrolló tableros de indicadores como herramienta principal para la gestión basada en resultados bajo las siguientes premisas:

i) un tablero debe integrar los procesos administrativos y programáticos más relevantes en la administración pública, lo que implica reunir conjuntos de datos de diversos organismos centralizados de apoyo (planificación, presupuestación, contratación) y de línea (salud, educación, empleo, acción social, etc.);

ii) el diseño requiere formatos y sistemas funcionales y claros para los procesos de planificación, programación y presupuestación que los organismos públicos completan anualmente;

iii) la calidad de los tableros de indicadores administrativos y de supervisión será buena en la medida que también lo sea la calidad de la información estadística y geográfica provista por los organismos públicos; y

iv) es prioritaria la retroalimentación oportuna sobre el progreso del plan de acción y el seguimiento de las medidas correctivas (basándose en las respuestas a las preguntas básicas anteriores).

Esto fue posible con el sistema el sistema de planificación y monitoreo por resultados SPR basado en tres módulos que proporcionan formularios para la introducción de datos y su visualización a través de tableros de indicadores.

Módulo 1: Se utiliza para la planificación de especificaciones institucionales y programáticas, mostrando perfiles organizacionales, declaraciones de justificación para todos los programas (incluyendo proyectos de inversión), definición de los principales resultados, indicadores clave, objetivos cuantificados, entre otros parámetros.

Módulo 2: Incluye las etapas de ejecución y presenta indicadores de gestión y desempeño para evaluar la cobertura geográfica y focalización individual, la ejecución presupuestaria, la eficacia y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios, el etiquetado de hitos y los vínculos con las evidencias de logro (documentos, fotos, etc.), todos los cuales proporcionan información para los informes mensuales y trimestrales. Módulo 3: Informes de monitoreo incluyendo el denominado Reporte Ciudadano.

### 5.5.2. Lección 2: No es posible el monitoreo sin un claro sistema de planificación y el vínculo correcto con el proceso presupuestario

El SPR comenzó su proceso de desarrollo después de la aprobación del PND de Paraguay. Paraguay no sólo redactó y aprobó el PND 2030, sino además estableció un proceso de planificación en el que participaron los actores principales de la administración pública y otros organismos a nivel subnacional.

La adecuada implementación de las estrategias del PND exigió la revisión y mejora de los planes operativos institucionales, así como el sistema de programación y su vinculación con el proceso presupuestario, que se logra a través del SPR. Entre otras informaciones disponibles se destacan: dinero asignado por uno o varios organismos gubernamentales a cualquier meta de desarrollo; series históricas y metas previstas a mediano

plazo para los principales indicadores de resultados; volumen y precio proyectado de los entregables incorporados en el presupuesto nacional; cobertura desagregada por distritos específicos y focalización en diversos tipos de beneficiarios.

Dichos reportes permiten a los encargados de la toma de decisiones evaluar las decisiones operativas y presupuestales basándose en evidencia estandarizada proveniente de las oficinas de planificación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, incluyendo el nivel de gobierno departamental descentralizado.

La piedra angular de la estrategia de monitoreo de Paraguay fue el establecimiento del vínculo adecuado entre los procesos de planificación y presupuestación. Las 12 estrategias del PND se convirtieron en programas en la estructura presupuestaria, requiriendo que cada organismo público defina su proyecto de presupuesto a través de una alineación operativa a estas estrategias, basándose en un proceso estandarizado de planificación operativa.

El piloto de un año involucró a 38 organizaciones y desde el 2016 las 118 instituciones con presupuesto público lo implementaron, logrando una integración de todas las actividades y el gasto público dentro del sistema de planificación tanto en la etapa de programación cuando el plan operativo se convierte en la base fundamental de la propuesta presupuestaria del año siguiente, como durante la ejecución manteniendo la sincronía con la ejecución financiera a través de la aprobación ex ante de cambios en el volumen de entrega y de los costos de producción.

Durante la fase de programación, los jefes de planificación, presupuestación e información de cada oficina del gobierno trabajan simultáneamente para alinear coherentemente las operaciones del organismo con los resultados específicos y las metas del PND a través de los tableros en línea proporcionados en el SPR. Los especialistas pueden reflejar las decisiones fundamentales sobre el rediseño y optimización del programa a través de cambios en el marco legal, análisis situacional e identificación de las problemáticas más destacadas y redefinición de los objetivos futuros.

Es importante destacar que todas las especificaciones mejoradas para las entregas clave se sincronizan entre el módulo de planificación, que está administrado por la Secretaría Técnica de Planificación, y el módulo de presupuesto alojado en el Ministerio de Hacienda, para lograr la consistencia plena en las especificaciones presupuestarias físicas y financieras.

La eficacia, la eficiencia y la cobertura a nivel de programa y de organización son los criterios básicos de desempeño considerados en el cuadro de indicadores de la ERP y sus informes de monitoreo. Los objetivos, los indicadores y el presupuesto programado bajo las nuevas formas y sistemas crean la base fundamental para el monitoreo, sobre todo porque la planificación y el vínculo financiero han permitido que la estrategia de monitoreo de la ERP defina claramente los indicadores de eficiencia, ayudando a identificar costos de oportunidad operativos y dar seguimiento al desempeño de los programas sociales.

### 5.5.3. Lección 3: Uso estratégico del monitoreo

En los últimos 4 años, Paraguay ha desarrollado una estrategia que brinda respuestas para las preguntas básicas sobre monitoreo ya antes planteadas. El SPR y su tablero de indicadores usan clasificaciones de bienes y servicios estándar, que se sincronizan con el Ministerio de Hacienda, además de agrupaciones de beneficiarios para dar cuenta del nivel adecuado de focalización.

Más allá del uso de la misma clasificación, los organismos de planificación y finanzas han desarrollado un plan de trabajo para integrar los procesos de planificación, programación, presupuestación, inversión pública y monitoreo y evaluación. Los conjuntos de datos de ambos ministerios están integrados y, siempre que es

posible, los cuadros de indicadores de los planes de acción están conectados a las bases de datos de los organismos públicos para actualizar automáticamente los indicadores de desempeño a través de intercambios de información automatizados.

En cuanto a la calidad, la STP da un seguimiento a la calidad de los servicios desde el punto de vista de la oferta, siguiendo el cumplimiento de los estándares nacionales y de la OCDE en la prestación de servicios y pronto lanzará una encuesta telefónica trimestral para evaluar el nivel de satisfacción de los usuarios con algunos programas clave. Por último, el cuadro de indicadores incluye un marco estandarizado basado en resultados de la cadena de valor, que muestra los vínculos entre los programas presupuestarios, los bienes y servicios prestados, resultados de mediano plazo y objetivos de desarrollo hasta el año 2030.

### 5.5.4. Lección 4: Mejorar la calidad de la introducción de datos en el cuadro de indicadores a través de una evaluación ágil y un mejor soporte tecnológico

Para evitar el efecto GIGO (basura entra, basura sale por sus siglas en inglés), Paraguay se centró en el refuerzo técnico de los proveedores de datos al sistema de planificación y monitoreo, específicamente en cuanto a la calidad en el proceso de elaboración de indicadores y establecimiento de metas. Como es común en el sector público, el "juego" en la fijación de metas también es un problema en Paraguay: los objetivos muy fácilmente alcanzables son frecuentes, y por otro lado también se encuentran metas extremadamente desafiantes debido en parte a técnicas pobres y falta de coordinación con las oficinas de información. Un cuadro de indicadores que utiliza metas e indicadores poco fiables, está condenado a ser inútil.

Para hacer frente a este problema, la STP adoptó varias iniciativas prácticas. La primera fue desarrollar nuevas directrices para la adopción de herramientas estandarizadas de intercambio de información y planificación ya descritas anteriormente, centradas en la simplicidad y la eficiencia en el tiempo. La segunda fue la herramienta HECI del Banco Mundial, diseñada para evaluar la calidad de los indicadores y metas a través de un conjunto de preguntas de autoevaluación, que fue adaptado en Paraguay para su uso en línea.

Actualmente, más de 1.000 indicadores han sido identificados y evaluados por los jefes de planificación de la mayoría de los organismos gubernamentales de Paraguay. La STP está en el proceso de elaborar recomendaciones y trabajar con ellas para determinar las áreas prioritarias para el fortalecimiento de capacidades. A estos equipos de funcionarios se les prestará apoyo para desarrollar mejores conocimientos técnicos, infraestructura tecnológica y una evaluación en mayor profundidad.

El uso de la tecnología fue muy útil de tres maneras. La primera fue desarrollar el sistema de respaldo de datos, la base de datos específica, así como las herramientas de presentación de informes para el reporte de diversas vistas y tableros de indicadores. Además, los vínculos con los productores de datos donde varios *backends* de servicio web se incorporaron a los principales cuadros de planificación y supervisión para el análisis en tiempo real. Asimismo, se utilizaron dispositivos móviles para dar seguimiento al desempeño de los programas rurales permitiendo a los agentes de campo cargar informes geo localizados sobre la prestación de servicios e imágenes de cultivos, proyectos de vivienda, etc. Afortunadamente, la mayoría de estas soluciones están disponibles libremente ya que la STP las lanzó recientemente a través de licencias de código abierto.

### 5.5.5. Lección 5: Desarrollar informes internos y públicos que apoyen la rendición de cuentas y la mejora continua

El núcleo del monitoreo es mejorar el proceso de aprendizaje organizacional. Los informes de monitoreo de las agendas de desarrollo deben ser ricos pero sintéticos, mostrando hechos clave enfocados en los valores atípicos, es decir recolectar lecciones tanto del fracaso como del éxito duradero. Los informes deben

explicar los resultados y sugerir recomendaciones específicas que se abordarán antes del próximo ciclo de presentación de informes.

Después de varios intentos, Paraguay ha desarrollado informes internos y externos basados en su cuadro de indicadores de monitoreo en línea: internamente, proporcionan información en bruto sobre la eficiencia, el análisis comparativo y clasificaciones diseñados para apoyar la toma de decisiones y prevenir el desencadenamiento de incentivos negativos. Los informes al público demuestran el gasto, así como la cobertura y la eficacia alcanzados, resaltando el éxito, pero también demostrando la mejora en la forma de lecciones aprendidas que se complementan con recomendaciones accionables.

Se ha analizado tres tipos de consecuencias derivadas del uso de cuadros de indicadores como el de Paraguay. La primera es promover la rendición de cuentas mediante la publicación sistemática de información sobre el uso de los recursos públicos y la producción y entrega de bienes y servicios. La segunda es identificar posibles ajustes en las intervenciones públicas, tales como la definición de objetivos, ajustando el alcance de una intervención o tejiendo los vínculos entre muchos. Finalmente, los cuadros de indicadores para un PND o una ERP informan al centro del gobierno sobre el desempeño básico de los programas. Toda esta información es considerada en el proceso de asignación o reasignación de recursos públicos. Un reto de segunda generación es el uso de datos de monitoreo para la evaluación de toda la agenda de desarrollo, sus estrategias, medios y resultados.

En este sentido, la estrategia de monitoreo de la ERP debe complementarse con la evaluación. El Ministerio de Hacienda inició un proceso de contratación externa de evaluación de los programas públicos, sin embargo, esta estrategia no estaba directamente relacionada con la agenda prioritaria establecida en el PND o la ERP de Paraguay. Debe desarrollarse una mejor coordinación de la evaluación entre los organismos centrales y los organismos de línea, creando una cultura de análisis y de toma de decisiones basada en evidencias que pueda proporcionar un rumbo para los futuros gabinetes para mantener la agenda nacional de desarrollo junto con la prioridad de reducir la pobreza, utilizando una estrategia de monitoreo y evaluación de largo plazo que pueda proporcionar los mejores resultados posibles.

## 5.6. Desafíos

Los desafíos **para la sostenibilidad y mejora continua** del Tablero como herramienta política y de gestión consisten en:

- ✓ Que el Tablero de control **esté apropiado por todas las Instituciones públicas**, con información actualizada en línea de las actividades que las Instituciones realizan.
- ✓ **Incorporar las estructuras presupuestarias al monitoreo a través de metas de productos e información conexa**.
- ✓ **Desagregación distrital** de las acciones.
- ✓ **Desagregación de datos** de condiciones de destinatarios de las acciones gubernamentales.
- ✓ **Recolección de datos por parte de cada institución** para la detección de destinatarios, ubicación geográfica y costos.
- ✓ Es necesaria la **capacitación permanente** tanto para técnicos de STP como las contrapartes sectoriales.
- ✓ **Desarrollo y mantenimiento del SPR se debe priorizar con meses de anticipación** para mantener procesos de calidad.

- ✓ **Integrar otros mecanismos para el monitoreo de múltiples planes, programas** o enfoques con la misma herramienta.
- ✓ **Vinculación con información de beneficiarios** de los distintos programas.
- ✓ **Vinculación con ejecución presupuestaria** en coordinación con el Ministerio de Hacienda (SIARE 2).
- ✓ Proceso la implementación del **Sistema en el contexto municipal**.
- ✓ **Instalación de un Sistema Nacional de Evaluación Pública** según decreto PND
    - Elaborar un diagnóstico de la evaluación pública.
    - Desarrollar un observatorio de evaluación de políticas públicas.
- ✓ **Fortalecimiento del sistema de monitoreo**
    - Actualizar las normas, metodologías, lineamientos y herramientas del sistema de monitoreo y evaluación.
    - Armonización de los sistemas de monitoreo de los entes de coordinación de la Administración Pública.

# B. ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

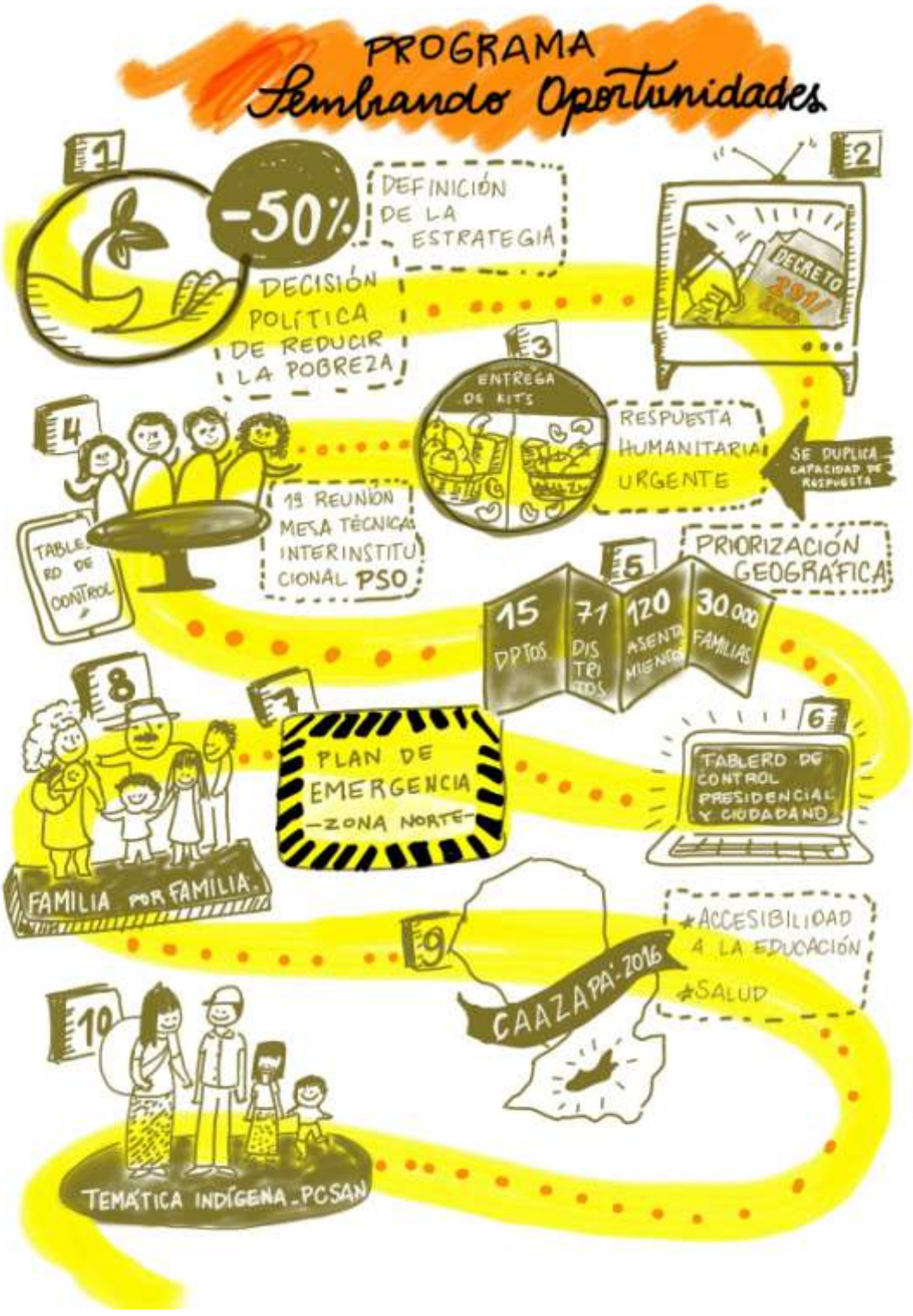
En este apartado **se presentan los procesos en los que las personas han sido de manera explícita el centro del desarrollo de metodologías, herramientas, alianzas, programas y proyectos de cooperación desde la función técnica de la STP en el gobierno.**

Para la STP supuso plantearse técnicamente **cómo llegar a las personas sujetas bajo la jurisdicción del Estado, su protección, el acceso a las capacidades, identificar a cada una de éstas y sus condiciones de vida para desarrollar políticas públicas acordes a las evidencias y así tomar las decisiones** para que el impacto a corto, mediano y largo plazo sea congruente con los esfuerzos desplegados.

Acompañar el desarrollo económico y social con rostro humano implicó en los intercambios de pares y la recogida de apuntes de experiencias de los equipos de trabajo de la STP, **reflexionar quiénes están como objetivos y centro de las acciones, así como revisar el compromiso en las prácticas gubernamentales desde lo profesional,** desterrar herramientas y enfoques con estructuras excesivamente rígidas lejos de las personas, y apuntar también a una acción del Estado en el foco de cada una de las personas a las cuales se obliga el mandato orgánico del Poder Ejecutivo.

**Las fichas, metodologías, programas, proyectos buscan la calidad en la gestión de políticas públicas destinadas a las personas**, en ellas impactará el quehacer gubernamental.

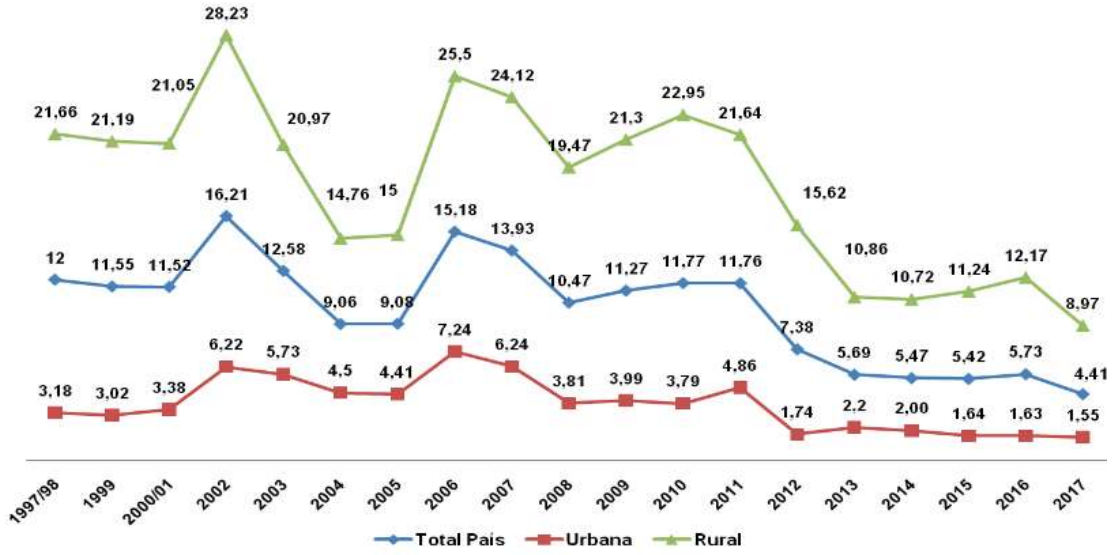
# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO



# 6. Programa Sembrando Oportunidades

## 6.1. Introducción

De 1998 al 2011 la pobreza extrema permanecía invariable en 18,8%, equivalente a 220.000 familias, 148.000 en áreas rurales, a 2 años del plazo de vencimiento del compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM de reducir la pobreza extrema, el Poder Ejecutivo, a través del **Decreto Nº 291/2013, declaró prioridad nacional la meta "Reducción de la Pobreza", encargando a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP, la elaboración e implementación del Programa Nacional de Reducción de Pobreza, cuyo eje fundamental es el desarrollo económico y social sostenible de las familias** en situación de pobreza, así como la promoción de la inclusión y equidad social.




*Datos de Incidencia de pobreza extrema por área de residencia 1997/98 al 2017*

El **Programa Nacional de Reducción de Pobreza Sembrando Oportunidades PSO se convierte en la estrategia utilizada** por el Gobierno Nacional para reducir la pobreza con el objetivo de "propiciar las condiciones para que las familias en situación de vulnerabilidad logren aumentar sus ingresos y accedan a todos los servicios sociales".

El PSO, está **alineado al Plan Nacional de Desarrollo PND Paraguay 2030, en el eje estratégico de "Reducción de Pobreza y Desarrollo Social"** y en las líneas transversales: "igualdad de oportunidades" y "gestión pública eficiente y transparente y "Erradicar la pobreza extrema de hombres y mujeres".

En el Programa se contemplan **siete componentes**, que facilitan la articulación y las acciones del Gobierno en el ámbito social y económico. Los mismos son:

1. **Precisión:** identifica a la población en extrema pobreza para apoyarla, priorizando esfuerzos, buscando ser efectivos al atender sus mayores carencias.

2. **Inclusión productiva:** busca mejorar las condiciones de empleo para reducir la pobreza, poniendo énfasis en el ingreso laboral.

3. **Conexión con los servicios sociales eficientes:** busca proveer servicios sociales y transferencias que conecten la oferta del Estado con la población.

4. **Enfoque integral, social y económico en territorio:** busca generar empleo y facilitar acceso a servicios sociales, de acuerdo con las características y necesidades específicas de la población, así como las potencialidades de cada territorio, con un análisis previo de la situación geográfica.

5. **Monitoreo integral, social y económico en territorio:** control de calidad de la presencia del Estado en el territorio, monitoreando las acciones por institución, por departamento, por distrito y por asentamiento.

6. **Cambio actitudinal hacia la proactividad para el desarrollo:** promoviendo el compromiso y sentido de pertenencia en las instituciones públicas y la población.

7. **Gestión efectiva de redes interinstitucionales del sector público y privado:** articulación entre los diferentes actores y la conjunción de los esfuerzos para alcanzar el objetivo común.

Este documento presenta el aporte y **trabajo realizado por la Mesa Técnica como un mecanismo institucional de coordinación del Programa Sembrando Oportunidades (PSO)** que pretende articular en territorio de manera más efectiva los programas sociales con enfoque en protección social y en la erradicación de la pobreza.

El **énfasis en el transcurso del análisis está puesto en los mecanismos de articulación implementados**, tanto en el nivel local como el central, en respuesta a la responsabilidad que le fuera asignada para la elaboración e implementación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza Sembrando Oportunidades en el Decreto N° 291/2913.

En lo que concierne a protección social **se previeron acciones desde los tres niveles de Gobierno: Central, Departamental y Municipal**.

Mediante la integración interinstitucional, como una línea de acción se planteó la descentralización de las políticas sociales y que éstas puedan ir consolidándose a nivel local, para luego poder ascender en los demás niveles de la administración pública, teniendo en cuenta que el nivel municipal tiene mayor conocimiento de las necesidades de su comunidad, mayor convocatoria y poder de movilización de los recursos. Esta acción actualmente constituye un desafío para todas las instancias.

Desde sus inicios, Sembrando Oportunidades planteó la posibilidad de que el programa pueda generar sinergia entre las distintas instituciones del Estado, buscar alianzas del sector público y el sector privado, con el fin de obtener resultados que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población meta.

El nivel central identifica las grandes líneas políticas y programáticas, **aporta parte del financiamiento y el montaje de sistemas únicos de datos que posibilitan el diagnóstico y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación que alimentan el tablero** de Control Presidencial.

En el nivel Intermedio, **el gobierno departamental se encarga de las mismas funciones del nivel central, pero concentrados en el ámbito de su administración**. Este nivel es el responsable de la ejecución directa de programas de articulación intermunicipal.

El **nivel local municipal se erige como ejecutor de las políticas y programas según la propuesta de descentralización planteada** como resultado del proceso abordado por los actores de la Mesa PSO. Las mencionadas políticas y programas se canalizan a través de los consejos de desarrollo local, trabajando en consonancia con los planes del nivel central.

Como mecanismo de articulación, se instaló una Mesa de Reuniones con Directores del área de Planificación de varias instituciones públicas. Esta mesa se ha reunido periódicamente en los últimos 4 años.

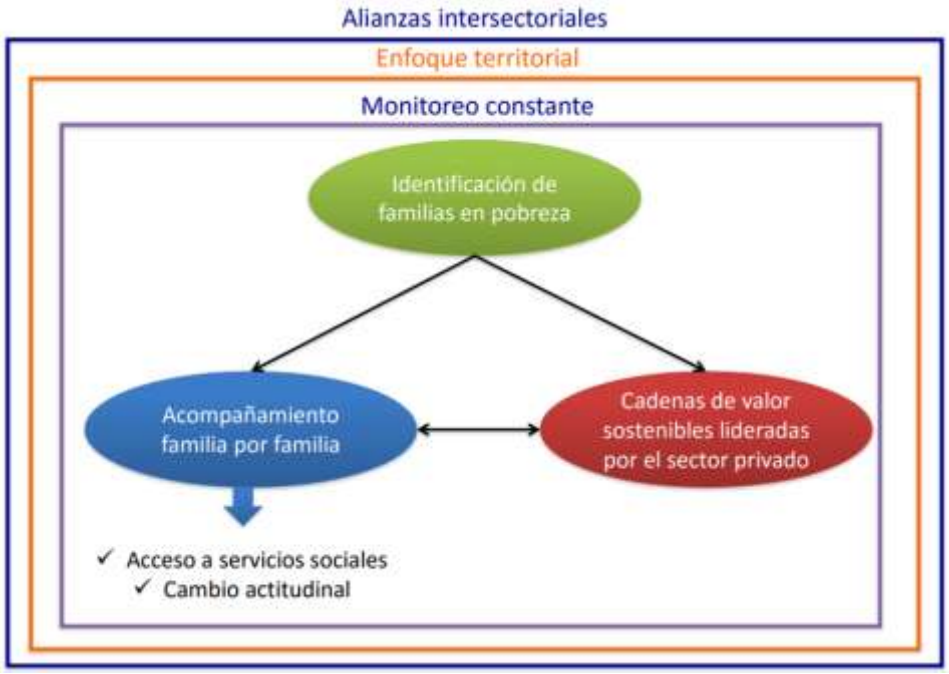
**Programa Sembrando Oportunidades** ➡ **Mesa Técnica PSO**

| | |
|---|---|
| ▼ Propiciar las condiciones para que las familias en situación de vulnerabilidad logren aumentar sus ingresos y accedan a todos los servicios sociales. | – Facilitar la articulación entre los diferentes actores y la conjunción de los esfuerzos para alcanzar el objetivo común.<br>– Construir sistemas integrados de información para reportar los avances del Programa Sembrando Oportunidades. |

## 6.2. La mesa de articulación del Programa Sembrando Oportunidades PSO

El principal **objetivo de la Mesa PSO es el de generar espacios de gestión y articulación** en la planificación de acciones para reducir la pobreza e informar mensualmente las acciones y proyectos implementados para el logro de este objetivo, con la carga de información en el **Tablero de Control Presidencial, registrando los avances**.

Al interior de la Mesa Técnica **se conformaron grupos de trabajo para atender temas puntuales sobre ciertos servicios públicos** que atañen a las instituciones que forman parte. Este nivel define los roles y funciones de cada institución interviniente. Se cumplen funciones de coordinación, planificación, gestión de recursos, control de gestión, gestión de conflictos. Esto permitió, en general, lograr un mayor impacto y efectividad de las acciones emprendidas, evitando duplicar los esfuerzos que se daban sin una coordinación efectiva.



**Se buscó focalizar el trabajo, saber quiénes son y donde están las personas y zonas en situación de vulnerabilidad**. Primero se trabajó con asentamientos y en una siguiente etapa con hogares. Para ello se utilizó la información disponible y los instrumentos como datos de las personas participantes del Programa Tekoporã.

La selección de asentamientos se dio de manera aleatoria **con el fin de identificar con rigurosidad el impacto del programa implementado sobre la población beneficiaria y así establecer argumentos sólidos de causalidad**. De este modo sobre un total de 400 distritos del área de influencia del programa de Producción de Alimentos del MAG, se priorizaron aleatoriamente 120 asentamientos.

Algunos de **los resultados del proceso** se mencionan a continuación:

- ✓ Desde el 2014 se generaron **reuniones periódicas de la Mesa Interinstitucional**, se **relevaron fichas sociales aplicadas** por técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), de la Secretaría de Acción Social (SAS) y la STP.
- ✓ Se **incorporó como herramienta el Tablero de Control Presidencial para el seguimiento de la ejecución de las acciones** comprometidas y que se encuentra en proceso de adaptación para su uso público como Tablero Ciudadano.
- ✓ Implementación del **Sistema de Seguimiento Móvil** para garantizar que el apoyo gubernamental llegue a las familias participantes. Se contó con el **sistema móvil de Reporte de Gestión para el seguimiento y monitoreo de técnicos en el campo utilizando tecnología GPS** para la geo localización de estos y envío de reportes en tiempo real.
- ✓ Se **relevaron datos estadísticos y geo referenciados en los asentamientos** priorizados.
- ✓ Se dio apoyo a la **creación y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Distrital.**
- ✓ Se **monitoreó el total de USD de la inversión social** en el marco del Programa.
- ✓ El **porcentaje estimado de ejecución de dichas inversiones es superior a 80% por Programas** de las instituciones involucradas.
- ✓ La articulación y **Monitoreo de Plan de Emergencia en zona norte** a raíz del Decreto 2954/2015 fue de 90 días y de 41.359.140 U$D, alcanzando a 400.000 personas.
- ✓ **Diálogo interinstitucional ininterrumpido en torno a la problemática de la pobreza.**
- ✓ **Abordaje multidimensional de la pobreza** mediante la implementación coordinada de acciones en territorios priorizados.
- ✓ Mayor **visibilidad de sectores históricamente excluidos** (Pobres extremos, Pueblos indígenas) con la articulación.
- ✓ **Disminución de la pobreza, llegando a Pobreza Extrema del 7.38% (2012) al 4.41% (2017) y Pobreza Total del 31.37% (2012) al 26.4% (2017).**
- ✓ Puesta en marcha del Tablero de Control Presidencial para el **monitoreo de las acciones sociales.**

a) **Viviendas y mejoramiento de infraestructura**

- Inicio de construcción de **1.099 viviendas sociales**;

- **29 sistemas de agua en proceso de construcción** beneficiando a 17.764 habitantes y 17 en proceso de ampliación beneficiando a 6.475 habitantes;

- **Reparaciones y ampliaciones en 13 centros educativos**;

- **Mejoramiento de 2.912 kilómetros de caminos rurales de segundo y tercer orden, logrando así la transitabilidad del camino existente** a través de trabajos de limpieza y conformación de cunetas, reparación de puentes de madera, sustitución de puentes de madera por alcantarillas celulares de hormigón armado, construcción de alcantarillas de tubos de hormigón armado y movimiento de suelos en zonas bajas y críticas;

- **Instalación de 88,5 kilómetros de infraestructura para la transmisión y distribución de energía eléctrica.**

b) **Atención en salud**

- **Ampliación y fortalecimiento de 33 Unidades de Salud Familiar** (en Concepción, 6, en San pedro, 20, en Canindeyú, 7) con la contratación de personal de salud y para atención bucodental.

- **1.200 procedimientos para prevención y tratamiento de lesiones precursoras del cáncer de cuello uterino**.

c) **Servicio educativo**

- **Provisión de 262.977 kits de útiles escolares** adecuados a los requerimientos de cada nivel educativo;

- **Transferencia de recursos financieros** a las instituciones educativas de gestión oficial con el objeto de cubrir gastos de funcionamiento y reparaciones menores al inicio del año lectivo.

d) **Derecho a la identidad**

- **7.043 personas gestionaron sus documentos** en campañas móviles de cedulación.

✓ Intervenciones en Caazapá con presencia de más de 40 representantes. Los resultados de los trabajos para la articulación de **servicios públicos en Caazapá** contemplan una lista y un mapa de zonas priorizadas que fueron propuestas para la intervención del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en Caazapá. Tanto la lista como el mapa han sido confeccionados con base en criterios de: 1) accesibilidad a educación y; 2) a la salud para aquellas familias en situación de pobreza extrema en el departamento.

✓ **Articulación con la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Desarrollo Agrícola y Rural (MECIDAR) y del Consejo de Desarrollo Departamental**.

Focalización inicial:

## 6.3. Lecciones aprendidas

- ✓ La definición de metas a corto, mediano y largo plazo es importante para favorecer la sostenibilidad del programa, así como la claridad en las metas, **acceso a la información generada en el marco del programa (Ficha Social, SIIS, Programas Sociales que llegan a territorio, etc.) por parte de todas las instituciones participantes en la mesa técnica.**

- ✓ Asimismo, la **implementación de tres niveles de conducción: político, estratégico y territorial integrados por actores claves para cada nivel ha resultado en la experiencia de trabajo.**

- ✓ La **instalación de instancias temáticas** a nivel central y territorial.

- ✓ El **tablero presidencial significó una importante herramienta para registrar los avances**, y se fue incorporando un diseño y estructura amigable para su accesibilidad.

- ✓ Se reflexionó sobre la **necesidad de contar con un equipo técnico permanente y de dedicación exclusiva para la gestión de la Mesa Técnica** que facilite las tareas operativas propias de la coordinación y contar con agentes territoriales que apoyen la gestión de planificación de los gobiernos locales y Consejos de Desarrollo.

- ✓ Resulta necesario **buscar estrategias para asegurar la participación de actores claves en los Consejos de Desarrollo.** Fortalecer la capacidad de gestión de las instancias territoriales.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

# 7. Ficha social

## 7.1. Introducción

Como se ha señalado, el **Programa Sembrando Oportunidades cuenta con siete componentes**[8], que articulan y concentran las acciones del Programa.

**En el componente de Precisión, es posible conocer la población, dónde reside y cuáles son sus condiciones de vida; sus actividades laborales y productivas; el acceso a servicios sociales; la composición del hogar, sus datos de contacto**. Es decir, busca identificar con nombres y apellidos a las personas que forman parte de la población en situación de vulnerabilidad, **a fin de dirigir eficientemente las acciones y con un sistema adecuado predeterminado**.

Como principal instrumento de aplicación, la **Ficha Social es el instrumento de focalización para la identificación de las familias en situación de pobreza, la misma contiene preguntas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH),** que han sido **seleccionadas previo análisis**, buscando aquellas que mejor **explican la generación de ingreso y el efecto de cada una de ellas sobre el ingreso total de las familias.**

La información que recoge la Ficha Social es utilizada para la adecuada toma de decisiones en materia de recursos y acciones desde el Estado y para **su diseño contó con el consenso técnico necesario para su aprobación. Las dimensiones de la información son:**

- **Población:** parentesco, estado civil, sexo, edad.
- **Educación:** idioma que habla la mayor parte del tiempo, nivel aprobado, asistencia actual a una institución de enseñanza formal.
- **Vivienda:** características y bienes duraderos con que cuenta el hogar.
- **Salud:** tenencia de seguro médico y discapacidad.
- **Empleo:** ocupación del entrevistado.
- **Actividades agropecuarias:** uso y tenencia de lotes propios, tenencia de maquinarias y animales.

**La información obtenida de la aplicación de la Ficha Social, se comparte con las demás instituciones públicas para llevar programas sociales** y optimizar los recursos, **conocer el nivel de elegibilidad de la población para su participación y su acceso al conjunto de programas sociales** y la accesibilidad a los servicios sociales del Estado.

## 7.2. Antecedentes

**En el año 2013, se inició el proceso de levantamiento de los datos en campo de la ficha social, llevada a cabo por varias instituciones del estado**, como la Secretaria de Acción Social (SAS), a través del Programa Tekoporã, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del Programa de Fomento de

[8] a. Precisión; b. Inclusión productiva; c. Conexión con los servicios sociales eficientes: busca proveer servicios sociales y transferencias que conecten la oferta del Estado con la población; d. Enfoque integral social y económico en territorios; e. Monitoreo efectivo, con tecnología de avanzada; f. Cambio actitudinal hacia la proactividad para el desarrollo; g. Gestión efectiva de redes interinstitucionales del sector público y privado.

la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura y Ganadería (PPA-MAG), instituciones que se han comprometido a aplicar la Ficha Social con sus beneficiarios y potenciales beneficiarios. A estos se sumaron, pero con una cantidad mucho menor de fichas aplicadas, la DIBEN y DIPLANP. La Unidad Técnica del Gabinete Social fue la responsable de la coordinación con las entidades que aplicaban la ficha social durante ese año, hasta principios de febrero del 2014.

Las **instituciones que aplicaron mayor cantidad de fichas sociales, a través de sus promotores fueron PPA-MAG y Tekoporã-SAS**, a participantes de sus programas principalmente, con un aumento de alrededor del 20% de familias que vivían en los alrededores de las zonas de intervención.

A partir de febrero del año 2014, y a fin de asegurar la calidad de los resultados de la aplicación de la Ficha Social, **la STP asume la coordinación y supervisión de las fichas sociales aplicadas por las instituciones mencionadas, además de la aplicación de la Ficha Social en otras comunidades y distritos del país, se crea un área responsable, la Unidad de Registros Administrativos (U.R.A.)**, con las siguientes características:

- ✓ **Creación de una Coordinación General** de la aplicación y procesamiento de la Ficha Social en la nueva Unidad de Registros Administrativos de la STP.
- ✓ **Traspaso de las funciones de la Unidad Técnica de Gabinete Social relacionadas con la aplicación de la ficha, a la nueva Unidad.**
- ✓ **Presentación de la nueva coordinación a las instituciones** involucradas en la aplicación de las fichas.
- ✓ **Conformación de equipos técnicos, de campo y de procesamiento.**
- ✓ **Definición de la infraestructura física y tecnológica** de la Unidad.
- ✓ **Elaboración de un cronograma** de actividades para cada una de las etapas, conforme a la nueva reorganización, detallando las fechas de disponibilidad de las bases de datos.

## 7.3. Aplicación de la Ficha Social

Durante la primera etapa de trabajo, la aplicación y procesamiento de la Ficha Social fue el resultado del esfuerzo y trabajo conjunto entre varias instituciones comprometidas con el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza. **La STP fue la encargada de coordinar las acciones con las diferentes instituciones que se han comprometido a aplicar la Ficha Social con sus participantes o beneficiarios y los potenciales**, como es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del Programa de Producción de Alimentos (PPA) y la Secretaría de Acción Social (SAS), a través del Programa Tekoporã. A estas instituciones se sumaron la DIBEN y la DIPLANP que han estado colaborando con la aplicación de las fichas en algunos distritos.

La STP proporcionó, a cada una de las instituciones responsables de su aplicación, la Ficha Social impresa, las calcomanías de vivienda censada y la indumentaria necesaria para identificar a los funcionarios del programa Sembrando Oportunidades, que incluyen chalecos y *kepis* con los distintivos del programa, dentro de los parámetros que aseguren protección de información de las personas sujetas a los fines de la intervención. Además, durante esa **etapa la STP fue la encargada de procesar las fichas aplicadas por las otras instituciones.**

Como parte de sus funciones, **la STP vela por el resguardo y la calidad de la información recibida, para lo cual realiza una supervisión de las fichas sociales** revisitando las familias, principalmente de aquellas

con datos incompletos o inconsistentes, identificadas como resultado de la crítica **y codificación de los datos**.

Para la carga de los datos consignados en las fichas sociales por las diferentes instituciones, **se contó con el apoyo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)**, institución que tuvo **a su cargo la elaboración del programa de digitación y consistencia de los datos, además de la carga o digitación de los datos y la depuración global de la base**.

A partir de agosto del 2014, **la Unidad de Registros Administrativos de la STP, fue la responsable directa de la aplicación y procesamiento de la Ficha Social**, a través de diferentes Proyectos.

El 12 de febrero de 2015, **la STP realizó una reestructuración de la institución** a través de la Resolución STP N° 52/2015 por la cual se crearon Coordinaciones Generales, con rangos de viceministerios, así como Direcciones Generales y Direcciones dependientes de los mismos, y se definen las funciones de sus dependencias. En la misma resolución **fue creada la Dirección General de Información Social.**

Las actividades realizadas por **la nueva Dirección General de Información Social (DGIS), correspondían hasta esa fecha a la Unidad de Registros Administrativos (U.R.A.),** creada el 06 de febrero de 2014, por Resolución STP N° 48/2014.

## 7.4. Versiones de la Ficha Social

La Ficha Social tuvo dos versiones, **la primera versión fue la utilizada en el año 2013 hasta mediados del 2014, en formato papel** y contiene aproximadamente 70 preguntas, distribuidas en los siguientes capítulos:

I. Ubicación Geográfica
II. Resumen de personas en el hogar
III. Datos de la Vivienda
IV. Antecedentes Sociodemográficos
V. Educación
VI. Salud
VII. Empleo
VIII. Uso de la Tierra
IX. Trabajadores contratados
X. Relevamiento y Planificación de cultivos temporales, permanentes y forestales destinados al consumo familiar o animal
XI. Relevamiento y Planificación de cultivos temporales, permanentes y forestales destinados a la Renta
XII. Producción Ganadera
XIII. Elaboración de productos
XIV. Implementos Agrícolas en la Finca
XV. Asistencia Técnica
XVI. Organización del Productor

**En el año 2014, se contó con la asistencia técnica del Banco Mundial para el ajuste del Instrumento de focalización** (que corresponde a la Ficha Social primera versión) y la selección de beneficiarios. La asistencia técnica se centró en la elaboración de un **cuestionario único a ser aplicado en las áreas urbana, rural y metropolitana, y que contenga las preguntas que permitan captar datos relacionados con los**

**programas sociales de transferencia monetaria o en especie que focalizan pobreza** (Sembrando Oportunidades, Tekoporã, Adultos Mayores, etc.).

**Se contó con dos productos básicos:**

a) **Ficha Social (2da. Versión)** compatible con las tres áreas geográficas y los programas sociales implementados;
b) **Algoritmos e Informe metodológico para garantizar replicabilidad** de los mismos.

**La Ficha Social (2da. versión), se utiliza a partir del último trimestre del año 2014, contiene aproximadamente 60 preguntas**, distribuidas en los siguientes capítulos:

I. Identificación Geográfica
II. Equipo de Trabajo
III. Resultado de la Entrevista
IV. Datos de la Vivienda
V. Sociodemográfica
VI. Educación
VII. Salud
VIII. Empleo
IX. Actividades Agropecuarias, animales y cultivos agrícolas

**En el año 2015, se incorporaron dos preguntas de discapacidad en el módulo de Salud de la Ficha Social**, a solicitud de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS).

Además, en ese mismo año, la SENATICs donó 300 tabletas a la STP, con el objeto de utilizarlas principalmente para la aplicación de las fichas sociales. **Las tabletas remplazaron la ficha social impresa y se mejoró la calidad y la oportunidad de los datos**.

A fin de contar con el sistema informático para la aplicación de la ficha social a través de la Tableta, **se realizaron varias actividades en forma conjunta con la SENATICs**, las principales se resumen a continuación:

a) **Los programadores de la STP, responsables de los programas de carga y validación de las fichas sociales, trabajaron en forma conjunta con técnicos de la SENATICs para adecuar el programa de carga utilizado en las PCs al sistema utilizado por las tabletas *(android)*.** Para ello los técnicos de STP explicaron a los de la SENATICs el proceso de carga y validación de la ficha social, el sistema de control de las viviendas encuestadas y el formato de entrega de la base de datos.

**b)** El sistema de entrada y validación de datos utilizados hasta ese momento fue desarrollado en el *CSPro del U.S. Census Bureau* que **facilita la creación del diccionario de datos, las pantallas de entrada de datos, los programas para validación de datos y la conversión de los archivos a otros formatos para su posterior análisis.**

c) **Los técnicos de la SENATICs, probaron la versión para Android del CSPro en un teléfono celular, a fin de comprobar la factibilidad del uso del CSPro en las tabletas, y adaptar el sistema o implementarlo desde cero.** Posteriormente trabajaron en forma conjunta con los programadores de la STP hasta contar con una versión del programa compatible con la tableta para su uso en la aplicación de la Ficha Social.

**Una vez que se contó con la versión de la Ficha Social para su aplicación mediante la Tableta, se realizaron las pruebas y los ajustes necesarios hasta contar con una versión final**, la cual fue utilizada a partir de octubre del 2015, para la aplicación de la Ficha Social en el marco de un proyecto con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

## 7.5. Manejo de la información sensible y análisis sobre las condiciones de pobreza

**La Dirección General de Análisis de Políticas Públicas, con la Asistencia Técnica del Banco Mundial, fue la responsable del desarrollo de los modelos predictivos de la situación de pobreza utilizando la metodología de *Proxy MeansTest* (PMT)**, de manera a clasificar a los hogares del área rural, en base a su ingreso estimado.

**Los dos primeros modelos desarrollados fueron para la primera y la segunda versión de la Ficha Social**. Ambos fueron diseñados en base a los datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 (EPH). Se consideró además los datos de la EPH 2014, con los que se realizaron las predicciones fuera de la muestra, para la validación de cada modelo final a ser aplicado al instrumento de recolección de datos (Ficha Social) para estimar los niveles de ingreso no observados. **La idea fue utilizar las características observables de los hogares, sus activos, así como las características demográficas**, en el modelaje de indicativos de los estados de pobreza.

Por otra parte, **a finales del año 2016, en el marco del Proyecto 100.263 "Información de base para la identificación de potenciales beneficiarios del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza"** suscrito entre el Ministerio de Hacienda (MH) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), y **atendiendo a las características particulares de las condiciones en que viven los adultos mayores, las más altas autoridades de la STP y el MH decidieron desarrollar un nuevo modelo predictivo sobre la situación de pobreza utilizando la misma metodología de *Proxy Means Test* (PMT) para el área urbana y otra para área rural**, de manera a clasificar a los hogares con adultos mayores en cualquiera de las siguientes situaciones: Pobreza extrema, Pobreza no extrema, No pobre vulnerable y No pobre no vulnerable.

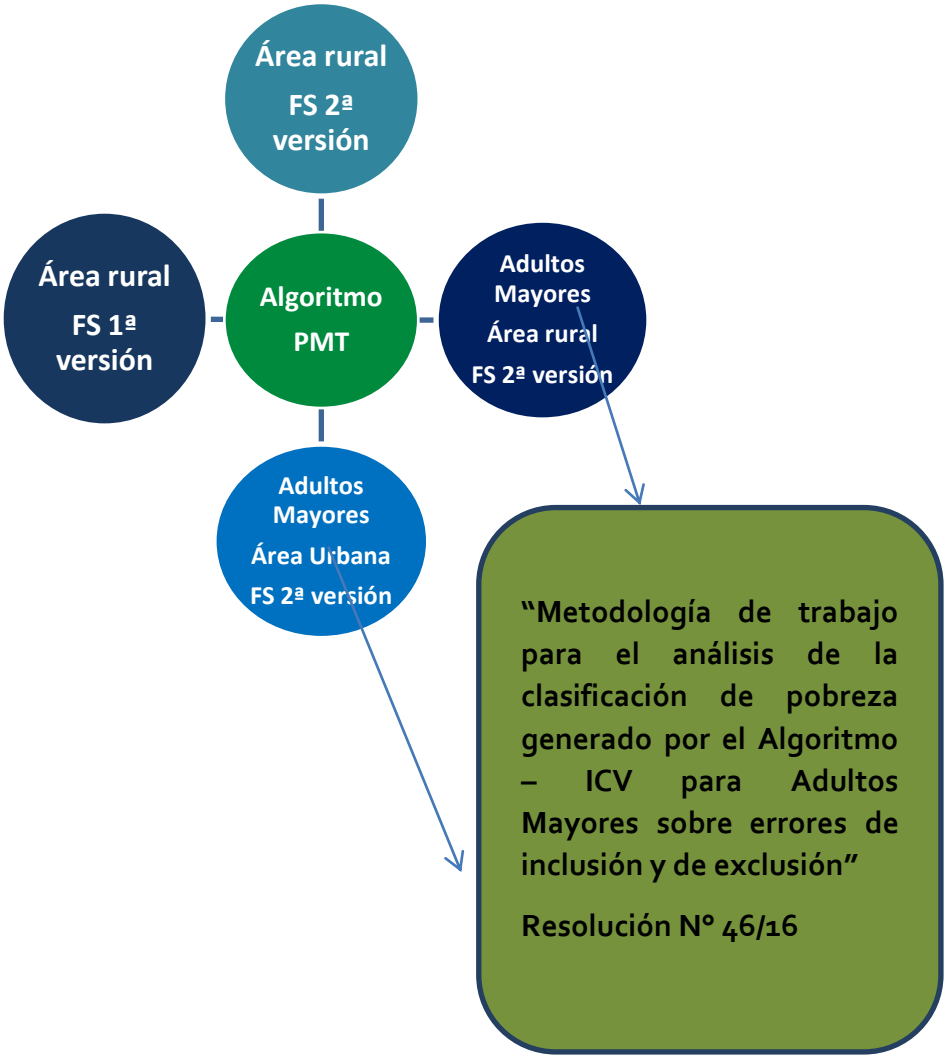
El modelo desarrollado tiene como objetivo **identificar de manera más precisa la situación de pobreza de cada hogar, considerando los datos actualizados de la EPH 2015, excluyendo los ingresos del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y teniendo en cuenta solamente los hogares que cuentan con al menos un adulto mayor de 65 años o más**.

Una vez aplicado el nuevo modelo, **se realizó una revisión de la clasificación por estado de pobreza de los listados de los adultos mayores** que arrojó el *Proxy Means Test* (PMT) aplicado a la Ficha Social para el Programa de Focalización de Adultos Mayores, **a fin de identificar y corregir los errores de inclusión y exclusión, propios de toda estimación realizada a través de un modelo predictivo de pobreza**. Para ello, **la STP elaboró un protocolo de revisión de errores de inclusión y de exclusión del algoritmo, el mismo contiene las variables a ser tenidas en cuenta para la revisión de las condiciones de vida de los adultos mayores** a fin de detectar y corregir los errores, tanto de exclusión como de inclusión del algoritmo mencionado.

Como resultado de ambos procesos, **en febrero de 2017, por Resolución Nº 46 de la STP se aprueban los documentos denominados: "Índice de calidad de Vida (ICV) a través de la Metodología *Proxy Mean Test* (PMT) aplicado a la Ficha Social para el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en zonas Urbanas y Rurales"** y la **"Metodología de Trabajo para el Análisis de la Clasificación**

**de Pobreza generado por el algoritmo – ICV para Adultos Mayores sobre errores de inclusión y de exclusión".**

Por tanto, a la fecha se cuenta con 4 algoritmos del PMT:




## 7.6. Fichas Sociales aplicadas a través de los diferentes Proyectos:

### 7.6.1. Aplicación de Fichas Sociales abreviadas para potenciales beneficiarios de SENAVITAT.

Entre los meses de agosto y setiembre del 2014, **se aplicó una Ficha Social denominada Ficha Social Abreviada**[9], con el **objetivo de obtener el listado de potenciales beneficiarios para la construcción de**

9 Ficha Social abreviada contiene los módulos de Identificación geográfica, Sociodemográfica y Característica de la vivienda

**viviendas por SENAVITAT**. Las Instituciones Involucradas fueron la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

En una primera instancia, s**e visitaron 40 asentamientos ubicados en tierras del INDERT, y se contactó con los referentes de la zona (Intendentes Municipales, Líderes comunitarios), a fin de solicitarles elaboren una lista de familias en situación de pobreza,** de acuerdo a los siguientes criterios de selección establecidos por la STP:

A. **Familias que residen en viviendas con:**
   - **Pared:** estaqueo o adobe, chapa, tela, cartón, latas, desechos, plásticos, o no tiene pared.
   - **Piso**: ladrillo, lecherada, tierra.
   - **Techo:** paja, madera, tacuara, eternit (fibrocemento) o chapa de zinc, otros
   - **Otro:** No tiene vivienda.
B. **Familias con más de 2 personas por pieza.**
C. **Familias con alguna de las siguientes características:**
   - Que la solicitante sea madre soltera.
   - Que el solicitante o alguno de sus dependientes económicos tenga alguna discapacidad.
   - Que el jefe/jefa de familia sea adulto mayor, aunque no tenga dependientes económicos.
   - Que alguno de sus integrantes sea menor de 14 años de edad.
D. **Familias cuya vivienda se encuentre situada geográficamente en las siguientes zonas:**
   - Inundables
   - A la orilla de zanjas
   - A orillas de vertederos, basurales, otros

Una vez recibidas las listas de los diferentes asentamientos, **se procedió a visitar cada uno de ellos para la verificación y aplicación de la Ficha Social a las familias seleccionadas por las autoridades pertinentes**, agregando a otras que se observan están también en situación de pobreza y no estaban incluidas en la lista. Para la **recolección de la información en campo se contó con aproximadamente 10 equipos de trabajo**, constituidos por funcionarios de la STP y del INDERT.

### 7.6.2. Levantamiento de Fichas Sociales a las Familias de los Distritos más pobres de la Región Oriental.

En el marco de este proyecto, **la aplicación de la Ficha Social estuvo exclusivamente a cargo de la Unidad de Registros Administrativos de la STP, realizado entre los meses de octubre y diciembre de 2014.**

Abarcó **varios distritos de los 14 departamentos de la Región Oriental y de Presidente Hayes, de la Región Occidental del país. Se visitaron 110 distritos más pobres, que incluyeron a los 120 asentamientos priorizados.**

La Ficha Social utilizada en aquella oportunidad, corresponde a la segunda versión, que fue ajustada con la asistencia técnica del Banco Mundial.

La Coordinación General estuvo **a cargo de la Directora General de Información Social (DGIS)**, quien fue responsable de la planificación, seguimiento y supervisión general del Proyecto. Además, se contó con otras áreas responsables de la Coordinación de campo, Coordinación de Procesamiento y Análisis; y la Coordinación Administrativa y de RRHH. Fueron contratadas aproximadamente 300 personas en el marco del Proyecto con la STP.

### 7.6.3. Supervisión de las Fichas Sociales aplicadas en el marco del Programa de Asistencia a Pescadores del territorio Nacional de la SAS.

**En el año 2015, en el marco del Programa Asistencia a Pescadores, la Secretaría de Acción Social (SAS), realizó el censo a los pescadores** del territorio nacional, cuyo producto es la base de datos con la información de los resultados de la aplicación de la Ficha Social de la STP que incluye a las Unidades Familiares, la identificación del titular del subsidio por Unidad Familiar UF y el geo referencia de cada UF.

**La STP, a través de Dirección General de Información Social DGIS apoyó a la SAS** en **la supervisión del trabajo realizado**, contando con un contrato de servicio **y para verificar la calidad de la información relevada**, tanto en campo como en gabinete durante el procesamiento de los datos. En ese sentido, la SAS entregó las bases de datos a la DGIS para realizar la verificación correspondiente y a ser acondicionadas para la aplicación del algoritmo correspondiente, a fin de determinar las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, como también las que no están de situación de pobreza y por tanto no aplican para el pago del subsidio por veda pesquera, otorgado por la SAS.

Para iniciar el trabajo, se solicitó las siguientes informaciones: cantidad de pescadores pre-censados y cantidad de participantes del programa a ser censados. Estos datos sirvieron de base para planificar la supervisión a una muestra de las fichas sociales aplicadas, revisitando a los pescadores de las fichas sociales seleccionadas. **Se realizó la verificación y consistencia de las fichas sociales post relevamiento de datos**, mediante re-entrevistas y se participó in situ de las entrevistas realizadas por las personas contratadas por la empresa para aplicar la ficha social.

En la primera supervisión realizada, los subcoordinadores de campo supervisaron 81 fichas sociales de 924 pescadores registrados en Ñeembucú y realizaron el acompañamiento a los equipos durante el trabajo de campo en los distritos de Pilar y Humaitá. En la segunda supervisión, se revisaron los datos de 202 fichas sociales de pescadores registrados de un total de 1.520. **Los resultados de las supervisiones fueron informados a las SAS para ajustes y correcciones pertinentes**.

Posteriormente se recibieron las bases de datos de los resultados de las fichas sociales aplicadas a los pescadores, y se realizó la verificación y consistencia de estas (carátula, vivienda, población y agropecuaria). **Una vez limpias las bases de datos, se procedió a aplicar el algoritmo para la clasificación de los estados de pobreza de los pescadores registrados y sus familias, y los resultados fueron entregados a la SAS para su análisis y decisión correspondiente respecto al pago del subsidio por la veda pesquera**.

### 7.6.4. Proyecto Nº 96.188 «Identificación de familias en situación de pobreza extrema"

El Proyecto 96.188 "Identificación de Familias en Situación de Pobreza Extrema" fue suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del componente social del Proyecto de "Mejoramiento de Caminos Vecinales y Puentes en Áreas Rurales" del MOPC, financiado con recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), para la aplicación

de la Ficha social. **El componente social consiste en "caracterizar e identificar a las familias que puedan ser beneficiarias de programas de inversión en pobreza a través de un proceso de identificación, monitoreo y evaluación de familias en situación de pobreza extrema,** a ser ejecutado por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)".

En ese contexto, el objetivo del acuerdo firmado por las partes fue "**Identificar a familias en situación de pobreza y relevar información sobre sus condiciones sociodemográficas y económicas, con el fin de coordinar acciones interinstitucionales para dar respuestas primordiales al acceso de los servicios básicos a las familias** y a un mejor bienestar de vida, saludable y digna".

Los recursos financieros sirvieron para realizar la **aplicación de la Ficha Social, contar con la infraestructura adecuada**, los recursos humanos, los equipamientos y materiales necesarios para llegar a la meta de 147.000 fichas sociales aplicadas en el marco del proyecto.

**Entre las principales actividades realizadas por la DGIS, se encuentran la planificación de la aplicación de la Ficha Social, el acompañamiento y la supervisión del trabajo de campo, el procesamiento de los datos, la tabulación y análisis de los resultados de las fichas sociales aplicadas desde octubre del 2015 hasta enero de 2017.** Para llevar a cabo las actividades en el marco del Proyecto, fueron contratadas 241 personas.

**El Proyecto contó con un organigrama encabezado por la Junta Directiva del Proyecto** conformado por el Represente del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), con el apoyo de un Comité Consultivo Interinstitucional conformado por el Coordinador General de Pobreza y Desarrollo Social de la STP y un representante del MOPC. Por su parte, la Unidad Ejecutora del Proyecto, estuvo a cargo de la Directora General de la Dirección General de Información Social (DGIS), en su calidad de Directora Nacional y ha sido la responsable de la gestión general del Proyecto. Otras áreas de responsabilidad fueron las siguientes:

- **Sub coordinación General:** responsable del apoyo en la coordinación de todas las actividades necesarias para la ejecución técnica de la aplicación de la Ficha Social.

- **La Unidad Administrativa:** responsable de la gestión administrativa, financiera y contable del Proyecto, de acuerdo con las normas y procedimientos del PNUD.

- **La Unidad Técnica**, conformada por las siguientes áreas:
  - Relevamiento de datos: Responsable de la coordinación, ejecución y supervisión de las actividades relacionadas con la recolección de datos en campo.
  - Procesamientos y análisis de los datos: Responsable del desarrollo de los programas de ingreso y consistencia automática de datos de la aplicación de la ficha social utilizando las Tabletas. Responsable del procesamiento de los datos, verificación de códigos, control de materiales utilizados, control de calidad de la información entre otras.

**De aproximadamente 147.000 familias que cuentan con ficha social, 11,1% están en situación de pobreza extrema, 18,6% en pobreza no extrema, 28,9% son no pobres vulnerables y 41,3% fueron clasificados como no pobres no vulnerables.**

### 7.6.5. Proyecto 100263 "Información de base para la identificación de potenciales beneficiaron del programa "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza"

El Proyecto 00100263 "Información de Base para la Selección de Adultos Mayores en Situación de Pobreza" fue suscrito entre el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para aplicar la Ficha Social a los hogares con adultos mayores inscriptos en las municipalidades de sus distritos.

El objetivo principal, fue **recabar información que permita seleccionar a potenciales beneficiarios del programa "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza".**

**La meta específica del Proyecto, fue la aplicación de la Ficha Social a 130.000 adultos mayores en base al listado de personas a relevar provisto por Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda (DPNC/MH).**

Las principales actividades realizadas por la DGIS, fueron la planificación de la aplicación de la Ficha Social, el acompañamiento y supervisión del trabajo de campo y el procesamiento de los datos, **basados en los resultados de las fichas sociales aplicadas desde setiembre de 2016 hasta marzo de 2017. Para llevar a cabo las actividades, fueron contratadas 203 personas, aproximadamente**.

El Proyecto contó con un **organigrama encabezado por la Junta de Proyecto, conformada por el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario Ejecutivo de la STP y la Representante Residente del PNUD**; con el apoyo del PNUD, mediante un Garante de Resultados para monitorear las actividades, prestar asesoría, y asegurar el logro de los resultados previstos.

Por su parte **la Unidad Ejecutora del Proyecto, estuvo a cargo de la Directora General de Información Social (DGIS)**, en su calidad de Directora Nacional y con el personal técnico y administrativo requerido. **El personal técnico desempeñó sus actividades bajo la dirección y supervisión de la Dirección Nacional del Proyecto**, mientras que el personal administrativo desempeñó sus actividades bajo la dirección y supervisión del PNUD, pero en estrecha coordinación con la Dirección Nacional del Proyecto.

Por otro lado, **el PNUD, mediante su Unidad de Operaciones, prestó los servicios administrativos**, en adición a los que normalmente presta a los proyectos de implementación por el Gobierno, orientados a asegurar el logro de los resultados previstos, y el cumplimiento de las normas y procedimientos del PNUD.

**Los resultados finales muestran que, de 123.825 adultos mayores con Ficha Social** aplicada, 51% son pobres y 49% no pobres.

### 7.6.6. Encuesta de Línea de Base "Programa Conjunto Seguridad Alimentaria y Nutricional – PC-SAN"

En el marco del Programa Conjunto PC-SAN "Paraguay protege, promueve y facilita el cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional en poblaciones priorizadas en situación de vulnerabilidad", **la DGIS realizó la Encuesta de Línea de base, con recursos financieros del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).**

El **objetivo general de la encuesta fue proporcionar información de base para evaluar los resultados del proyecto PC-SAN, mediante la provisión de evidencia sobre las condiciones de vida** de la población vulnerable.

La encuesta estuvo **dirigida a los asentamientos campesinos y a la población indígena que residen habitual o permanentemente en viviendas particulares y en las comunidades indígenas**, de los distritos seleccionados en el marco del Programa.

El **tamaño muestral fue de 1.500 viviendas:**

- La **muestra de viviendas de las Comunidades Indígenas, fue de 800**. El marco utilizado para la selección de la muestra, estuvo basado en el Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

- El **marco de muestreo para los Asentamientos Campesinos fue el listado de familias en situación de pobreza identificadas** a través de la ficha social, con un total de 700 viviendas.

**Los cuestionarios utilizados para la toma de datos fueron la Ficha Social, con la incorporación de un módulo sobre Seguridad Alimentaria, dirigido a las familias de las viviendas seleccionadas, y un cuestionario comunitario dirigido a los Líderes, Lideresas y a los principales referentes de las Comunidades Indígenas.**

**El módulo correspondiente a Seguridad Alimentaria contiene 6 secciones, las que cuales se detallan a continuación:**

**Seguridad Alimentaria**

I. Cultivos Agrícolas
II. Tenencia de Consumo de Alimentos
III. Utilización y Consume de Agua
IV. Conservación y Preparación de Alimentos
V. Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
VI. Medición Antropométricas

**El Cuestionario Comunitario contiene las preguntas extraídas del Cuestionario Comunitario** utilizado en el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012 llevado a cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

El **cuestionario comunitario** consta de las siguientes secciones:
Identificación Geográfica
Datos de la comunidad/aldea
Educación
Conocimientos y prácticas ancestrales

**La Coordinación General estuvo a cargo de la Directora General de Información Social (DGIS),** quien fue responsable de la planificación, seguimiento y supervisión general del Proyecto. Además, se contó con otras áreas responsables de la Coordinación de campo, y Coordinación de Procesamiento y Análisis.

El **trabajo de campo se inició el 18 de enero y finalizó el 13 de abril de 2017**. Para la recolección de la información en campo se contó con 2 equipos de trabajo, cada equipo estuvo conformado por 1 Supervisor, 3 Encuestadores y 1 Técnico con vehículo.

Como principal resultado del trabajo, con relación a la identificación de las familias en situación de pobreza, se puede mencionar que las familias están en situación de pobreza o de vulnerabilidad. Así, **el 80% de las familias de los Asentamientos Campesinos se encuentran en situación de pobreza extrema y el 18,4% en situación de pobreza no extrema; en tanto que, el 1,6% de las familias están clasificadas como no pobres pero vulnerables.** Por otra parte, **todas las familias de las Comunidades Indígenas a las que se les aplicó la Ficha Social, están en situación de pobreza; el 80,7% se encuentran en situación de pobreza extrema y el 19,3% restante se encuentran en situación de pobreza no extrema.**

### 7.6.7. Aplicación de la Ficha Social a Personas afectadas por la Tuberculosis

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a través del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (PNCT) **solicitó a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), la aplicación de la Ficha Social a las personas afectadas por la Tuberculosis y que reciben tratamiento médico**.

El objetivo principal **fue clasificar por estado de pobreza a las personas afectadas por la Tuberculosis (TB) atendidas por el PNCT, a fin de que las mismas sean potenciales beneficiarias de los programas sociales**, atendiendo a que la tendencia a nivel global es que una mayoría importante de las personas afectadas por la Tuberculosis, pertenecen a estratos vinculados a situaciones de pobreza o pobreza extrema.

Para el efecto, **el Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (PNCT) del MSPBS, proporcionó el listado de un total de 616 personas afectadas que residen habitual o permanentemente en viviendas particulares de Asunción y los distritos del Departamento Central.**

La estructura de trabajo estuvo comprendida por una Coordinación General, a cargo de la Directora General de Información Social (DGIS), quien fue responsable de la planificación, seguimiento y supervisión general del Proyecto, además de otras áreas responsables como la Coordinación de campo y la Coordinación de Procesamiento y Análisis.

**El trabajo de campo se inició el 16 de octubre de 2017 y finalizó el 14 de noviembre de 2017**, con 2 equipos de trabajo, constituidos cada uno por 1 Supervisor, 3 Encuestadores y 1 Técnico con vehículo.

**Se aplicaron 355 fichas sociales en el marco del Proyecto, de las cuales el 3,7% se encuentra en pobreza extrema, el 37,7% en pobreza no extrema, 7,6% son no pobres pero vulnerables y 51% de las familias son no pobres no vulnerables.**

### 7.6.8. Encuesta de "Salud, Bienestar y Envejecimiento - SABE"

En el marco del proyecto "Establecimiento del Complejo Santo Domingo para cuidados y servicios sociales y asistencia técnica para el desarrollo de políticas para Adultos Mayores en Paraguay", la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), a través de su Oficina en Paraguay y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) firmaron un memorándum de entendimiento, para realizar la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE).

**La encuesta estuvo dirigida a las personas de 60 años y más que reside habitual o permanentemente en viviendas particulares de las zonas de Asunción y el Departamento Central**. Abarcó 8 distritos del departamento Central: Fernando de la Mora, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano R. Alonso, Ñemby, San Lorenzo, Villa Elisa.

El tamaño **muestral definido fue de 500 hogares en los que residen adultos mayores.** Se previó una sobredimensión de la muestra de un 20%, de manera a enfrentar los problemas de no respuesta y la mayor dificultad que implica realizar el seguimiento a una persona individualizada dentro del hogar.
La **herramienta de recolección de datos fue la Ficha Social, a través de la cual se obtuvieron los estados de pobreza de los adultos mayores encuestados, además 10 secciones del cuestionario SABE (Salud, Bienestar y Envejecimiento) estandarizado, aprobado y sugerido por la Organización Panamericana de la Salud.**

La Coordinación General estuvo a cargo de la Directora General de Información Social (DGIS), quien fue responsable de la planificación, seguimiento y supervisión general del Proyecto. Además, se contó con otras áreas responsables de la Coordinación de campo, y Coordinación de Procesamiento y Análisis.

**El trabajo de campo se inició el 07 de noviembre de 2017 y finalizó el 22 de diciembre de 2017,** con 2 equipos de trabajo, constituidos cada uno por 1 Supervisor, 4 Encuestadores y 1 Técnico con vehículo

**Los resultados de la encuesta muestran que el 11,1% se encuentran en situación de pobreza no extrema, el 6,0% son no pobres pero vulnerables y el 82,9% de las familias, fueron clasificados como no pobres no vulnerables.** No se encontraron familias en situación de pobreza extrema.

## 7.7. Aspectos metodológicos y operativos de la aplicación de la ficha social

### 7.7.1. Ámbito Poblacional

**La aplicación de la ficha social está dirigida a la población que reside habitual o permanentemente en viviendas particulares de las zonas más carenciadas del país; priorizándose a la población que vive en el área rural.**

La información de la aplicación de la ficha social es proporcionada por el jefe/a o miembro del hogar mayor a 14 años, que conozca todos los datos requeridos en la ficha social.

### 7.7.2. Ámbito Geográfico

Se ha priorizado el área rural de los 14 departamentos de la Región Oriental: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguarí, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú; y el departamento Pdte. Hayes de la Región Occidental. Independientemente, **se han aplicado también fichas sociales en el área urbana, según las necesidades de los diferentes proyectos mencionados anteriormente.**

En general, **para la selección de las zonas a ser visitadas, se tuvieron en cuenta aquellos distritos y localidades rurales con mayores niveles de pobreza**, de acuerdo al Mapa de Pobreza[10] elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación. Se seleccionaron principalmente las localidades rurales con más del 40% de pobres y en algunos casos, se llegó a aplicar la ficha social en localidades con más del 30% de nivel de pobreza total.

### 7.7.3. Ficha Social. El instrumento de recolección de los datos

La ficha social aplicada es un cuestionario basado en preguntas de la Encuesta Permanente de Hogares, el cual fue ajustado en base a los requerimientos de estándares internacionales para la medición del nivel de pobreza.

10 Resultado de la aplicación de modelos de pobreza que estiman el ingreso familiar para cada departamento representativo del país, combinando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2011, 2012 y 2013 que luego fueron aplicados al Censo 2012.

La ficha social consta de 9 secciones bien diferenciados y son las siguientes:

I. Identificación Geográfica
II. Equipo de Trabajo
III. Resultado de la Entrevista
IV. Datos de la Vivienda
V. Sociodemográfica
VI. Educación
VII. Salud, Discapacidad
VIII. Empleo
IX. Actividades Agropecuarias, Animales y Cultivos Agrícolas

El llenado de la ficha social tiene una duración aproximada de 30 minutos por hogar, en promedio.

### 7.7.4. Capacitación

La convocatoria para la capacitación, se realizó teniendo en cuenta la experiencia de los postulantes en la realización de encuestas y censos, además aquellas que han tenido un buen desempeño en proyectos similares y la disponibilidad para realizar trabajos en el interior del país. **Las capacitaciones estuvieron a cargo del plantel técnico y operativo de la DGIS.**

La capacitación a postulantes para supervisores y encuestadores se centró principalmente en:

- Presentar detalladamente el proyecto: objetivos, resultados esperados, financiamiento, universo del estudio, metodología del trabajo de campo, etc.

- Presentar y explicar los objetivos de cada pregunta de la ficha social, con el apoyo del manual del Encuestador que incluye además, el desarrollo de la importancia de la labor del encuestador, los métodos y las técnicas que ayudan a facilitar la entrevista y las formas de registrar la información.

Los criterios de evaluación de los postulantes se basaron en los resultados de:

- Simulación de entrevistas: cada postulante completó una ficha de acuerdo a las respuestas del entrevistado (que fue uno de los capacitadores).

- Evaluación Teórica cada postulante completó la ficha social, a través de una situación teórica planteada y posteriormente realizó la carga de la misma en la Tableta.

Las fichas sociales completadas fueron corregidas y puntuadas por los capacitadores. Los postulantes con las mejores puntuaciones fueron seleccionados y contratados para realizar la aplicación de las fichas sociales.

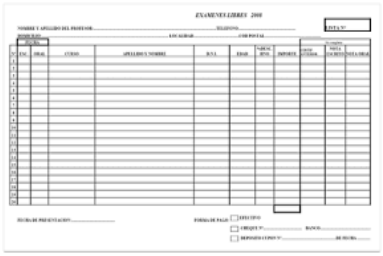
### 7.7.5. Trabajo de campo

Para la aplicación de las fichas sociales en campo se contrató a los supervisores y encuestadores, quienes fueron los responsables de la toma de los datos en campo y a los coordinadores y subcoordinadores de campo responsables de la planificación, estrategia y control de la calidad de los datos y de las actividades de los equipos de encuestadores.

Los insumos y materiales entregados a los equipos para la realización del trabajo de campo son los siguientes:

1. Indumentarias (chalecos, *kepis*, credenciales, todos con distintivos oficiales del Proyecto) y planchetas.
2. Tableta, para aplicar la Ficha Social.
3. PDA, para geo referenciar las viviendas, planos cartograficos distritales y de la localidad.
4. Manual del encuestador.

5. Planilla de supervisión para numeracion y clasificación de las viviendas.
6. Planilla de producción diaria.
7. Planilla de asistencia.
8. Formato de informe de viaje para supervisores.
9. Notas dirigidas a los Intendentes Municipales para informar sobre el trabajo a realizarse en el municipio.



Cada equipo de trabajo de campo, está conformado por 1 Supervisor, 3 Encuestadores y 1 Técnico con Vehículo, con las siguientes funciones:

**Supervisores de encuestadores**: Responsables de controlar, supervisar y apoyar el trabajo de los encuestadores en campo, para el cumplimiento de sus funciones. Además, es el responsable del uso del PDA para el geo referencia de las coordenadas de ubicación de las viviendas.

Encuestadores: Responsables de la captura de los datos en la Ficha Social, mediante entrevista directa al jefe de hogar o a algún miembro del hogar, en las viviendas.

La **estrategia de campo** consiste en definir, para cada semana de trabajo, las localidades a ser visitadas por los equipos de campo, para la aplicación de las fichas sociales. En la misma se define la carga de trabajo, el tiempo de duración, los integrantes de los equipos y las localidades a visitar.

La carga de trabajo para cada equipo se realiza teniendo en cuenta el tiempo promedio del llenado de la ficha social y la distancia a ser recorrida entre una localidad y otra. La cantidad promedio de fichas sociales aplicadas por día por cada encuestador fue de 12 viviendas.

Con la utilización de la Tableta para la aplicación de la ficha social en campo, se logró mejorar la calidad de los datos y disminuir el tiempo de procesamiento de las mismas en sus diferentes etapas (crítica, codificación, análisis y consistencia de los datos).

### 7.7.6. Calidad de la recolección de los datos

La recolección de la información en campo contó con la supervisión permanente del Coordinador y los Sub Coordinadores de campo, además de la supervisión realizada por cada supervisor del equipo de trabajo. **La supervisión consistió principalmente en acompañar y asistir a las entrevistas, hacer la revisión y corrección de los cuestionarios, aclaración en caso de dudas y reorientación en casos necesarios.**

El supervisor de cada equipo escucha al menos una entrevista de los encuestadores por día, a fin de observar el llenado completo del cuestionario, la formulación de las preguntas y evaluar la comprensión del entrevistado al dar la respuesta.

Por su parte, **algunas de las principales actividades de supervisión del Coordinador y los Sub Coordinadores de campo**, son las siguientes:

- **Verificación de las entrevistas** de los encuestadores in situ, realización de re-entrevistas, verificación de los datos en las tabletas de los encuestadores.
- **Acompañamiento en campo** de la actualización cartográfica, verificación de numeración de viviendas en las planillas por localidad con la cartografía.
- **Revisita de localidades** para corroborar la situación final de las viviendas (completas, desocupadas, abandonadas, rechazo, etc.).
- **Reuniones individuales y grupales**, para aclarar los puntos observados en la supervisión, con los encuestadores y/o supervisores.

### 7.7.7. Procesamiento y control de la calidad de los datos

**El software utilizado para la aplicación de la Ficha Social con la Tableta y para la elaboración de los programas de validación y consistencia de los datos es el CsPRO**; el cual permite la creación de una pantalla de captura de datos y cuenta con la aplicación de validación de datos a través de la cual se realiza en forma automática la detección de errores como la detección de duplicación números de cédulas de los miembros dentro de una misma familia o de claves de fichas sociales, cálculo de edades a partir de la fecha de nacimiento, entre otros.

**Al término del trabajo de campo de la semana, el área de procesamiento recibe las tabletas para descargar los datos y procesar la información**. La metodología para el procesamiento y control de calidad de los datos presenta las siguientes características principales:

- **Descarga de las bases de la TABLETA**

Se procede a la **descarga de las bases contenidas en la Tableta** de cada supervisor de campo, quienes son los encargados de realizar las copias de las bases de los encuestadores a su cargo en las respectivas semanas. De cada supervisor se descargan 4 bases por semana de trabajo.

- **Verificación de los datos**

Posterior a las descargas en las PCs, de **los archivos obtenidos de las Tabletas, se procede a la verificación de los datos provenientes de las bases, comparando los mismos con el informe realizado por los supervisores, a fin de corroborar que los datos obtenidos coincidan con la descripción del informe presentado por cada uno de ellos, esto es, se verifica si la cantidad de viviendas y las situaciones** de entrevista (desocupadas, rechazo, ausentes, completas, en construcción, casa de veraneo y otras situaciones) coinciden, si los números de viviendas son correlativos, si la localización geográfica corresponde con las localidades trabajadas, etc. En caso que no coincidan los datos, se revisan las diferencias con ayuda del supervisor para corregirla.

- **Codificación y validación de errores**

Una vez verificados los informes de los supervisores, se distribuyen las bases de las fichas sociales aplicadas por encuestador, **a las personas encargadas de realizar la verificación y consistencia de los datos recabados, quienes utilizan un programa informático de validación de datos creado para el efecto**, a fin de verificar cada una de las variables. Seguidamente, se procede a corregir los errores que arroja el programa de validación, así como la codificación de ocupación y actividad. **También se realiza la verificación de cédulas para identificar posibles casos de duplicación.**

- **Clasificación de las familias en situación de pobreza**

Una vez que se cuenta con la base de datos limpia de las fichas sociales aplicadas, a partir de las informaciones obtenidas, **se procede a la clasificación del estado de pobreza del hogar, mediante la aplicación del algoritmo elaborado por la STP**, el cual clasifica a los hogares en 4 grupos: Pobres extremos, Pobres no extremos, No pobres pero vulnerables y No pobres no vulnerables.

- **Base en formato SPSS**

**Una vez que se cuenta con la clasificación por estado de pobreza de las familias, se exportan las bases de datos al paquete estadístico SPSS o al STATA, para su posterior análisis**. Con ello, las bases están listas para generar información de calidad para la toma de decisiones.

## 7.8. Resultados alcanzados

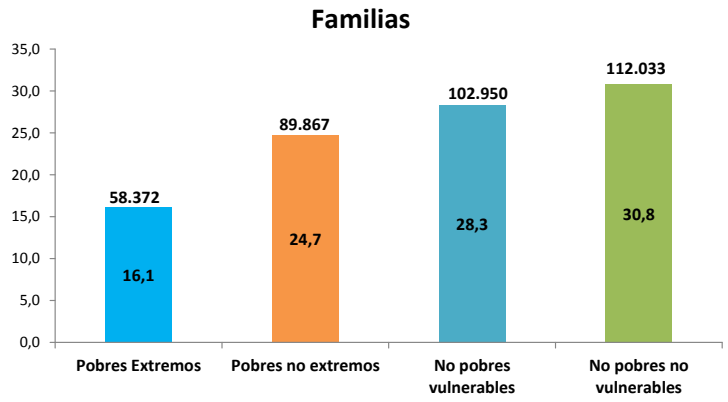
Durante los últimos cuatro años y mediante los diferentes proyectos, pudieron ser **aplicadas las fichas sociales a una gran cantidad de familias, 81,7% de las cuales viven en el área rural, área priorizada por tener la mayor cantidad de personas en situación de pobreza**, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

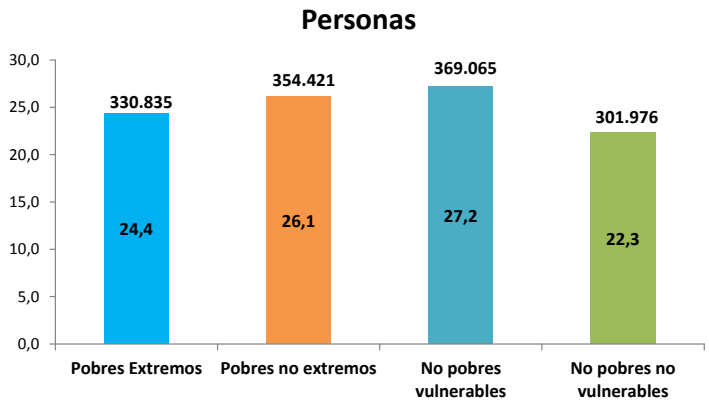
En algunos casos, **debido a las características del proyecto, se aplicó la ficha social a una misma familia más de una vez, situación que se dio principalmente en el proyecto de "Información de Base para la Selección de Adultos Mayores en Situación de Pobreza".**

A la fecha, **se cuenta con informaciones de 363.222 familias y 1.356.297 personas con fichas sociales aplicadas, procesadas y clasificadas** por estado de pobreza; familias que viven en la Capital y 242 distritos, distribuidas en 6.514 localidades en todo el país.

En total, **el 40% de las familias con ficha social aplicada son pobres; el 16,1% de las mismas se encuentran en situación de "pobreza extrema" (58.372 familias), y el 24,7% en situación de "pobreza no extrema". Por otra parte, el 28,3% y el 30,8% de las familias fueron clasificadas como "no pobres vulnerables" y "no pobres no vulnerables" respectivamente.**

Respecto a la población, **el 24,4% de las personas registradas con la ficha social (330.835 personas) están en situación de "pobreza extrema" y el 26,1% (354.421 personas) se encuentra en situación de "pobreza no extrema"**. Por otro lado, el 27,2% de las personas registradas son "no pobres vulnerables" y el 22,3% son "no pobres no vulnerables".






La mayor cantidad de familias corresponde al Departamento de San Pedro (17,3%), seguido del Departamento de Caaguazú (16,9%) y el Departamento de Itapuá (10,2%). Por otra parte, la menor cantidad de fichas sociales aplicadas, se registra en el Departamento de Boquerón con 104 fichas sociales.

Los Departamentos de San Pedro y Caaguazú cuentan con el 18,4% y el 17,2% de las personas respectivamente, mientras que en Itapúa se encuentra el 10% y los otros 6 departamentos concentran entre el 5,3% y el 7,7% de las personas registradas con la Ficha Social. Por otra parte, el departamento con menor cantidad de población registrada es Boquerón, con 353 personas.

### 7.8.1. Principales productos

- **Listado de familias por estado de pobreza, conteniendo:**

- Ubicación geográfica (Departamento, Distrito, Área, Localidad, Dirección)
- Coordenadas geográficas de las viviendas.
- Nombre y apellido de los miembros del hogar, edad, sexo, parentesco, C.I., teléfono.

- **Bases de datos con información socioeconómica**
- **Mapas geo referencia**

  **A nivel país**

  120 Asentamientos priorizados

  42 Asentamientos priorizados para construcción de viviendas

- **Mapas departamentales**

  **San Pedro**

  – Distritos visitados
  – Localidades visitadas
  – Familias en situación de pobreza
  – Familias en pobreza extrema – localidades y pobreza no extrema – localidades

- **Productos adicionales de las fichas aplicadas a los Adultos Mayores entregados al Ministerio de Hacienda.**

  - Informe de campo
  - Nota y lista de AM incluidos en campo
  - Declaración Jurada
  - Fotografía del AM
  - Fotografía de C.I.
  - Fotografía del respondente
  - Fachada de la vivienda

## 7.9. Lecciones aprendidas y recomendaciones

- ✓ **Contar con infraestructura física y tecnológica**, además de recursos financieros, para cumplir con la meta propuesta.
- ✓ La importancia de la **supervisión del trabajo de campo**, durante la aplicación de la ficha social, para asegurar la calidad de los datos recolectados.
- ✓ La **utilización de tabletas para la aplicación de la ficha social en campo**, con la cual se logró disminuir el tiempo de procesamiento de estas en sus diferentes etapas (crítica, codificación, análisis y consistencia de los datos).
- ✓ El **cansancio de los informantes para responder a cuestionarios de diferentes programas sociales**, que en general cuentan con las mismas preguntas.
- ✓ El **apoyo de las municipalidades para facilitar el acceso a algunas localidades para realizar el trabajo** en el tiempo previsto.
- ✓ **Contar con la base del Departamento de Identificaciones** (Ministerio del Interior) para verificar y recuperar números de cédulas, nombres y apellidos para los casos con errores o no reportados.

## 7.10. Desafíos futuros

- ✓ **Generalizar el uso de la ficha social como instrumento único** de identificación de las familias en situación de pobreza por las instituciones públicas responsables de programas sociales y que la información adicional requerida por los programas se solicite sólo a las clasificadas como pobres.
- ✓ **Contar con recursos para aplicar la ficha social en el resto de los distritos y localidades** que cuentan con familias en situación de pobreza. Principalmente en el área urbana.
- ✓ **Actualizar los datos de la ficha social recolectados**, a fin de evaluar si ha habido cambios en los estados de pobreza de las familias.
- ✓ **Difundir los resultados de la Ficha Social aplicada en todos los niveles**.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

# 8. Mapa de pobreza

## 8.1. Introducción

Estos apuntes de experiencias contienen referencias sobre los resultados del trabajo técnico realizado para lograr un **modelo de medición con el Mapa de Pobreza, a través de la aplicación de un algoritmo a los datos del Censo 2012 para estimar el ingreso familiar y otros indicadores de pobreza y desigualdad**, a nivel de los barrios y localidades del país, niveles de desagregación que pueden ser obtenidos únicamente con la información arrojada por el Censo Nacional.

El objetivo del estudio fue **conocer la distribución espacial del bienestar económico, representados a través de mapas**. Con esto se buscó mejorar la focalización de las políticas sociales del gobierno, con el propósito de mejorar el nivel de vida de las personas en condiciones de pobreza, enmarcados dentro del Programa Nacional de Reducción de Pobreza "Sembrando Oportunidades".

A través del modelo se realizan predicciones del ingreso familiar per cápita para los hogares censados, así como el status de situación de pobreza por hogar, utilizando procedimientos estadísticos que permiten combinar los datos del Censo 2012 y los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 2011, 2012 y 2013.

A modo de aclaración, se debe tener en cuenta que los mapas de pobreza incorporan un conjunto de errores, los cuales no son controlados por el modelo, como son: los errores de modelo, errores de muestreo y errores de no muestreo (SAIPE 2015).

## 8.2. Metodología

La Metodología empleada para la obtención de los resultados puede describirse como sigue:

### Paso 1: Obtención y Preparación de los datos del Censo 2012

Las bases de datos del Censo 2012 fueron obtenidas a través de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Con las bases de población se crearon las variables a ser utilizadas en el modelo, con el criterio de que coincidan con aquellas variables de la Encuesta Permanente de Hogares, para los departamentos representativos de la misma, los cuales son: San Pedro, Alto Paraná, Caaguazú, Itapúa, Central, Asunción y Resto, que incluye a todos los demás departamentos no mencionados y que incluye a los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón.

Se obtuvieron así un total de 179 variables en común entre el Censo y la Encuesta. De modo a lograr la correcta inclusión de las variables en el modelo, se tuvieron en cuenta las diferencias en la categorización de ciertas variables y la definición de estas. Para ello, se estandarizaron, recodificando y transformando todas las opciones de categorías de las variables comunes de modo a garantizar la similitud de estas. Algunas de estas variables en común utilizadas en el modelo incluyen a las características del hogar, como son tipo de hogar, materiales de la vivienda, acceso a servicios básicos, características demográficas de la vivienda, características del jefe del hogar y otros miembros, entre ellos educación, lengua, lugar de nacimiento, condición laboral, entre otros.

NOTA: Para aumentar el número de observaciones (grados de libertad) en el modelo para cada departamento representativo, se combinaron tres Encuestas, de los años 2011,2012 y 2013. Para lograr esto, los factores de expansión fueron divididos por tres, por ser ésta la cantidad de encuestas utilizadas.

### Paso 1a: Descomposición de los datos al nivel de Barrios o Localidades

Es necesario contar con indicadores de ingresos y pobreza monetaria, datos que son arrojados únicamente por la Encuesta Permanente de Hogares, y que no son posibles de obtener con la información del Censo, por lo que se procedió a la realización de un método de imputación a través del Software Estadístico STATA con el comando povimp, siguiendo la metodología de H. Dahn, P. Lanjouw y U. Serajuddin en el documento *Updating Poverty Estimates at Frequent Intervals in the Absence of Consumption Data.*

El método de imputación *survey-to-census* consistió en estimar los datos de ingresos para los hogares con aquellos datos disponibles en la Encuesta Permanente de Hogares, implementadas en el mismo periodo de tiempo en que se llevó a cabo el último Censo del país, en el año 2012.

A su vez, estos datos fueron desagregados hasta el nivel de barrios o localidades, información a la que se puede llegar a través del Censo, para cada distrito de todos los departamentos representativos del país, según la Encuesta Permanente de Hogares.

### Paso 2: Comparación entre las medias de las variables creadas en el Censo con las variables del segmento representativo correspondiente a la EPH.

Se compararon las medias y los coeficientes de las variables tanto del Censo como de la EPH, obtenidos a través del comando de medias SPY en STATA, el cual toma en cuenta el diseño de la encuesta. Se consideraron variables similares y, por lo tanto, utilizables en el modelo, a aquellas variables cuyo promedio censal hayan caído dentro del intervalo de confianza al nivel del 95% alrededor de su correspondiente valor promedio correspondiente a la Encuesta Permanente de Hogares. Al mismo tiempo, se excluyeron del modelo a aquellas variables categóricas cuyos intervalos de confianza, tanto en la encuesta como en el Censo, hayan sido menores a 3% o mayores a 97%.

### Paso 3: Creación de un modelo de medición de condiciones de pobreza para los hogares al nivel de los departamentos representativos en la Encuesta Permanente de Hogares

Para realizar el modelo de estimación del logaritmo del ingreso familiar mensual per cápita, para calcular los niveles de pobreza total, se aplicó una regresión probit hacia adelante y hacia atrás con el tipo stepwise, con el criterio de inclusión de un p-valor > 0.99 y de exclusión de un p-valor < 0.10, para todas las variables que fueron definidas previamente, de modo a seleccionar aquellas variables más significativas y garantizar de esta forma, la robustez del modelo.

A su vez, en la regresión tipo stepwise se dejaron como efectos fijos al tiempo y los distritos para las variables categóricas y utilizando los factores de expansión correspondientes para cada Encuesta.

5 modelos para cada nivel representativo.

### Paso 4: Utilización del modelo identificado por la regresión stepwise para imputar los niveles de pobreza al nivel de barrios o localidades.

Utilizando el comando povimp en STATA, se procedió a la imputación de los niveles de pobreza para cada barrio o localidad de cada departamento. Se volvió a realizar una regresión probit para estimar los ingresos per cápita, considerando 800 simulaciones para cada hogar, debido a que en la estimación realizada

anteriormente se utilizaron los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, datos provenientes de una muestra aleatoria, lo que implica la presencia de errores muestrales, que hacen referencia a la variación entre una muestra y otra. Estos errores fueron modelados en las simulaciones para calcular las medias.

### Paso 5: Pruebas de diagnóstico

Una vez obtenidos los niveles de pobreza y el número de hogares pobres, se corroboraron los resultados con los niveles de la Encuesta Permanente de Hogares al nivel de departamentos representativos, así como al nivel de áreas urbana y rural y, por último, a nivel país.

### Paso 6: Elaboración de mapas

Luego de haber obtenido los resultados de las estimaciones de pobreza y posteriormente realizadas las pruebas de diagnóstico, se procedió a la elaboración de los mapas con distintos niveles político-administrativos.

En primer lugar, con el comando spmap en STATA se elaboró el mapa de pobreza a nivel de todos los departamentos del país, utilizando los niveles de pobreza previamente estimados y utilizando además los archivos shape de cada departamento a modo de obtener las coordenadas geográficas para cada departamento, los cuales fueron obtenidos a través de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

## 8.3. Resultados de pruebas de diagnóstico

Se elaboraron tablas y comparativos estimativos entre los niveles de pobreza obtenidos a través de la Encuesta Permanente de Hogares y los niveles de pobreza estimados por el modelo utilizando la información del Censo, por departamento representativo, áreas urbano y rural y total país.

Se pudo observar que los resultados de las estimaciones de pobreza de nuestro modelo, utilizando el Censo 2012 son bastante acertados con respecto a los niveles arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares.

Siguiendo con las pruebas de diagnóstico de nuestro modelo, se compararon además los resultados del mismo, a nivel de distritos, con aquellos presentados en el estudio "Paraguay: Pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital" realizado por Horacio Santander y Marcos Robles del BID, en donde también se siguió la metodología de estimación de ingresos para áreas menores, utilizando datos del Censo 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares del año 2003.

El grado de relación existente entre los niveles arrojados por nuestro modelo y aquellos arrojados por el modelo de los autores mencionados pudo ser representado comparativamente.

Se cuenta con matrices de comparación de niveles de pobreza 2002-2012 por distritos.

La correlación entre los niveles de pobreza estimados en 2002 y los niveles de pobreza estimados en 2012 a nivel de distritos esta correlacionada positivamente con un coeficiente de 0.52. Además, el nivel de pobreza del año 2002 explica un 27% del nivel de pobreza en el año 2012 (R2=0.27).

## 8.4. Resultados de niveles de pobreza a nivel de departamentos y distritos

Se elaboraron mapas lo que **permitió visualizar aquellos departamentos con mayores niveles de pobreza** en color rojo oscuro y aquellos con bajos niveles de pobreza, en color naranja claro. **Los Departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá son los que presentan los mayores niveles de pobreza, los cuales concentran entre 30-50 por ciento de pobreza total, y entre los departamentos con menores niveles de pobreza se encuentran Amambay, Alto Paraná, Misiones, Ñeembucú y Central con menos de 20 por ciento.** Se cuenta con mapa de niveles de pobreza por departamento, representativos según fuente de datos.

Al comparar los mapas, se pudo observar que mostraban niveles similares de pobreza para todos los departamentos, **siendo los de mayores niveles los departamentos de San Pedro y Caaguazú** tanto para la encuesta como para el Censo, con un porcentaje entre 30-40%, respectivamente. Es importante aclarar que Boquerón y Alto Paraguay no son departamentos representativos en la EPH, pero en nuestro modelo aparecen con el nombre RESTO2 y presentan niveles moderados de pobreza, entre 22-25%.

Del mismo modo, se tomaron los datos estimados por el modelo para elaborar el mapa de pobreza a nivel de distritos, con los que se pudo observar la heterogeneidad en los niveles de pobreza no solo al comparar un departamento con otro sino también al hacer un comparativo intra departamental, siendo esto más evidente cuanto más bajo es el nivel de desagregación geográfica, en este caso a nivel distrital. Los resultados pueden ser observados en el mapa disponible: Niveles de Pobreza por distritos con datos del Censo 2012.

Igualmente se elaboraron tablas, por ejemplo, que presentan los porcentajes de pobreza a modo de comparar los niveles obtenidos con la información de nuestro modelo, utilizando el Censo 2012 y el modelo de Marcos Robles y Horacio Santander, mencionado anteriormente, utilizando el Censo 2002, ambos a nivel distrital. A través de esta tabla se pudo notar la variación en los niveles de pobreza de un año con respecto a otro. La tabla de referencia disponible es: Diferencia en los niveles de pobreza por distrito. Censo 2002-2012

Se pudo observar que, para la mayoría de los distritos, la pobreza disminuyó entre el año 2002 y 2012. Sin embargo, ciertos aumentos en los niveles para ciertos distritos de los departamentos de Paraguarí, Guairá, Itapúa, Cordillera, Caaguazú y Boquerón, siendo el mayor aumento del 48% en el distrito Dr. Bottrell, seguido por un 35% en el distrito de Yataity, ambos del departamento de Guairá.

### 8.4.1. Mapas a nivel de barrios por departamento

Se elaboraron mapas de pobreza a nivel de barrios o localidades para cada departamento del país. A través de estos mapas **se pudo observar tanto los niveles de pobreza como el número de hogares en condición de pobreza para cada barrio o localidad**. Por ejemplo, se cuenta con el mapa de Alto Paraguay: Niveles de pobreza y número de hogares pobres por barrios.

**En Alto Paraguay,** los barrios con mayores niveles de pobreza presentan un porcentaje entre 30-40% y solo uno con niveles entre 40-50%. A través del mapa se identifica la cantidad de hogares en condiciones de pobreza, y son 3 los barrios que concentran entre 100 y 200 hogares en condición de pobreza, siendo este último la mayor cantidad de hogares pobres para todo el departamento.

En cuanto al mapa de **Alto Paraná.** Niveles de pobreza y número de hogares pobres por barrio, los barrios que concentran los mayores niveles de pobreza para el departamento, entre 50-70%, se encuentran en los distritos Itakyry, Juan E Oíeary y Juan León Mallorquín específicamente. Teniendo en cuenta la cantidad de hogares pobres la distribución es mucho más heterogénea al interior del departamento, siendo los distritos

de Minga Guazú y San Alberto los que concentran barrios con números de hogares pobres entre 200 y 2000.

En el Mapa de **Amambay.** Niveles de pobreza y cantidad de hogares pobres por barrio, los barrios con mayor cantidad de hogares pobres se encuentran ubicados en los distritos de Capitán Bado y Pedro Juan Caballero, los cuales concentran entre 100-200 hogares pobres, este último como el mayor número para todo el departamento.

En el mapa de Asunción, de Niveles de pobreza y cantidad de hogares pobres por barrio, se pudo observar que los niveles de pobreza en los barrios de Asunción son moderados, en donde los que mayor número de hogares pobres concentran son el barrio San Blás, Zeballos Cué, Terminal, Pinozá y Virgen de Fátima específicamente con 100 a 200 hogares pobres en cada uno de ellos.

En **Boquerón**, el mapa de Niveles de pobreza y número de hogares pobres por barrios, los niveles de pobreza son moderados para todos los barrios. Teniendo en cuenta la cantidad de hogares pobres, se pudo identificar notar que los barrios que concentran la mayor cantidad de estos se encuentran ubicados en los distritos de Fernhein y Pedro P. Peña, con 100 a 200 hogares pobres en cada barrio.

**Caaguazú**: Se pudo observar que, en el departamento de Caaguazú, los niveles de pobreza son elevados para casi la totalidad de los barrios en todo el departamento. A través del mapa que muestra la cantidad de hogares pobres, se pudo identificar que los barrios con mayor concentración de estos se encuentran en los distritos de Yhú, Mcal. Francisco Solano López, Santa Rosa del Mbutuy y R.I. 3 Corrales, en donde se observan hasta un número de 200 a 2000 hogares pobres por barrio.

**Canindeyú:** En el departamento de Canindeyú, los barrios que concentran los mayores niveles de pobreza se encuentran entre los distritos Curuguaty, Ygatimi, Itanará e Ypehú, con niveles que ascienden hasta 70% de pobreza en cada barrio. La mayor cantidad de hogares pobres se encuentran distribuidos más heterogéneamente al interior de todo el departamento, con números que ascienden hasta 2000 hogares pobres por barrio.

**Central:** El departamento Central presenta niveles de pobreza moderados, en donde los barrios más pobres se encuentran ubicados en los distritos de Limpio, Mariano Roque Alonso y Luque. Mientras que el mapa que permite identificar los barrios con mayor cantidad de hogares pobres muestra que los mismos se encuentran distribuidos por todo el departamento, en donde los números ascienden a 2000 para algunos barrios.

**Concepción:** El departamento de Concepción presenta altos niveles de pobreza en ciertos barrios, especialmente en aquellos ubicados en los distritos de Horqueta, Belén, Loreto, Yby Yaŭ y San Carlos, con niveles de hasta 70% de pobreza total en ciertos barrios. Aquellos con mayor cantidad de hogares pobres se encuentran ubicados en partes de los distritos de Concepción, Horqueta e Yby Yaŭ con hasta 2000 hogares pobres por barrio.

**Cordillera:** Según se pudo identificar en el mapa del departamento de Cordillera, los barrios con mayores niveles de pobreza se encuentran ubicados en los distritos de Juan de Mena, Mbocayaty del Yhaguy, Isla Pucú y parte de Arroyos y Esteros. Sin embargo, los barrios con mayor número de hogares pobres se encuentran en los distritos de Emboscada, Nueva Colombia y Tobati en donde existen barrios con 100 a 200 hogares pobres y uno con hasta 2000 hogares.

Guairá: Los barrios con mayores niveles de pobreza se encuentran distribuidos a lo largo de todo el departamento de Guiará, con niveles que ascienden al 70% de pobreza total para ciertos barrios. Por otro lado, los barrios con mayor número de hogares pobres se encuentran ubicados en los distritos de Dr. Bottrell, Paso Yobai, José Fassardi e Itapé, en donde existen algunos con 200 a 2000 hogares pobres.

**Itapúa:** En el departamento de Itapúa se observan altos niveles de pobreza, especialmente en los barrios ubicados en los distritos de San Pedro del Paraná, Alto Verá, General Delgado y Capitán Meza. Sin embargo, los mismos no presentan gran cantidad de hogares pobres, siendo los barrios que cuentan con mayor cantidad de éstos aquellos ubicados en los distritos Tomás Romero Pereira, Yatytay y General Artigas, tal como se puede observar en el mapa.

**Misiones:** El departamento de Misiones presenta niveles moderados de pobreza en sus barrios, a excepción de aquellos ubicados en parte del distrito de Ayolas, con niveles que alcanzan hasta 70% de pobreza total. En cuanto a cantidad de hogares pobres por barrio, en los distritos de San Juan Bautista, Yabebyry y Ayolas se concentran gran parte de estos, con un número de hasta 2000 hogares pobres por barrio.

**Ñeembucú:** En el mapa del departamento de Ñeembucú se pudo observar que los barrios con mayores niveles de pobreza se encuentran en los distritos de Tacuaras, Villalbín, San Juan Bautista y Villa Franca. Por otro lado, los barrios con mayor cantidad de hogares pobres se encuentran en los distritos de Cerrito, Isla Umbú, Villalbín, Tacuaras y San Juan Bautista con 200-2000 hogares pobres en cada barrio.

**Paraguarí:** En el departamento existen muchos barrios con elevados niveles de pobreza, especialmente en el distrito de Caapucú, el cual presenta niveles de hasta 70% de pobreza en su totalidad. A su vez, los distritos de Acahay, Quiindy, Ybycuí, La Colmena y Mbuyapey también concentran esos mismos niveles de pobreza en sus respectivos barrios. Localidades ubicadas en Ybycui, Carapeguá y La Colmena son las que presentan la mayor cantidad de hogares pobres por cada una.

**Presidente Hayes:** Los barrios que concentran la mayor cantidad de hogares pobres se encuentran en los distritos de Pozo Colorado, Villa Hayes y Benjamín Aceval, con número de hogares pobres que ascienden hasta 2000.

**San Pedro:** De acuerdo con el mapa del departamento de San Pedro, se pudo observar que los niveles de pobreza son elevados para la mayoría de los barrios ubicados en casi todos los distritos del departamento, a excepción de los distritos de San Pedro de Ycuamandyyu, Nueva Germania y parte de Villa del Rosario. Los barrios que concentran la mayor cantidad de hogares pobres se encuentran en su mayoría en los distritos de Guayaibí y Capiibary.

**Caazapá:** Tal como pudo identificarse, los barrios que concentran los mayores niveles de pobreza se encuentran ubicados a lo largo de todo el departamento, siendo los distritos con mayor cantidad de barrios pobres los de: Gral. Higinio Morínigo, Buena Vista, Dr. Moisés Bertoni y Tavai. Por otro lado, los barrios que concentran la mayor cantidad de hogares pobres se encuentran ubicados en los distritos de San Juan Nepomuceno, Abai y Maciel.

## 8.5. Lecciones aprendidas y desafíos

Teniendo en cuenta la metodología empleada para obtener los resultados, consideramos pertinente hacer circular la misma a través de un documento de trabajo formal. Adicionalmente, es necesaria la realización de pruebas de control de calidad, para comprobar la robustez del modelo empleado y de esta forma asegurarnos de contar con datos confiables.

A su vez, consideramos importante obtener, como siguiente paso, los resultados de la aplicación del modelo a través del programa POVMAP, desarrollado por el Banco Mundial.

Otro paso sería contar con datos administrativos por parte de los organismos e instituciones del Estado, que permita conocer el número de centros educativos, establecimientos de salud, mercados de abastos, comercios y servicios, de modo a proporcionar más información a nivel de distritos y barrios.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

## Proyecto Piloto Familia por Familia

# 9. Estrategia Familia por familia

## 9.1. Proyecto Piloto Familia por Familia

### 9.1.1. Consideraciones sobre los datos de pobreza para la implementación del Proyecto Piloto.

**Al tiempo de desarrollarse la experiencia del Proyecto Piloto Familia por Familia en el marco del Programa Sembrando Oportunidades, los datos sobre el nivel de pobreza en Paraguay marcan una tendencia a la baja desde hace más de diez años, reduciéndose del 43.6% en el 2006 al 26.40% en el 2017**. Un comportamiento parecido ha tenido la pobreza extrema, reduciéndose de 23.74% a 4.41% en el mismo periodo. Al igual que en otros casos de la región, **la pobreza extrema es un fenómeno predominantemente rural**, en donde el 8,97% de la población rural está bajo este alto grado de vulnerabilidad, mientras que en las zonas urbanas este porcentaje solo asciende al 1.55%.

**Paraguay, un país en desarrollo, con una marcada desigualdad económica y social y en el que, aun siendo el cuarto exportador de soja del mundo y un importante productor de carne vacuna, la pobreza es más acentuada en el área rural donde vive el 47% de la población, del total de la población en situación de pobreza, el 70% vive en el área rural. Figura entre los países con peor distribución de la riqueza, el 20% de los habitantes concentra el 62,4% de la riqueza y el 10% más pobre apenas el 0,7%.**

Las mujeres que han sido la cara del fenómeno migratorio definieron un nuevo mapa demográfico en la zona por lo que los programas y proyectos implementados por el gobierno paraguayo se encuadran en los estudios y fórmulas científicas testeadas por variados contextos internacionales.

En Paraguay la pobreza se mide por el lado del ingreso en base a una línea de pobreza. **La población en situación de pobreza es aquella cuyo nivel de ingreso es inferior al costo de una canasta básica de consumo, que incluye bienes y servicios que satisfacen los requerimientos calóricos mínimos para la sobrevivencia humana. En el área urbana, la línea de pobreza total es de Gs. 630.525 mensuales por persona, (USD 112), y la línea de pobreza extrema es de Gs. 235.088 (USD 42) mensuales por persona. En el área rural en cambio, la línea de pobreza total es de Gs. 446.798 mensuales per cápita (USD 80), y la línea de pobreza extrema es de Gs. 214.690 (USD 38) mensuales per cápita**.

Por otra parte, la pobreza afecta en mayor medida a los más jóvenes del país. **En 2016, la pobreza infantil y entre los adolescentes era marcadamente superior respecto de las demás franjas etarias.** Mientras que la pobreza entre la población menor de 15 años alcanzaba el 40,2% y la de los adolescentes (15 a 19 años) el 29,7%, el nivel de pobreza entre los demás grupos etarios rondaba entre el 22 y el 24,5 por ciento.

Con el fin de reducir los niveles de pobreza, **en el año 2005, Paraguay inició los primeros programas de lucha contra la pobreza en el marco de una política de protección social.** Estos programas dirigidos principalmente a la infancia en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, se expandieron de manera importante a partir de 2009. **Desde 2014, estos programas se complementaron con otros, dirigidos a la inclusión económica y social, impulsados por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).**

Si bien **los programas de promoción y protección social, en Paraguay como en América Latina, se han extendido a lo largo y ancho del continente durante las últimas décadas**, y más de 150 millones de personas en situación de pobreza reciben Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), aún no se ha conseguido una ruptura efectiva con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Ante la necesidad de generar estrategias efectivas y alternativas que contribuyan a superar la pobreza, en el año 2002, el BRAC *Development Institute*, desarrolló en Bangladesh un programa con la metodología de graduación, con el objetivo tendiente a que la población en situación de pobreza extrema saliera de esta condición en un periodo de dos años, a partir de un conjunto de intervenciones combinadas (promoción social y generación de ingresos) ofrecido por BRAC (Kabeer et al., 2011).

**El modelo de graduación a nivel internacional está estructurado alrededor de una secuencia cuidadosa de cinco bloques básicos (Focalización, Apoyo al consumo, Ahorros, capacitación y**

**entrenamiento regular, y una transferencia de activos). Para lograr el objetivo generalmente toma entre 18 y 36 meses, los criterios de medición difieren, pero los elementos son comunes son: seguridad alimentaria, ingresos estables y diversificados, aumento de activos (incluidos los ahorros), mejor acceso a cuidado de la salud, una mayor confianza en sí mismo y un plan de vida.**

En conjunto, estos criterios intentan evaluar no solo el estado de un individuo en un punto específico en el tiempo, sino también la resistencia potencial de esa persona a los choques y vulnerabilidades. El objetivo final no es un escape a corto plazo de la pobreza extrema debido al programa de las inversiones, sino más bien proporcionar las herramientas, los medios de vida y la tranquilidad a los participantes para mantenerse después de que el programa termine[11].

Debido a los resultados positivos logrados con este programa, llamado "Desafiando las Fronteras de la Reducción de la Pobreza / Enfocado a los Ultra Pobres *(Challenging the Frontiers of Poverty Reduction /Targeting the Ultra Poor)",* el CGAP y la Fundación Ford desarrollaron, entre 2006 y 2014, diez pilotos de programas de graduación en el sector rural en ocho países (Etiopía, Ghana, Haití, Honduras, India, Paquistán, Perú y Yemen).

Estas implementaciones contaron con rigurosas evaluaciones de impacto que dieron resultados positivos. El enfoque es innovador y holístico, tiene en cuenta el análisis de la pobreza de manera multidimensional, es decir, contempla tanto las deficiencias en recursos materiales (ingresos, bienes de consumo), como en recursos humanos (laborales, educativos y habilidades) y, en recursos sociales (capital social).

Esta metodología, pretende contribuir al logro de la primera meta del Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay (PND 2030) alineada al primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) "eliminación de la pobreza para el año 2030".

### 9.1.2. Implementación del Piloto Familia por Familia

El Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia (SOF) tiene su origen dentro del grupo de trabajo de Poblaciones Vulnerables de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) conformado en diciembre de 2014. El equipo de trabajo "Poblaciones Vulnerables" de la ENIF, integrado por miembros de la STP y Fundación Capital, permitió el intercambio de experiencias de proyectos exitosos, entre ellos el modelo "Graduación" promovido en Paraguay por Fundación Capital.

De este modo, **en febrero del año 2015, representantes de la STP fueron invitados por Fundación Capital a conocer el modelo Graduación en San Luis Tolima, Colombia, a fin de estudiar la posibilidad de un Proyecto Piloto de similares características en la República del Paraguay.**

La característica de funcionamiento para una población de extrema pobreza del área rural en Colombia, **alentó a diseñar una implementación de dicho modelo en Paraguay, adaptándolo y agregándole más elementos, así como la alineación a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay.**

### 9.1.3. Actividades claves para la implementación del Proyecto

[11] *Reaching the Poorest: Lessons from the Graduation Model. Syed M. Hashemi and Aude de Montesquiou. CGAP. Focus Note Nº 69, march 2015.*

Las actividades principales en la implementación del proyecto, implica una intervención en el siguiente orden:

I. Promotores Sociales del Gobierno **visitan cada 15 días a cada familia** participante durante 4 años.
II. **Capacitan** en habilidades blandas (autoestima, valoración, etc.) y técnicas (planes de negocio, ahorro, educación financiera, nutrición, salud, etc.).
III. Familias **desarrollan un micro emprendimiento** propio (agrícola o servicios) con el apoyo del promotor, y el **Gobierno les facilita un capital semilla** para llevarlo a cabo.
IV. Dependiendo del proyecto, se trabaja con el Servicio Nacional de Promoción profesional (SNPP) o Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para fortalecer destrezas técnicas de las familias.
V. **El promotor tiene información real de todas las necesidades de las familias**, y es el punto de informe a una mesa de coordinación del Gobierno con respecto a los servicios sociales que éstos necesitan a nivel local.
VI. Desde el inicio del proyecto, las familias son conectadas al programa Tekoporã de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).
VII. Todas las capacitaciones se hacen a través de un sistema con tabletas.
VIII. El trabajo en campo de cada promotor es monitoreado por un Sistema de Seguimiento Móvil (SSM) en línea.

### 9.1.4. Localización geográfica

Las áreas de intervención seleccionadas para el piloto han sido los distritos de Choré, Capiibary (Departamento de San Pedro) y Carayaó (Departamento de Caaguazú) en donde se logró identificar alrededor de 2.582 hogares en pobreza extrema, a partir de la herramienta de focalización de programas sociales de la STP (Ficha Social).

A los efectos de realizar evaluación de impacto se eligieron aleatoriamente por localidad resultando elegidas 1.035 familias como grupo de tratamiento, pero fueron 776 quienes firmaron las actas de compromiso de participación del proyecto y recibieron el programa completo que incluyó el capital semilla de Euros 430 por cada familia, a las demás familias en situación de extrema pobreza de los tres distritos seleccionados se las consideró como grupo de control.

### 9.1.5. Periodo de implementación

El Proyecto Piloto Familia por Familia se inició en el mes de octubre de 2015 y finalizó en mayo del 2017 (18 meses de intervención), con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española AECID y la ONG Fundación Capital, en el que participaron.

### 9.1.6. Actores claves del proyecto

**Los actores del proyecto son:**

- ✓ **Familias participantes:**
  - Carayaó: 148 familias;
  - Capiibary: 219;
  - Choré: 409;
- ✓ **Organismos y Entidades del Estado y de la Sociedad Civil**

**En el financiamiento:**

- ✓ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
- ✓ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- ✓ Fundación Capital.

**Para el Control y Vigilancia**

- ✓ Contraloría General de la República (CGR).

**Diseño**

- ✓ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
- ✓ Fundación Capital.

**Implementadores**

- ✓ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
- ✓ Fundación Capital.
- ✓ Servicio Nacional de Promoción profesional (SNPP).
- ✓ Secretaría de Acción Social (SAS) Programa Tekoporã.
- ✓ Ministerio de Hacienda (MH) Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.
- ✓ Banco Nacional de Fomento (BNF).

El equipo se distribuyó según la localización del proyecto. La cantidad de familias en una zona, determina la cantidad de promotores requerida para atenderlas. SFO contó con 10 promotores, 5 en Choré, 3 en Capiibary y 2 en Carayaó. Los mismos participaron de un proceso de selección que involucró el trabajo con Iglesias locales u organizaciones sociales con lo que se pretendía contar con un perfil de elevado compromiso social. De este proceso participaron jóvenes de cada distrito entrevistados por la STP y Fundación Capital.

### 9.1.7. Financiamiento del proyecto

Los recursos necesarios para la implementación del piloto provienen de distintas fuentes. Por una parte, la producción de materiales impresos y la aplicación *Apptitude* (ejecutada en la tableta durante la capacitación y acompañamiento a las familias), es un trabajo conjunto de la Secretaría Nacional de Cultura, la Secretaría de Políticas Lingüísticas, la Secretaría de Información y Comunicación y la Fundación Capital.

A su vez, el salario de los promotores del programa ha sido financiado por Fundación Capital. La impresión de materiales y coordinación del Programa financió la STP. La evaluación de procesos también ha sido financiada por Fundación Capital y elaborada por la Universidad de los Andes (Uniandes).

El importe correspondiente al capital semilla constituyó la suma de 430 euros por familia (2.650.000 guaraníes al tipo de cambio de 1 Euro= 6186 Guaraníes o 500 USD).

La siguiente tabla muestra la valoración del aporte hecho por las instituciones, en muchos de los cuales se realizan cálculos aproximados.

| Concepto | Cantidad | Total USD | Observaciones |
|---|---|---|---|
| **Secretaría Técnica de Planificación** | | | |
| Diseño del programa | 5 | 45.000 | 5 Técnicos por 6 meses con un salario promedio de USD 1500 |
| Talleres de capacitación | 10 | 15.000 | logistica de evento, viáticos |
| **Fundación Capital** | | | |
| Coordinación de diseño | 2 | 36.000 | Salario de técnicos especialistas por 6 meses |
| Aplicativo | 1 | 100.000 | Desarrollo, ilustración y operación |
| Talleres de capacitación | 10 | 15.000 | Selección de gestores, talleres de capacitación a gestores, materiales |
| Gestores | 10 | 90.000 | Se estima USD 500 por 18 meses |
| Productora/Realizadora | 1 | 4.000 | Contratada para coordinar los trabajos de grabación |
| **AECID** | | | |
| Activos para las familias | 776 | 388.000 | Transferencias en efectivo |
| Inversión | 1 | 75.000 | equipos informáticos, tabletas para familias, fotocopiadoras, etc. |
| **Secretaría Nacional de Cultura** | | | |
| Elenco teatral para las voces | 6 | 12.000 | Grabación de voces para el aplicativo |
| **Secretaría Nacional de Política Lingüística** | | | |
| Traducción del español al guaraní coloquial | 2 | 4.000 | |
| **Total del proyecto** | | **784.000** | |

Por lo tanto, el costo por familia rondó los USD 1.000.

### 9.1.8. Componentes del proyecto

Los componentes del proyecto son:

- **Acompañamiento familiar frecuente**: Visitas domiciliarias quincenales para mentoría personalizada.
- **Apoyo al consumo:** Estipendio de ayuda alimentaria que en el caso del piloto se asoció a la participación de Tekoporã, programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC).
- **Promoción del ahorro:** Capacitación financiera e incentivo para la conformación de grupos de ahorro.
- **Entrenamiento en habilidades técnicas y de vida:** Capacitaciones desarrolladas en módulos personales y talleres comunitarios referentes a actividades productivas (cría de cerdos, aves, producción de huevos, leche) y contenidos motivacionales de desarrollo humano y emprendedurismo.
- **Transferencia de dinero para proyecto de inversión:** Desembolso de capital semilla para el desarrollo de un plan de negocios para cada familia.

Estos cinco primeros son lo común en cualquier programa de graduación en el mundo, pero en Paraguay se agregaron dos componentes más:

- **Ferias de intercambio:** Adquisición de capacidades para organizar ferias como mecanismo de visibilidad de las actividades realizadas del proyecto y rendición de cuentas.
- **Redes interinstitucionales:** Articulación con proveedores de servicios públicos en territorio, así como con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

### 9.1.9. Hitos

- **Hito1: Selección del Equipo de Trabajo**

**Una de las claves del éxito descansa en la figura del promotor o promotora**, por lo que el personal seleccionado responde a un perfil altamente comprometido con la sociedad a la que pertenece, preferentemente debe ser joven con coraje para cambiar las cosas y además requiere esfuerzo físico, debe ser oriundo del distrito donde trabajará lo que facilitará interactuar con las familias, debe ser estudiante universitario o profesional recién egresado que es una muestra de autosuperación, dispuesto a ser capacitado y debe contar con un vehículo (preferentemente motocicleta).

Es conveniente contar con un supervisor o coordinador por cada 10 promotores, para facilitar el control, seguimiento y formación de los personales en territorio.

- **Entrenamiento del equipo**

La formación se realiza en varias etapas de acuerdo al proceso secuencial de la intervención y es tanto de forma presencial como virtual.

Está enfocada a dotar a los promotores de capacidades básicas de manejo del negocio y de desarrollo personal, de modo que puedan instruir y reforzar los mensajes claves y las enseñanzas a las familias a su cargo.

- **Contenido de la formación virtual para promotores**

La formación virtual se realiza mediante una plataforma web en la cual cada promotor del programa ingresa con un usuario y contraseña y tiene acceso a los contenidos.

**Índice de contenidos:**

Formación 1. Iniciación (conociendo la plataforma).

Formación 2. Presentación del Programa "Sembrando Oportunidades". El promotor del proyecto, clave del éxito.

Formación 3. Selección de los participantes.

Formación 4. Realización de los talleres Plan de Vida.

Formación 5. Elaboración del Perfil de Negocio.

Formación 6. Proceso de bancarización de los participantes.

Formación 7. Realización de las ferias.

Formación 8. Estrategias de promoción del ahorro.

Formación 9. Proceso de entrega de activos.

Formación 10. Uso de las tabletas y módulos de capacitación.

Formación 11. Actividades de seguimiento a las unidades productivas.

Formación 12. *Coaching* en temas de desarrollo humano y motivación.

Formación 13. Trabajo en equipo, asociatividad y desarrollo de actividades grupales.

Formación 14. Evaluación de la plataforma por parte de los promotores.

Además de los contenidos mencionados, la plataforma virtual de capacitación para los promotores del programa contiene: un video explicativo, una guía completa, y una prueba (test de preguntas y/o ejercicio) que debe realizar de manera satisfactoria en los plazos establecidos.

Paralelamente, el coordinador territorial realiza visitas a terreno de manera periódica para apoyar y reforzar los conocimientos transmitidos mediante el curso virtual, y, verificar la implementación adecuada de las actividades por parte de los equipos en terreno. Tanto el coordinador como los promotores se reúnen periódicamente para intercambiar sus experiencias, dificultades y visualizar áreas de mejora.

- **Hito 2 Modelo de intervención Selección de familias participantes**

La selección de titulares se inició con un censo realizado entre 2013 y 2014 por la STP aplicando el instrumento denominado "Ficha social". Esta herramienta releva información sobre la situación socioeconómica de las familias, especificando los derechos vulnerados de cada uno de sus miembros: hombres, mujeres, niños y niñas, adultos y personas de la tercera edad, como también las características socioeconómicas de cada zona (rubros de producción, infraestructura, etc.).

La ficha social, permite clasificar a las familias de acuerdo a las variables relevadas en cuatro grupos: pobreza extrema, pobreza moderada, no pobre pero vulnerable, no pobre ni vulnerable. Para la selección de participantes del SOF se basó exclusivamente sobre las familias en situación de pobreza extrema de los distritos seleccionados.

Otro criterio fue que las/los participantes estén en el rango de edad de 18 y 65 años. El límite de 65 años, se debe a la necesidad de que las personas participantes estén en condiciones de asumir la carga física implicada en la puesta en marcha de las actividades productivas.

Un instrumento independiente de 10 preguntas denominado PPI (*Poverty Probability Index*). Una vez fijado esos criterios se procedió a verificar los datos con un instrumento independiente de 10 preguntas denominado PPI (*Poverty Probability Index*) debido a que la ficha pudiera estar desfasada o contar con algunos errores de inclusión.

Efectivamente, se constató que numerosas familias ya no residían en donde se les había contactado 2 años atrás con la ficha social. Posterior a la verificación, se pasó a elegir en forma aleatoria por localidades a familias para el grupo de tratamiento y para el grupo de control. De esta manera, de un grupo de 2.582 familias inicialmente censadas fueron seleccionadas 1.035 y se incorporaron 776 familias que cumplían con los requisitos de corresponsabilidad para el Piloto.

- **Caracterización de las familias seleccionadas**

El 88% de los participantes son mujeres frente al 11,2% de hombres.

La edad promedio de los participantes del proyecto es de 41 años.

40 años tienen en promedio las mujeres y 46 los hombres.

El promedio de educación de los participantes es de 5,2 años.

El analfabetismo de mayores de 15 años es de 19,5% y del hogar en general es de 6,1%.

El promedio de miembros por hogar es de 6,3% frente al promedio nacional de 3,9 (EPH 2017).

El promedio de miembros ocupados por hogar es del 36,7%.

La tasa de participación económica de los titulares del proyecto es de 60,8%.

La tasa de participación laboral de las mujeres del proyecto es de 56,2% mayor al 46,03% del promedio nacional.

El 47% de los participantes es económicamente inactivo.

El 68,4% de los participantes ocupados trabaja en producción agrícola o pecuaria.

El 89,4% de los participantes tiene vivienda propia total o parcialmente pagada.

El 45% de las viviendas son casas (ladrillo cocido o cemento), el 54,4% son ranchos (vivienda con paredes de estaqueo, adobe, piso de tierra y techo de paja) y el 0,4% son viviendas improvisadas no destinadas a ser definitivas (de cartón, hule, madera, palma etc.).

Las principales privaciones están dadas por los niveles de hacinamiento, la falta de pisos, el acceso a agua mejorada y a energía limpia para cocción de alimentos (uso de leña).

- **Hito 3 Taller Plan de vida**

Las capacitaciones en habilidades para la vida abren el camino al proceso de auto superación y se inicia con un taller colectivo denominado Plan de Vida. Este es un punto de inicio fundamental porque se hace en forma de taller lúdico, en el que los insumos de trabajo son cartulinas y pinceles básicamente. Allí cada persona expresa sus aspiraciones (sueños) en la vida dibujándolo como fruto de un árbol, en otro momento en forma lúdica es conducida para describir sus cualidades como persona y los activos que posee, con ello empieza a construir una escalera que lo llevará a alcanzar sus sueños y va planteando un proyecto productivo para ello

- **Hito 4 Desarrollo de 16 módulos de capacitación personalizados en visitas domiciliarias quincenales**

Las capacitaciones financieras y técnicas se desarrollan antes y después del inicio del proyecto productivo que se da al final del cuarto módulo. Las capacitaciones o tutorías personalizadas ya sea de habilidades para la vida, educación financiera o emprendedurismo, son realizadas casa por casa cada 15 de días y están divididas en 16 módulos.

Los talleres son realizados en casa de participantes o bien en capillas o escuelas y son: Taller Plan de Vida, Taller Plan de Negocios, Taller de Educación Financiera, Taller de Entrenamiento Técnico por Rubro, Taller Grupo de Ahorro, Taller de Trabajo en Equipo y Taller de Asociatividad.

- **Módulos de capacitación para las familias**

Los 16 módulos de capacitación para las familias son audiovisuales y hablados en guaraní, está preparado para personas no alfabetizadas, accesible, mucha imagen y sonido.

La aplicación utilizada en la tableta es producto de la colaboración conjunta de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, la Secretaría de Cultura, la STP y Fundación Capital. La plataforma es administrada por Fundación Capital, la propiedad intelectual es conjunta entre la STP y Fundación Capital.

La aplicación audiovisual de capacitación, es protagonizada por un personaje llamado María con quien se pretende que el participante se identifique. María tiene una familia, vive en un barrio, tiene encuentros con

vecinos, tiene amigas con quienes analiza algunos temas claves de los contenidos, realiza cálculos matemáticos con el despensero que le explica cómo calcula su ganancia, entre otros.

Por esta razón, el módulo 0 inicia con la adaptación al uso de una tableta, para encender, avanzar, subir el volumen, etc. A su vez, el módulo 1 "Soy un ser único, especial y capaz" enseña a los participantes, a través de las vivencias interactivas de María, que todos tenemos fortalezas y debilidades y que es preciso conocernos para emprender la búsqueda de nuestras metas.

De este modo, si bien el contenido de cada módulo varía, el propósito es que los participantes comprendan la importancia de contar con iniciativa propia para progresar, en tanto que los talleres grupales fortalecen la motivación, la corresponsabilidad y el empoderamiento de los participantes. Los temas desarrollados son los siguientes:

| Detalle de Actividad | Tipo de habilidades |
|---|---|
| Módulo 1: Soy un ser único, especial y capaz | Desarrollo humano |
| Taller: Plan de Vida | |
| Módulo 2: ¿Para qué tengo mi negocio? | Emprendimiento |
| Módulo 3: ¿A quién vendo mi producto o servicio? | Emprendimiento |
| Módulo 4: ¿Cómo calculo mis costos y ganancias? | Emprendimiento |
| Taller: Perfil de negocio | |
| Módulo 5: ¡La responsabilidad de salir adelante está en nuestras manos! | Desarrollo humano |
| Módulo 6: Ahorro y buen vivir | Educación financiera |
| Módulo 7: Las deudas sanas | Educación financiera |
| Módulo 8: Las cuentas claras nos ayudan a salir adelante | Emprendimiento y educación financiera |
| Módulo 9: Cómo manejar los riesgos en mi negocio | Emprendimiento |
| Módulo 10: Comunico lo que pienso | Desarrollo humano |
| Módulo 11: Si llegamos a acuerdos vivimos mejor | Desarrollo humano |
| Taller: Fortalecimiento comunitario | |
| Módulo 12: Conociendo el mercado para mis productos | Emprendimiento |
| Módulo 13: Unidos nos va mejor | Desarrollo humano y Emprendimiento |
| Taller: Asociatividad | |
| Módulo 14: Las dificultades son oportunidades | Desarrollo humano |
| Módulo 15: Con calidad y buen servicio mi negocio será mejor | Emprendimiento |
| Módulo 16: Con ganas alcanzo mis metas | Desarrollo humano |

- El rol de la tecnología

**SOF ha hecho uso de la tecnología con dos aplicaciones instaladas en las tabletas utilizadas por cada promotor:**

1) **Aplicativo de formación:** como medio para desarrollar las capacitaciones, contando con un formato amigable y permitiendo que todos los miembros de la familia puedan participar de las sesiones, dando la opción a repetir módulos que no hayan quedado claros. La adaptación de los mismos a la idiosincrasia y al idioma guaraní fueron claves a la hora de ser atractivos a los miembros de la familia.
2) **Aplicativo Sistema de Monitoreo Móvil:** incluye funcionalidades de geo referencia que permiten el seguimiento del trabajo del monitoreo inclusive a nivel de caminos recorridos por día, así permite registrar las tareas desarrolladas o levantar información que se crea pertinente a través de formularios diseñados a ese efecto.

El uso de la tecnología permite escalar más fácilmente la estrategia de intervención porque los aplicativos ya están desarrollados. Asimismo, permite no depender 100% del promotor para la entrega de contenidos, cierra brecha digital, genera información en tiempo casi real, integra a varios miembros de la familia, en especial a niños y jóvenes, cortando así la transmisión intergeneracional de la pobreza (la formación les permite apuntar a salirse de la pobreza en forma permanente).

- **Hito 5 Proyecto Productivo**

El desarrollo del Perfil de Negocios marca un hito importante en el fomento del emprendimiento personal a través de un proyecto productivo. Una vez finalizado el módulo 4, el proyecto considera que los participantes se encuentran en condiciones de llevar adelante su idea de negocio.

- **Elaboración del perfil de negocios**

SOF, busca potenciar las ideas propias de producción o negocio de las familias, teniendo en cuenta los activos humanos y productivos con que cuentan. De este modo se promueve el empoderamiento en cuanto al desarrollo de su actividad productiva, impulsando además la diversificación y la vinculación a los mercados, tanto de bienes como de servicios.

El perfil de negocios es desarrollado por el participante. En el mismo se detalla el proyecto a ser desarrollado por la familia luego de haber planteado 3 opciones, estos incluyen a quién va dirigido el producto/servicio, la cantidad de productos a ser entregados y la frecuencia de la entrega, así como el precio de venta y los costos de producción. Una vez elegida la opción, las familias solicitan el capital semilla.

Para apoyar los perfiles de negocios, los promotores relevan información sobre las necesidades de los comercios locales y regionales, tanto pequeños y medianos como grandes. Esta información es compartida con los participantes para ser tenida en cuenta al seleccionar los rubros de negocios. El relevamiento de información sobre los comercios locales y pequeños, es realizado por los promotores/as, en base a una mínima capacitación en la materia.

Luego de haber recibido el capital semilla, se detalla en un formulario de inversión debida la cantidad de insumos/bienes adquiridos y el valor de los mismos. Este documento cuenta con la firma del participante y la del promotor certificando la versión del perfil.

El espíritu del programa promueve sólo la orientación en los perfiles de negocios, ergo, una vez que las familias hayan trabajado sus propias ideas de negocios, se tiene una certeza sobre la aprobación.

- **Hito 6. Transferencia monetaria y desarrollo de los proyectos productivos**

Al igual que otros programas bajo el esquema Graduación, el proyecto proporciona a las familias participantes un capital semilla para soportar su proyecto productivo. En el caso paraguayo se procedió a realizar una transferencia equivalente a €430 para usar como capital semilla en la actividad productiva fortalecida por el participante en el marco del proyecto.

Este es un punto importante del programa teniendo en cuenta que la transferencia en dinero resultó todo un éxito porque aparte de entregar el financiamiento para el proyecto productivo se han logrado fortalecer la dignidad de los participantes por la confianza en entregarles dinero, que lo potenciaron con esfuerzos propios y se ha movilizado la economía local.

Un punto interesante derivado de la entrega de transferencia, es la forma en que se llevó a cabo. Todas las familias, ayudadas por sus promotores realizaron una apertura de cuentas básicas en el Banco Nacional de

Fomento (BNF) que entrega tarjetas magnéticas de débito. En ocasión de la entrega de dichas tarjetas se desarrolló un refuerzo de los contenidos de educación financiera y se practicó el uso del cajero automático (para esta actividad se utiliza un simulador o cajero de madera), para la mayoría fue la primera vez que tuvo contacto con una entidad financiera formal y con un producto totalmente innovador, que son buenas prácticas realizadas únicamente en Paraguay al interior de un proyecto de graduación.

El Proceso de transferencia de efectivo en SOF se realiza por resolución que habilita a la STP la transferencia de capital semilla a través del BNF. La Resolución N° 278 de junio del 2016 materializó el pago a 776 familias del piloto.

La transferencia es autorizada una vez que los participantes cumplen con los requisitos establecidos en el manual operativo para la realización de desembolsos:

1. Acta de compromiso de participación del proyecto.
2. Plan de vida realizado.
3. Perfil de negocio diseñado.
4. Solicitud de transferencia de recursos
5. Acta de verificación de inversión.
6. Planillas de comprobación de asistencia a módulos y talleres.

- **Hito 7 Estrategias financieras**

  - **Grupos de ahorro**

Los grupos de ahorro inician a partir de la capacitación en los módulos 6 (Ahorros) y 7 (Deudas sanas). El primero, tiene el objetivo de explicar la importancia del ahorro y evidenciar las diferentes maneras que existen para ahorrar; el segundo, pretende desarrollar las habilidades de los participantes para que puedan planificar sus gastos, entender el costo de sus deudas y proyectar el pago oportuno de estas.

En la primera fase son tres tareas fundamentales:

1. Explicar quiénes pueden ahorrar, lo que se puede hacer para ahorrar, las razones por las cuales se debe ahorrar, cuándo, cuánto y cómo se puede ahorrar.
2. Explicar en qué consisten los tipos de ahorro formal y no formal, y calcular la meta de ahorro mensual.
3. Explicar los conceptos básicos: deuda, interés, plazo y finalmente constituir los Grupos de ahorro que son Bancos de la gente. Este proceso brinda sostenibilidad al proyecto puesto que fortalece el patrimonio, así como el capital social.

Durante el proceso se ha constatado que personas en condición de pobreza son capaces de ahorrar sumas monetarias suficientes, para luego otorgar préstamos a sus miembros, responder a necesidades urgentes o invertir en proyectos. A su vez, han demostrado responsabilidad y confianza mutua. Se ha observado que muchas familias ahorran en animales como cerdos y pollos para luego enfrentar necesidades tales como enfermedades, inicio del ciclo escolar, navidad etc.

  - **Ferias de proveedores**

A fin de facilitar la rendición de cuentas y las compras de insumos de productores confiables se realizaron feria de proveedores en cada distrito en un evento posterior al desembolso del capital semilla y a la distribución de las tarjetas de débito. El equipo de Fundación Capital y la STP investiga los proveedores de

insumos de la zona y los invitan a participar de las ferias. Estos son contactados con tiempo para que dispongan de cobro electrónico por medio de POS, de este modo, los participantes realizan los pagos con sus tarjetas magnéticas de débito, a la vez que solicitan las facturas legales de sus compras.

En el mismo evento, instructores del SNPP brindan talleres de formación técnica a las familias divididas en grupos según los proyectos productivos seleccionados. De este modo, se realizan talleres de cría de aves y producción de huevos, de cría de cerdos y producción lechera. Si no existieran empresas locales que tengan el suficiente volumen para la cantidad que necesitan los participantes, se invita a proveedores reconocidos de todo el país a participar de las ferias.

La compra de las ferias no es obligatoria y las personas que desean adquirir los insumos de otros proveedores pueden hacerlo y si el negocio no posee medios de cobro electrónico extraen dinero del cajero automático más cercano para realizar su compra deseada. Tal es el caso de participantes que adquieren vacas o proyectos como almacenes, roperías, gomerías etc.

- **Hito 8 Ferias de Comercialización**

Uno de los cuellos de botella de la producción de la población en situación de pobreza extrema es la comercialización.

El trabajo coordinado con el gobierno local y los promotores sociales, permitió organizar semanalmente la venta de la producción de las familias del programa.

Para llevar a cabo este desafío se capacita a las familias y organiza la participación por comunidades, para asegurar la variedad de productos, buena presentación y habilidades de atención a clientes.

**Ferias del Distrito de Carayaó**

El desarrollo de las ferias de Carayaó apoyado por la comunidad y el gobierno local, ha dado como resultado un proyecto en ejecución para la instalación de infraestructura permanente sobre la ruta brindando sostenibilidad al Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia.

**Ferias del Distrito de Capiibary**

En el distrito de Capiibary el gobierno local proveyó toldos y tablones que actualmente son utilizados en las ferias del distrito.

**Ferias del Distrito de Choré.**

- **Hito 9 Cierre del Proyecto**

El cierre es un momento importante para las familias puesto que implica el desafío de continuar la senda del desarrollo de manera asociativa. En actos simbólicos se realizaron entregas de certificados a las familias de los tres distritos por parte de la Coordinación del Proyecto Piloto SOF integrada por la Secretaría Técnica de Planificación, Fundación Capital y la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo. Las autoridades locales también formaron parte del comité de preparación y desarrollo del evento.

736 familias finalizan acompañamiento quincenal por 18 meses desde octubre del 2015 a mayo del 2017.

### 9.1.10. Resultados logrados

Los resultados siguientes son productos de la evaluación de impacto realizado por la Universidad de los Andes de Colombia, y financiada por IDRC de Canadá:

**Resultado 1:** Aumento en la dedicación diaria a trabajar de los participantes .

**Resultado 2:** Aumento del valor total de los activos explicada enteramente por la intervención del programa

**Resultado 3:** Efecto positivo en los ingresos por actividades independientes de 17,93 USD ppa mensuales.

**Resultado 4:** Efecto positivo en la implementación de prácticas de ahorro

**Resultado 5:** Efecto positivo y consistente en la percepción de bienestar de los participantes. Se observa un incremento en el involucramiento de los participantes con aspectos de su comunidad y distrito: ayudar en su comunidad cuando se presentan conflictos, exigir sus derechos, quejarse ante las autoridades cuando hay un abuso y conocer a las autoridades que los representan.

**Resultado 6:** empoderamiento de la mujer positivo y decisivo al interior del hogar.

**Resultado 7**: Consumo, se observan cambios positivos en el gasto en vivienda, aseo personal y del hogar, vestuario, diversión y entretenimiento, transporte, servicios públicos, salud, y bienes durables y de inversión.

### 9.1.11. Lecciones aprendidas y recomendaciones de la evaluación de resultados

Las "buenas prácticas" son entendidas como aquellas acciones, procedimientos, actividades y/o trámites que permiten fortalecer la capacidad del programa en el logro de sus fines, se caracterizan por ser innovadoras, sostenibles en el tiempo y tienen la posibilidad de ser replicadas.

Para visibilizar las buenas prácticas y cuellos de botella se recurrió a la realización de cuadros descriptivos con relatos textuales de los participantes.

- **Buenas prácticas**

  - ✓ **Abordaje metodológico**

**Cambio de titularidad a personas mayores de 65 años, quienes quedaron a cargo de los niños y las niñas del hogar, en casos de migración**. Brindar la posibilidad del cambio en la titularidad del Programa en casos de migración, es importante para la población rural en situación de extrema pobreza.

**Perfil de promotor utilizado es óptimo**: Designar promotores/as de los mismos distritos donde se lleva a cabo el proyecto, para llevar adelante el acompañamiento de las familias participantes. Posibilita un establecimiento de confianza, debido a la identificación comunitaria, el conocimiento sobre las problemáticas del territorio, sus características culturales, y el adecuado manejo del idioma guaraní como elemento vital de comunicación.

**Selección y vinculación de promotores/as con experiencia de trabajo previo en comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad**. El 80% de los/as promotores/as seleccionados/as y vinculados/as al Programa cuenta con experiencia de trabajo previa comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad. Las/os promotoras/es con experiencia previa de trabajo en comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad, tomaron conocimiento del llamado para formar parte del programa a través de la Iglesia (60%). Es decir, **una parte importante del equipo en terreno seleccionado y vinculado al programa tenía previamente compromiso social con la realidad de su comunidad.**

**Seguimiento:** Minucioso seguimiento del avance en la capacitación de los/as promotores/as. A partir de un dispositivo de geo referencia, las entidades implementadoras del Programa SOF realizan diariamente un seguimiento detallado de las actividades desarrolladas por los/as promotores/as.

**Construcción de relaciones de confianza con promotores/as: Las** y los participantes señalan que tienen una relación de confianza con los/as promotores/as, pueden hablar con ellos/as con tranquilidad. Cuando hay un contenido complejo, los/as promotores/as brindan las explicaciones con paciencia. La vinculación personal dada entre promotoras/es y participantes brinda a las metodologías de aprendizaje sensación de compromiso y gratitud.

**Acompañamiento frecuente:** operaciones eficientes en terreno debido al abordaje de visitas domiciliarias individuales. Esta práctica posibilita que las familias aclaren con tranquilidad las dudas con los/as promotores/as, evitando hacer públicos sus requerimientos informativos sobre aspectos de los módulos, o sus necesidades y dificultades. Esta estrategia, sobre todo, resulta fundamental durante la primera parte de implementación del Programa. Las veces en las que se establecieron visitas domiciliares grupales (de dos o más familias), se debió a complicaciones operativas presentadas para los/as promotores/as, como lluvias que impiden el traslado y atrasan el proceso, mal estado general de los caminos, enfermedad.

- ✓ **En cuanto al estímulo económico a las familias**

Acceso de las familias a información oportuna y pertinente sobre el programa. El trabajo de promotores y promotoras se inició brindando información a las familias sobre los objetivos y condiciones del programa.

La información proporcionada y la presencia sistemática de estos técnicos/as fue fundamental para generar confianza y compromiso. **El discurso de contacto inicial no trató acerca del desembolso del capital semilla, de modo que ésta no fue la motivación principal para permanecer en el proyecto.**

- ✓ **En cuanto a capacitación**

Estrategias innovadoras de capacitación desarrolladas por los/as promotores/as. **Las/os promotoras/es desarrollan en primera instancia una comunicación horizontal con las familias participantes, generando confianza y sentido de pertenencia**. La comunicación se establece en guaraní, el idioma representa una herramienta básica de trabajo con las/os participantes.

Las/os promotoras/es desarrollan estrategias visuales para hacer comprensible los contenidos propuestos por los diferentes módulos del Proyecto, y, desarrollan ejemplos concretos para la realidad de las familias participantes. Por ejemplo, para hacer entendible el Plan de Vida, acudieron al recurso visual de una escalera, lo cual facilitó la comprensión, por parte de las/os participantes del objetivo de esa tarea.

**Se visibiliza la necesidad de continuar adecuando los materiales al idioma guaraní en relación con la simplificación de los contenidos a través de la adecuación a la realidad de las familias participantes.** El lenguaje articula y expresa la cosmovisión de las familias, sus realidades, por lo tanto, es necesario que el contenido se adecúe a las necesidades de las familias, la forma en la que plantean la organización de sus hogares, los saberes que constituyen sus prácticas.

La adecuación, desde el diseño del programa, del contenido elaborado para la formación de los/as participantes en idioma guaraní, fue clave para el desarrollo del programa. Por ejemplo, las y los participantes señalan que aprendieron a manejar la Tablet porque las/os promotoras/es explicaron con paciencia cómo funciona y sus características, y debido a que la aplicación está en guaraní, y su personaje (un loro guaraní hablante) resulta motivador para aprender.

Mantener y aumentar el desarrollo de capacitaciones a través de talleres presenciales. Los mismos se perciben como espacios en los que tienen la oportunidad de aclarar dudas de manera directa con las personas encargadas de desarrollar los contenidos, y compartir experiencias/aprendizajes con otros/as promotores/as, como por ejemplo en competencias específicas (relevamiento (recolección) de mercado, cría de animales).

- ✓ **En cuanto a la articulación en territorio**

Solicitar el apoyo de líderes de la comunidad o de otras/os participantes "enlaces" para la coordinación de talleres. Las/os promotoras/es son apoyadas/os por participantes con características de socialización o liderazgo para acordar los horarios de talleres, fortaleciendo así las redes vecinales y comunitarias. De esta manera, según expresan las/os participantes, nadie falta a las reuniones y avanzan de forma conjunta.

- ✓ **En cuanto a género**

Adecuado procedimiento para el logro del empoderamiento de las mujeres participantes. **La mayoría de los grupos de ahorro están compuestos por mujeres**. **El programa privilegia la participación de mujeres como titulares del Programa**, lo cual impacta en la conformación de estos grupos.

El empoderamiento de las mujeres a partir de los grupos de ahorro está relacionado con el **ejercicio de la autonomía en la toma de decisiones para el logro de metas trazadas colectivamente**, a partir de la identificación de necesidades compartidas.

- ✓ **En cuanto al capital social**

Continuar con la conformación de grupos de ahorro para el fortalecimiento del capital social y desarrollo personal. **Esta metodología de ahorro, refuerza el reconocimiento comunitario, establece relaciones de solidaridad a través de metas comunes de desarrollo.** Se vincula al desarrollo personal en la medida que posibilita la práctica concreta de lo aprendido en las capacitaciones, con autonomía en la formulación de criterios para el desarrollo de los grupos, a partir del encuentro e intercambio de experiencias y saberes con pares comunitarios. Son procesos que avanzan de manera interrelacionada.

- **Lecciones aprendidas**

- ✓ **En cuanto a las condiciones del trabajo**

En cuanto a la condición de los caminos y distancia de la ubicación de las familias, las/os promotores expresan que **llegar a las casas de participantes del Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia, se vuelve riesgoso debido a las condiciones de los caminos. El riesgo aumenta ante condiciones climáticas adversas.** En días lluviosos, el trabajo debe ser cancelado, y es necesario esperar que los caminos se sequen para retomar las visitas domiciliarias luego de las lluvias. En promedio los/as promotores/as realizan 46 visitas domiciliarias por semana.

- ✓ **En cuanto a las capacitaciones**

Se complejiza debido a la falta de anclaje con sus prácticas cotidianas. Por otro lado, **el requerimiento de escribir y hacer cálculos matemáticos de forma escrita, representa un verdadero desafío, muchas**

**veces superado a través de la cooperación familiar e incluso comunitaria.** Esto tiene como manifestación un bajo nivel de retención de conceptos específicos.

Las/os participantes recuerdan de manera poco clara los conceptos desarrollados en cada módulo particular. Sin embargo, existe una comprensión general alta, dada la relación pedagógica establecida entre las/os participantes y las/os promotoras/es. Esta relación pedagógica es establecida en base a la confianza y a un sentimiento de agradecimiento, lo cual genera cambios actitudinales en las familias participantes.

Robustecer el cuaderno de trabajo del participante con contenido más adecuado a la realidad de las familias participantes. Explican los/as promotores/as que los conceptos tratados en las visitas domiciliarias en algunos casos son muy abstractos y complejos para las familias, por lo que es necesario adecuar a las necesidades de las/os participantes en términos formativos en el plano del desarrollo personal, como en lo referido al desarrollo de los perfiles de negocio**. Por ejemplo, las "ganancias", para las familias no implican necesariamente la generación de excedentes vía comercialización, sino que implica la posibilidad de llenar el plato de comidas de sus hijas/os.** Por lo tanto, los cálculos sobre el negocio no resultan claros, no tiene relación con la práctica cotidiana, por lo que no puede ser apropiado por los/as participantes. **Es necesario partir desde las necesidades de las familias, para llevar adelante las capacitaciones. Los contenidos deben ceñirse a la realidad de las familias.**

**Robustecer los módulos relacionados con la elaboración de los perfiles de negocio:** El fortalecimiento de los módulos tiene relación con la elaboración de contenido más concreto para la realidad de las familias campesinas en términos de mercado, ganancia, costo, ingreso.

Es necesario, para ello, comprender la realidad de los hogares y la cosmovisión generada a partir de esa realidad para vincular de forma más concreta esos conceptos a la vida de los/as participantes. Por otro lado, los conceptos deberían explicarse de manera más sencilla entendiendo que varios/as participantes tienen muy bajos niveles de educación, son analfabetas funcionales o son analfabetas en sentido estricto. Es vital que la entidad responsable construya de manera juiciosa, los ejes didáctico, pedagógico y temático.

**Reforzar el acompañamiento técnico especializado** para todos los rubros productivos desarrollados por las/os participantes para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos en el tiempo. Se visibiliza la importancia de contar con asistencia técnica especializada para el desarrollo de los emprendimientos a partir del conocimiento de profesionales capaces de brindar recomendaciones pertinentes y útiles a los participantes partiendo de la realidad del distrito y de los mercados locales.

- ✓ **En cuanto a la articulación en territorio**

Debilidad en la vinculación entre la política social (salud, educación, vivienda) y el Programa. Si bien son casos aislados, las entrevistas muestran que el fracaso de algunos emprendimientos productivos se debió a la necesidad de la familia de dedicarle tiempo y dinero a solucionar problemas familiares que pudieron haber sido mitigados, al menos en parte, con una oferta de servicios públicos eficiente y eficaz incorporada a la lucha contra la pobreza.

Las familias que sufrieron la muerte o tuvieron que afrontar los gastos asociados a la enfermedad de una persona del hogar, se vieron obligadas a retirarse del Programa. En Capiibary, un participante cuenta con dos hijos con discapacidad, quienes necesitan hacer tratamientos médicos especializados; los hospitales públicos de la zona no cuentan con los recursos necesarios para atender esos requerimientos, además quedan muy lejos y los caminos se encuentran en muy malas condiciones. El tiempo que le toma a este padre encargarse del cuidado de sus hijos en estas condiciones, hace más difícil su desarrollo dentro de los objetivos propuestos en el programa.

✓ **En cuanto a género**

Atender en la incorporación de participantes mecanismos que promuevan el empoderamiento de la mujer de forma explícita, a partir de una perspectiva de género transversal al desarrollo del Programa. Por ejemplo, la distribución paritaria de responsabilidades dentro del desarrollo de los módulos, contenido de género en las capacitaciones, talleres dirigidos a hombres etc.

✓ **En cuanto a los proyectos productivos**

En caso de familias que tienen espacio reducido para el cultivo de alimentos para animales, proponer nuevos modelos de negocios ya que muchos eligen producción de huevos, pero no logran hacer crecer el negocio si dependen de la compra de balanceados.

### 9.1.12. Conclusiones

La experiencia del Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia, ha demostrado que este abordaje es efectivo para reducir la pobreza extrema en Paraguay.

Encarar integralmente las necesidades básicas de las familias en condición de pobreza extrema, facilitando el acceso a derechos por medio de una articulación personalizada, sumada a la formación en capital humano con tecnología de punta y generación de ingresos, han constituido elementos clave de la estrategia.

El acompañamiento frecuente por parte de Promotores Sociales comprometidos, ha motivado e impulsado la inclusión social de las familias del Proyecto. De esto da cuenta el número de grupos de ahorro y participantes de ferias a casi un año de cierre del proyecto.

La vinculación a los Consejos de Desarrollo Distritales, promoviendo la representatividad de poblaciones más vulnerables, es una meta establecida en la fase de acompañamiento posterior al cierre del proyecto.

Esta línea de acción ha sido prevista en el marco de las actividades de fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Distritales.

Una de las mejores prácticas de la estrategia constituye el perfil del promotor social oriundo de los territorios intervenidos. La vocación social de los mismos y el conocimiento agropecuario ha sido sumamente valorada al momento de seleccionar al personal de campo.

En el Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia se ha observado que, es posible el empoderamiento de las personas, a través del conocimiento impartido con dedicación, empatía y compromiso por otro ser humano.

### 9.1.13. Lista de instrumentos principales producidos en el proceso de trabajo – Estrategia familia por familia

- Resolución N° 299/2016 (STP) Por la cual se autoriza la transferencia al Banco nacional de Fomento de los Recursos de las Subvenciones Nº 2012/SPE/0400265 y Nº 213/SPE/0400126,

provenientes de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID), destinados al proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por familia, para la asignación de los mismos a los participantes, conforme a la lista aprobada y el pago de los servicios prestados por el Banco.

- Resolución N° 278/2016 (STP) Por la cual se aprueba el Manual Operativo del proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia.
- Ficha Social
- Convenio STP/Fundación Capital
- Cuadernillo de Trabajo del Proyecto Piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia
- Guías para Promotores Sociales

## 9.2. PRODERS

### 9.2.1. Consideraciones generales sobre el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible PRODERS y la vinculación con la Estrategia familia por familia.

Como ya se ha mencionado, con el Decreto Nº 291/2013, la STP llevó la coordinación para impulsar acciones que permitan reducir la pobreza en el territorio nacional, así como el de establecer acciones coordinadas para el efecto.

En respuesta a la problemática del sector agropecuario y rural paraguayo, la magnitud de la pobreza rural, el deterioro ambiental y el reducido crecimiento de la producción familiar campesina, se plantea la estrategia familia por familia que pretende combinar las medidas de protección social y el apoyo a los medios de subsistencia fortaleciendo la producción agrícola, pecuaria, ambiental y artesanal mediante el microfinanciamiento sin reembolso; con el objeto de crear vías alternativas que permitan que las familias en situación de pobreza extrema con vocación agropecuaria, el acceso a recursos que posibiliten mejorar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran.

Hasta septiembre del año 2016, la STP ha coordinado el relevamiento de 260.000 fichas sociales[12] de los cuales se han identificado aproximadamente 38.000 hogares en situación de pobreza extrema en el área de cobertura del proyecto. De los mencionados hogares serán objeto de atención en una primera etapa 11.000 familias que tengan "vocación agropecuaria" y estén registrados en el RENABE[13]. El área de cobertura serán los departamentos de Concepción, Canindeyú, San Pedro y Caaguazú, áreas de intervención del proyecto coincidente con los mayores índices de pobreza. A pedido de las autoridades nacionales, fue ampliada la cobertura a al menos 4 distritos de Misiones abarcando la estrategia a unas 332 familias identificadas por la DEAG - CDA14.

El Programa Sembrando Oportunidades con su estrategia Familia por Familia, determina su implementación en un contexto orientado por la necesidad de reducir los niveles de pobreza y la brecha existente entre zonas rurales y urbanas. En esta estrategia se inserta el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS), del Gobierno del Paraguay con financiación del Banco Mundial, liderado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y con la participación del INDERT, INDI, SENACSA, los gobiernos Departamentales y Municipales de todo el país en el marco de la Ley Nº 3692, de fecha 13 de enero de 2009.

**La implementación de la estrategia Familia por Familia en poblaciones rurales, se expresó a través del desarrollo de apoyo técnico y financiero para el aumento del ingreso familiar, el fortalecimiento del arraigo y la inclusión social** y es ejecutado por el MAG. Toma por antecedente lo realizado a partir del

[12] La ficha social es una herramienta que registra la situación socioeconómica de las familias especificando los derechos vulnerados de cada uno de sus miembros: hombres, mujeres, niños y niñas, adultos y personas de la tercera edad. Esto permite que el Programa Sembrando Oportunidades direccione de manera más efectiva las respuestas de las instituciones que ejecutan políticas públicas sociales. La ficha social, permite clasificar a las familias, de acuerdo con las variables relevadas en 4 grupos: 1) Pobreza extrema; 2) Pobreza moderada; 3) No pobre pero vulnerable; 4) No pobre ni vulnerable.

[13] RENABE: Registro Nacional de Beneficiarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Dirección de Censo y Estadísticas Agropecuarias es la responsable de su funcionamiento.

14 CDA, DEAg: Las oficinas departamentales de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) ubicadas en las cabeceras departamentales, son denominadas Centros de Desarrollo Agropecuario (CDA).

2006, por el CGAP[15] y la Fundación Ford quienes pusieron en marcha una iniciativa piloto para probar y adaptar el enfoque de BRAC[16] en países y contextos muy diversos, tomando por desafío la combinación adecuada de intervenciones para lograr que las personas más pobres accedan a los recursos y pudieran contar con mecanismos que posibiliten mejorar las condiciones para salir de la situación de pobreza extrema en un período de duración determinada.

**La estrategia de acción se basa en componentes básicos como la importancia de actividades agropecuarias con las familias en situación de pobreza en el área rural, la focalización de la población meta, el apoyo a la producción, el consumo y la generación de ingreso basados en rubros de producción agraria, el ahorro, la capacitación, asesoramiento técnico productivo y social (por medio de los Técnicos Extensionistas Familiares), en forma periódica, así como la transferencia de activos.**

## 9.3. Objetivo central de la intervención

**Apoyar de manera sustentable la capacidad social y productiva de familias** identificadas por la ficha social como familias rurales en pobreza extrema y tener vocación agropecuaria consensuada con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

## 9.4. Consideraciones sobre su pertinencia e implementación

**El éxito de la estrategia se basó en el acompañamiento directo y constante por medio del Técnico Extensionista Familiar (TEF);** responsable del apoyo en la identificación las necesidades de la familia, promover el proyecto de vida familiar, plan de inversión familiar y el empoderamiento de cada miembro de la familia. Esto permitió la generación de capital humano y el establecimiento de un compromiso real de superación de dificultades para la gestión de su propio desarrollo, a través de la inclusión a un sistema productivo sostenible para la generación de ingresos que contribuya al mejoramiento de sus condiciones de vida.

**La implementación previó:**

a. **Incorporación del uso de tabletas digitales**[17] para la asistencia frecuente; programados con 16 módulos de capacitación[18] en idioma guaraní, con el que se pretende el empoderamiento,

[15] CGAP: Consultative Group to Assist the Poor (Grupo Consultivo de apoyo a la Población más Pobre).

[16] BRAC, es una de las mayores organizaciones no gubernamentales del mundo, trabaja en 70.000 aldeas rurales y 2000 barrios de tugurios urbanos de Bangladesh. En 1985, BRAC se asoció con el Gobierno de ese país y el Programa Mundial de Alimentos para agregar una escala de graduación a un programa nacional de protección social existente que ofrecía a los hogares más pobres una asignación mensual de cereales alimentarios por un período de dos años. BRAC trabajó en colaboración con estos beneficiarios e incluyó la capacitación, el ahorro obligatorio y pequeños préstamos para acelerar el desarrollo de los medios de subsistencia. En menos de 20 años, el programa llegó a 2,2 millones de hogares. En 2002, BRAC ajustó su enfoque mediante una mejor identificación de los ultra pobres (que se definen como personas que emplean el 80% de su gasto total para comprar alimentos y no pueden satisfacer el 80% de sus necesidades calóricas estándar) y a través de un conjunto de insumos escalonado más intensivo. En 2010, este nuevo enfoque de BRAC, denominado "Cuestionar las fronteras de la reducción de la pobreza/Focalización en los ultra pobres" había beneficiado a alrededor de 300.000 hogares ultra pobres. Según estimaciones de BRAC, en la actualidad más del 75% de estos hogares gozan de seguridad alimentaria y gestionan actividades económicas sostenibles.

17 Para el desarrollo de actividades del Programa Sembrando Oportunidades Familia por Familia, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social transfirió al MAG 150 tabletas, según el convenio de

motivación de las familias y, la administración de emprendimientos productivos agropecuarios.

b. **Asistencia técnica mensual a un promedio de 80 familias por cada Técnico Extensionista Familiar (TEF),** monitoreado a distancia de forma digital a través de tabletas electrónicas, juntamente con la Coordinación Técnica de Estrategia de Familia por Familia.
c. **Mejorar la producción de rubros tradicionales de renta y autoconsumo, promoviendo la incorporación de rubros hortícolas, la cría de animales menores, provisión de equipos** para facilitar el **manipuleo y conservación post-cosecha de la producción.**

Con relación al aumento del ingreso familiar se proporcionó asistencia técnica y bienes y servicios para desarrollar rubros productivos, conforme al Plan de Inversión vinculado al mercado a través de cadenas de valor.

### 9.4.1. Localización geográfica

En la fase inicial de la intervención, las listas de familias beneficiarias, apuntaba llegar a 11.166 familias en 45 distritos de 4 departamentos (Caaguazú, Canindeyú, Concepción, San Pedro).

En diciembre de 2017, la lista final trabajada por PRODERS era de 4333 familias en 29 distritos en 5 departamentos (Caaguazú, Canindeyú, Concepción, San Pedro y Misiones).

### 9.4.2. Periodo de implementación

La estrategia Familia por Familia, inicia su implementación con la contratación de 124 Técnicos Extensionistas Familiares y 10 Supervisores.

El periodo de convenio de PRODERS/MAG con la STP, finaliza el 31 de diciembre de 2017.

### 9.4.3. Actores del proyecto

| | |
|---|---|
| Financiamiento | Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible, MAG, con fondos del Banco Mundial |
| Control y Vigilancia | Contraloría General de la República |
| | Banco Mundial |
| Diseño | Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social |
| Implementadores | PRODERS/MAG |
| | Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social |

donación de bienes muebles entre la STP y el MAG, del 16 de noviembre de 2016, a ser destinados al Programa Nacional de Reducción de Pobreza.

18 El Programa *Apptitude* es la aplicación de capacitación utilizada por los promotores familiares durante sus visitas a las familias participantes. Contiene módulos interactivos en idioma guaraní con contenido multimedia. Permite igualmente hacer seguimiento del avance en la capacitación de cada una de las familias participantes y definir igualmente su posición geográfica a través del GPS.

### 9.4.4. Financiamiento

El Convenio de Préstamo N° 8316-PY suscripto entre la República del Paraguay y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) financia hasta por un monto de U$S 100.000.000 (Cien Millones de Dólares de los Estados Unidos de América), para el financiamiento adicional del PRODERS y su administración se encuentra a cargo del MAG.

| Ítem | Cantidad | Monto (USD) | Meses | Total (USD) |
|---|---|---|---|---|
| Coordinador | 1 | 2.105 | 18 | 37.890 |
| Supervisores | 10 | 1.930 | 18 | 347.400 |
| Técnicos Extensionistas | 100 | 1.350 | 18 | 2.430.000 |
| Unidad de Coordinación | 10 | 1.580 | 18 | 284.400 |
| Planes de Inversión | 5.000 | 1.100 | | 5.500.000 |
| Costos Operativos | | | | 705.450 |
| **TOTAL (USD)** | | | | 9.305.140 |

### 9.4.5. Componentes del proyecto

El PRODERS tiene los siguientes componentes y sub componentes:

a. Componente 1: Capacitación y Desarrollo de la Organización Comunitaria
   a.1 Sub componente 1.1: Capacitación y Educación Ambiental
   a.2 Sub componente 1.2: Desarrollo de la Organización Comunitaria
b. Componente 2: Extensión Rural
c. Componente 3: Fondo de Desarrollo Rural Sostenible
d. Componente 4: Mejoramiento de la Salud Animal
e. Componente 5: Gestión de Proyecto, Monitoreo y Evaluación.
   e.1 Sub componente 5.1: Gestión del Proyecto
   e.2 Sub componente 5.2: Monitoreo y Evaluación.

Familia por Familia PRODERS se basa en estos componentes:

- Acompañamiento familiar frecuente: Visitas domiciliarias quincenales para mentoría personalizada.
- Apoyo al consumo: Estipendio de ayuda alimentaria que en el caso del piloto se asoció a la participación de Tekoporã, programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC).
- Promoción del ahorro: Capacitación financiera e incentivo para la conformación de grupos de ahorro.
- Entrenamiento en habilidades técnicas y de vida: Capacitaciones desarrolladas en módulos personales y talleres comunitarios referentes a actividades productivas (cría de cerdos, aves, producción de huevos, leche) y contenidos motivacionales de desarrollo humano y emprendedurismo.
- Transferencia de dinero para proyecto de inversión: Desembolso de capital semilla para el desarrollo de un plan de negocios para cada familia.
- Ferias de intercambio: Adquisición de capacidades para organizar ferias como mecanismo de visibilidad de las actividades realizadas del proyecto y rendición de cuentas.

- Redes interinstitucionales: Articulación con proveedores de servicios públicos en territorio, así como con gobiernos locales y organizaciones de la 0sociedad civil.

## 9.5. Hitos

- **Hito 1: Selección de beneficiarios**

La cantidad de participantes esperados en el inicio de la implementación de la Estrategia Familia por Familia, con fecha de inicio el 16 de agosto del año 2016, de una expectativa de **11.000 familias** (meta inicial), se redujo a **8.106 familias** por diversos motivos y circunstancias por las que fue atravesando el PRODERS/MAG. Los principales motivos fueron los "filtros" a que se sometieron los listados de potenciales beneficiarios. Por medio del procedimiento de visitar casa por casa, se identificaron a familias como beneficiarios de Tenonderã/SAS y de PRODERS/MAG; así como de familias que no fueron encontradas (mudanza a otros distritos, departamentos o fallecidos); familias que no quisieron participar; titulares familiares mayores de 65 años que no tienen sustitutos para un cambio de titularidad, así como de titulares familiares sin cédula de identidad.

Luego, se sumó la recomendación de aplicar la política de los Directivos de la DINCAP/MAG y de la Coordinación Interina del PRODERS/MAG, en común acuerdo con los representantes de la STP de que, a partir del 2º semestre del año 2017, la estrategia cuente con TEFs con un perfil profesional del sector agropecuario. En septiembre de 2017 se procedió a recontratar a un número menor de personal para atender las demandas de asistencia técnica y despliegue de la Estrategia en las zonas intervenidas por el Proyecto. Con esta actividad administrativa, se redujo el universo de los Beneficiarios a **4.333 familias**, priorizándose a aquellas que ya se encontraban con Órdenes de Trabajo para realizar las inversiones19 en "Mecanización", mediante acuerdo MAG / UNOPS para su ejecución.

- **Hito 2: Contratación de Supervisores y Técnicos Extensionistas Familiares**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería llamó a concurso de méritos, a través del portal "Paraguay Concursa" de la Secretaría de la Función Pública, para cubrir 140 vacancias de Técnicos Extensionistas Familiares y 10 vacancias de Supervisores Extensionistas Familiares. La publicación de la convocatoria se inició el día 29 de abril de 2016 y la recepción de los sobres de postulaciones se realizó del 9 al 13 de mayo de 2016 en seis Coordinaciones Zonales del PRODERS (Caaguazú Este y Oeste; San Pedro Norte y Sur; Canindeyú y Concepción). La STP apoyó sustancialmente este proceso con la difusión en territorio a través de visitas a universidades, radios locales, autoridades municipales, entre otros, así como en los procesos subsiguientes que se detallan a continuación:

La recepción de sobres de postulación se realizó en las sedes de la DEAg y PRODERS de los diferentes departamentos involucrados. Durante esta etapa se recibieron 243 postulaciones para Supervisor Extensionista Familiar y 1088 postulaciones para Técnico Extensionista Familiar. El proceso de selección prosiguió con la evaluación documental de las postulaciones, siendo admitidos en esta etapa 51 candidatos para el cargo de Supervisor y 256 para el cargo de Técnico, por haber completado la documentación y formalidades establecidas. El proceso continuó con el periodo de evaluación curricular, en el que fueron seleccionados los 10 Supervisores y 140 Técnicos Extensionistas Familiares (TEFs) y además quedaron como elegibles 33 personas para el cargo de Supervisor y 8 personas más para el cargo de Técnico.

19 Las inversiones consisten en destoque y/o rehabilitación - rastra, nivelación, encalado y siembra mecanizada de parcelas de los participantes de la Estrategia Familia por Familia del PRODERS/MAG. Estas actividades se iniciaron en febrero del 2017 y concluyendo en diciembre del mismo año.

El proceso de selección se cerró el 29 de julio de 2016 con la publicación de la lista de personas adjudicadas y la contratación se concretó en fecha 16 de agosto de 2016, con la incorporación 124 TEFs y 10 Supervisores. El reporte de septiembre del 2017 señala que continúan 54 TEFs profesionales que poseen títulos universitarios del sector agropecuario, y que están participando de la implementación de la Estrategia Familia por Familia desde agosto del 2016.

Los Supervisores son los mismos diez que se desempeñaron desde el inicio de la implementación de la Estrategia en agosto del 2016, hasta la marzo de 2018. Durante la última evaluación de desempeño, todos han registrado un desempeño positivo, situación satisfactoria para la promoción de sus respectivas recontrataciones hasta finales del 2017.

- **Hito:3 Capacitación a Supervisores y Técnicos Extensionistas Familiares**

### a. Inducción

Se realizó una jornada de inducción a 10 Supervisores y a 140 Técnicos Extensionistas Familiares los días 17 y 18 de agosto de 2016 en las instalaciones del Comité Olímpico Paraguayo en la ciudad de Luque, Paraguay.

En esta actividad, los participantes conocieron acerca del proyecto y las instituciones responsables de su ejecución, el propósito de la iniciativa, su metodología y principales actividades; el rol que tendrán a lo largo del proceso y las herramientas que serán utilizadas en su labor diaria. También fueron capacitados para realizar la primera actividad: Verificación de datos de potenciales familias beneficiarias.

Una jornada adicional de inducción se realizó con los supervisores el día 19 de agosto en las oficinas del PRODERS, para reforzar los temas tratados durante los días previos y su rol en el proyecto.

### b. Curso virtual

A través de una plataforma web, los Supervisores y Técnicos Extensionistas Familiares, se capacitaban de forma virtual.

Las lecciones desarrolladas fueron: 1. Tutorial del Curso Virtual; 2. Introducción al Curso Virtual; 3. Lección 1 – El Programa Sembrando Oportunidades Familia por Familia; 4. Lección 2 – Vinculación de los participantes; 5. Lección 3 – Taller de Presentación a las Familias; 6. Lección 4. Técnico Extensionista Familiar, la clave del éxito y Lección 5 – Taller Plan de Vida.

Las lecciones cuentan generalmente con una descripción de los objetivos de la actividad, una descripción del proceso a seguir, consejos, herramientas, espacio de discusión en el foro y una evaluación.

### c. Capacitaciones en terreno a SEFs y TEFs

Se realizaron dos capacitaciones en terreno con la metodología de formación de formadores:

- Los días 6 y 7 de Setiembre de 2016, en la ciudad de Santaní, Departamento de San Pedro, con la participación de los supervisores para abordar los siguientes temas: Presentación del proyecto a actores locales, re-distribución de técnicos y familias; y talleres de presentación del proyecto a familias.
- Los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 2016, en los distritos de Choré y Santa Rosa del Aguaray (Dpto. San Pedro); Caaguazú y Cnel. Oviedo (Dpto. Caaguazú); Horqueta (Concepción) y Curuguaty (Canindeyú) con la participación de supervisores y técnicos para preparar la implementación de los talleres de Plan de Vida.

- **Hito:4 Verificación de datos a familias y elaboración de listas definitivas de participantes**

De acuerdo al listado de familias en condición de pobreza extrema identificados en la Ficha Social, en los Departamentos de Concepción, Canindeyú, San Pedro y Caaguazú, el equipo de campo del proyecto realizó un proceso de verificación de datos para confirmar la presencia de las familias y su condición socio-económica.

A través de visitas casa por casa y el uso de un cuestionario digital se obtuvieron 15.043 registros de familias entrevistadas en un proceso que se inició el 22 de agosto y se extendió hasta el 26 de setiembre de 2016.

Con los resultados obtenidos durante la verificación y la correspondiente depuración de los registros, se obtuvo un listado final de 10.635 familias.

- **Hito:5 Presentación del proyecto a actores locales**

Del 19 de setiembre al 3 de octubre de 2016 se realizaron encuentros de presentación del proyecto con actores locales de 40 distritos de los departamentos seleccionados. Las presentaciones se hicieron en las sedes de las municipalidades y gobernaciones locales y participaron gobernadores, intendentes, funcionarios municipales, miembros de juntas municipales, miembros de consejos de desarrollo distrital y otros actores locales.

En representación del proyecto participaron supervisores y técnicos extensionistas familiares, además de miembros del staff de la STP. El objetivo se estas reuniones fue dar a conocer el proyecto familia por familia y encontrar sinergias con los gobiernos locales para ser más efectivos en la lucha contra la pobreza extrema de sus territorios.

a. **Talleres de presentación del proyecto a familias y firma de actas de compromiso**

Con el objetivo de dar a conocer el proyecto a las potenciales familias participantes, aclarar sus dudas y obtener su consentimiento de participación, del 3 al 28 de octubre de 2016 se llevaron a cabo 563 talleres de presentación del proyecto.

b. **Talleres de Plan de Vida**

Del 2 al 18 de noviembre de 2016, se realizaron Talleres de Plan de Vida con las familias participantes. Estos encuentros tenían la finalidad de facilitar metodologías para las familias a reflexionar sobre sus metas de vida y en lo que quieren lograr para mejorar su calidad de vida. Hasta el día 15 de noviembre se realizaron 290 talleres, los cuales fueron base para que las familias identifiquen sus planes de inversión.

- **Hito:6 Familias con paquetes tecnológicos**

Un paquete tecnológico constituye un conjunto de procesos, insumos y conocimientos técnicos, utilizados para generar un bien final. El criterio de entrega se vincula estrictamente a la vocación agropecuaria: eso equivale a poseer al menos una hectárea como unidad mínima de superficie con suelos cultivables.

En abril y mayo del 2017 se realizaron consultas a unas 8.100 familias aproximadamente, con una expectativa de identificar los rubros elegidos por cada familia a ser beneficiada.

Después de la conformación de una mesa de trabajo interinstitucional entre los técnicos de la STP y el MAG, en base a las experiencias del PRODERS/MAG y los aportes de técnicos del sector del plantel de la STP, se propuso siete paquetes tecnológicos. Se utilizó como parámetro y referencia el monto estimado

para cada familia de unos 1.100 USD[20], respectivamente. Los precios de los insumos fueron los mismos utilizados por el PRODERS/MAG, para el efecto.

Según la Carta Acuerdo entre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el marco del Convenio de Préstamo BIRF N° 8316-PY para el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS), ejecutado y administrado por La Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), se ha convenido la contratación de servicios de preparación de suelo y siembra en apoyo a una mecanización agrícola sustentable para la agricultura familiar campesina.

En el marco de la Carta Acuerdo, UNOPS proporcionó servicios de contratación de recursos humanos para la implementación del componente de asistencia individual a familias en situación de extrema pobreza por parte del Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable (PRODERS) MAG, de acuerdo con las reglas y procedimientos de UNOPS y del BIRF, en línea con lo indicado en el Convenio de Préstamo. A través de este, se ha brindado cooperación y servicio de asistencia técnica y administrativa en la ejecución de las actividades previstas en la mencionada Carta Acuerdo para la contratación de servicios de preparación de suelo y siembra de pequeños productores para la agricultura familiar, así como para la supervisión y certificación de los referidos servicios, de acuerdo con las reglas y procedimientos de UNOPS y del BIRF. La contratación de provisión de servicios, fue denominada "paquete tecnológico".

Cada familia ha elegido o elegirá un paquete tecnológico según sus características y condiciones. Las que hayan escogido ya paquetes relacionados a preparación de suelo, ya han recibido los servicios de preparación de suelo por parte del convenio con UNOPS. Los resultados actuales son: de las 4.333 familias, actualmente 3.400 poseen inversiones en preparación de suelos para cultivos agrícolas, la cual corresponde al 50% de las inversiones previstas.

- **Hito 7: Aplicación de la ficha RENABE[21]**

La ficha RENABE fue aplicada a unas 8.553 familias. Posteriormente, las mismas fueron remitidas por el PRODERS/MAG a la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA), encargada de verificar y emitir el certificado "RENABE", que habilita el ingreso a la lista de beneficiarios del servicio de asistencia técnica del MAG, y también del PRODERS/MAG.

Muchas de las familias a las que se les aplicó el RENABE, fueron identificadas como beneficiarios del PRODERS, o de otro programa o proyecto, situación que impidió su permanencia en la lista de implementación de la Estrategia Familia por Familia. Por ello, se procedió a la depuración de las listas, que en la actualidad registra un total de 8.106 familias reportadas por los Supervisores y TEFs.

20 Tasa de cambio entre el Dólar Estadounidense (USD) y el Guaraní Paraguayo (PYG) en la fecha de 2 de mayo, 2017: 1 USD: 5.580 PYG

[21] El RENABE (Registro Nacional de Beneficiarios) es un conjunto de información que contienen datos que permiten la identificación de una familia productora y sus características. Este registro debe ser compuesto por productores que desarrollan sus actividades agropecuarias en zonas urbanas, periurbanas e indígenas, de la Agricultura Familiar y de la actividad agropecuaria consolidada. Fue creada por decreto N° 2.651 del 24 de noviembre del 2014 a partir de un pedido de modificación del Decreto 11.464 del 21 de diciembre del 2007, por el cual se crea y se implementa el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Esta modificación tuvo origen en la necesidad de crear un registro más amplio donde puedan ser incluidos aquellos productores que son beneficiarios de los Programas, Proyectos y Direcciones del MAG, que no se ajustan a los criterios de elegibilidad de la Agricultura Familiar (AF).

- **Hito 8: Coordinación de la estrategia Familia por Familia**

Desde agosto de 2016, la STP apoyó al MAG en la coordinación de actividades a través de la Dirección General de Reducción de Pobreza, para coordinar las actividades y el apoyo en la capacitación, acompañamiento a los TEFs y Supervisores contratados.

Estas tareas se iniciaron con la convocatoria al concurso público en mayo de 2016, la evaluación curricular de más de mil doscientas carpetas presentadas para los puestos y la selección final de los postulantes. Se organizaron de manera conjunta las jornadas de inducción capacitación los días 16, 17 y 18 de agosto de 2016, donde se desarrollaron temas de capacitación en el uso de tabletas, en la implementación de los módulos, utilización de la tierra, elementos de la agricultura familiar campesina. Además, se realizó la distribución de los TEFS y Supervisores por zona, y se les asignaron los listados de familias para la verificación inicial. Luego de la verificación se obtuvo la lista de participantes y la distribución definitiva de las familias participantes a cada TEFS y Supervisores según el territorio correspondiente.

Luego se coordinó la presentación de la estrategia FxF a las autoridades distritales y representantes de otras instituciones públicas presentes en el territorio. Posteriormente se siguieron realizando otras jornadas de actualización como ser: el desarrollo de los talleres comunitarios, utilización del sistema de seguimiento móvil y en el área administrativa se coordinó la mejor manera de facilitar todos los requisitos (firma de contratos, elaboración de facturas, tramites en la Contraloría) para el cobro de los salarios de los TEFS y Supervisores, lo que implico varias visitas a territorio y horas trabajo del equipo de la Dirección de Pobreza en el local de PRODERS.

Posteriormente, el 20 de marzo del 2017 se nomina por Resolución STP Nº 109/ 2017 a un Responsable Asignado para dar cumplimiento al Convenio Específico entre el MAG y la STP. Se reorganizan las actividades de campo, con la implementación del RENABE, como lo dispone la DINCAP al PRODERS/MAG. También se elaboró la lista de beneficiarios para recibir "preparación de suelos, fertilización y siembra".

Para tal acción se estableció un cronograma de actividades, que se presentó y validó en un taller (desarrollado el 11 y 12 de abril de 2.017) con los Supervisores de la Estrategia Familia por Familia PRODERS/MAG. Asimismo, se procedió a la redacción en la versión final del Anexo I al Manual Operativo, constituyéndose en el documento que introduce formalmente la Estrategia Familia por Familia en el PRODERS/MAG. El resultado de aprobación fue informado a la STP en julio del 2017.

Ante ese nuevo escenario, en agosto del 2017 el MAG nomina a un funcionario de esa institución, que pasa a ejercer la Coordinación de la Estrategia Familia por Familia en el PRODERS/MAG. Desde la Coordinación de la STP se convoca a una reunión para realizar el traspaso de toda la información digital, copias de documentos, trasfiriendo al Coordinador asignado por el MAG, toda la información de las acciones realizadas hasta ese momento.

- **Hito 9: Capacitaciones realizadas**

Se realizaron las siguientes capacitaciones a las familias participantes:

- Taller de Presentación del proyecto (100%)
- Taller de Plan de Vida (99%)
- Módulo 0 – Tutorial de uso de la Tablet (98%)
- Módulo 1 – "Soy un ser único, especial y capaz" (92 %)
- Módulo 2 – "La responsabilidad de salir adelante está en mis manos" (80%)
- Módulo 3 – "Taller de Emprendimiento Productivo" (35 %)
- Módulo 4 – "las cuentas claras nos ayudan a salir adelante" - en fase de inicio.

## 9.6. Resultados hasta diciembre de 2017

El total de 8.106 familias se vio disminuido luego del procesamiento del RENABE, debido a que un número importante de estas familias no cuentan con vocación agropecuaria ni superficie de terreno suficiente para llevar a cabo alguna actividad productiva, o se mudaron.

La cantidad de familias beneficiadas se vio reducida nuevamente al restringir el perfil de los técnicos, a profesionales del área agroforestal, la cantidad de personal técnico recontratado fue de 54 TEFs, y estableciéndose un mínimo de 80 familias por técnico, debido a la dispersión, totalizando una lista de unas 4.333 familias a ser beneficiadas con la implementación de la Estrategia FxF.

Sobre los Paquetes productivos, el componente preparación de suelos y siembra de maíz mecanizados a entregar en las estimaciones previstas, fueron agendadas nuevamente para finales de diciembre del 2.017, las 4.333 familias podrían estar recibiendo los servicios de mecanización y siembra de maíz en sus tierras.

De las 2.619 hectáreas reportadas como hechas por los servicios contratados por UNOPS, se determinó que el avance sobre el total de 4.333 familias (a razón de 1 ha por familia), se tiene realizado en preparación de suelos y mecanización en al menos el 60%, según lo reportado.

- **A continuación, se muestran los resultados de la extracción y procesamiento de los datos obtenidos para las 8.106 familias que contaban con TEFs asignados:**

De las 8.064 aplicaciones del RENABE, los Supervisores y TEFs han identificado a 5198 familias (64%) con superficies disponibles de 1 o más de 1 ha; también se identifican a 1855 (23%) familias con 1 o menos de 1 ha hasta unos 5000 m2; entre 5000 y 1000 m2 a unas 703 familias (9%), y; menos de 1.000 m2 a unas 318 familias (4%).

Del total de 8067 familias a las que se aplicó la ficha RENABE, habían reportado un interés por parte de los paquetes Tecnológicos, un total de 7445, siendo la diferencia unas 622, que no definieron una actividad específica. Entre los diversos motivos encontrados, se destaca el hecho de que no tener espacio de tierra disponible, se mudaron, están en proceso de renuncia o desean estar en otros proyectos.

A partir de los datos obtenidos en la aplicación del RENABE, se determinó que unas 5.198 familias disponían de una hectárea o más de superficie para actividades agrícolas. Al confirmar la disponibilidad real de superficie libre en esas familias, se verifica que la principal característica de que se encuentran o encontrarán sin una actividad agrícola para implementar el "capital semilla" a ser proporcionado por el PRODERS por medio de los Paquetes Tecnológicos, se registra una cantidad de 3110 familias sobre el total potencial identificado.

Se identifica que la mayor proporción del total de las familias que participan de la Estrategia familia por familia, se encuentran en el departamento de Caaguazú, con el 41 % (3362 familias) del Total. Le sigue San Pedro con el 35% (2817 familias), luego Concepción con 16% (1287 familias) y Canindeyú con el 8% (640 familias).

Las actividades de preparación de suelos, identificado como "mecanización" han comenzado en febrero del 2017, y tenía como objetivo finalizar el 24 de agosto del mismo año, según el contrato. Solo que se retrasaron las entregas de los servicios y se siguieron los trabajos hasta que terminar los servicios en todas las familias que reunían las condiciones para recibir la mecanización, concluido a finales del mes de octubre 2017, según acordaron las partes (UNOPS-MAG).

Se señala además que un número importante de familias, distribuidas por los 4 Departamentos no cuentan con técnicos contratados y que están sin ser asistidas, ante la disposición de la Coordinación General del PRODERS/MAG de que, a partir del nuevo contrato a suscrito desde julio del año 2017, los técnicos de

Familia por familia debían tener título universitario del sector agropecuario, según la norma general del PRODERS/MAG.

## 9.7. Lecciones aprendidas y recomendaciones

La implementación de la Estrategia Familia por Familia en el PRODERS/MAG, requiere de la adecuación y ampliación del Convenio Específico entre la STP y el MAG, suscrito entre las partes para la concreción de la implementación de la mencionada Estrategia, después del plazo de su vencimiento, verificado el pasado 31 de diciembre de 2017.

Con la ejecución de las acciones institucionales, se dará la sostenibilidad de los procesos internos que requieren la implementación de la Estrategia.

Con el personal de campo capacitado que ya se encuentra en terreno, se tiene un recurso válido y oportuno. El mismo está disponible para continuar con las actividades. El apoyo institucional es el que urge se reestablezca para la implementación oportuna a los siguientes procesos necesarios para afianzar la implementación de la Estrategia.

Por tal motivo se sugiere:

a. Promover los contratos del personal técnico de campo para todo el 2018, ya que cuentan con la experiencia necesaria para llevar adelante el cronograma de actividades requeridos para la implementación de la Estrategia FxF, previa evaluación de desempeño pertinente.
b. Disponer de las Tablets para el trabajo del personal técnico asignado a cada zona.
c. La adquisición y entrega del "cuadernillo" y de "útiles escolares" para cada familia, así como de la impresión y entrega de materiales de apoyo para la aplicación del APK "Lorito", utilizados en el desarrollo las habilidades para la vida, que contempla la Estrategia FxF.
d. Continuar con el monitoreo y control de las inversiones en preparación de suelos y siembras de maíz y/o abonos verdes.
e. Se recomienda la realización de monitoreo y seguimiento de las actividades de campo para hacer compatibles y corroborar los datos a obtener por el SSM y poner a disposición a los SEFs y TEFs.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

AROVIA

# 10. Programa nacional de voluntariado profesional y servicio cívico AROVIA

## 10.1. Introducción

**AROVIA es el primer programa nacional de voluntariado profesional y servicio cívico impulsado desde el Gobierno Nacional, que trabaja en el marco del Programa Nacional de Reducción de Pobreza**, ***Sembrando Oportunidades.***

Tiene como misión "impulsar la participación cívica de la población paraguaya, favoreciendo la construcción de una ciudadanía más comprometida con el desarrollo sociocultural, económico y ambiental de su comunidad".

Y como visión **busca "constituirse en un voluntariado de excelencia en el Paraguay, el que incluya a la población en los desafíos país en un mundo globalizado, donde voluntarios y voluntarias asumen un compromiso estrecho en la reducción de la pobreza, la equidad social y el desarrollo sostenido de la nación**".

Tiene además como **objetivo "dinamizar el desarrollo local en territorios en situación de pobreza y vulnerabilidad social, desde la articulación multisectorial, mediante voluntarios profesionales insertos en los territorios y la participación de los actores locales**". Los voluntarios se insertan por un año en un territorio priorizado dejando así sus zonas de confort.

Con esto **AROVIA busca instalar un nuevo liderazgo juvenil** ofreciendo espacios de participación y de construcción a jóvenes profesionales para que puedan ser partícipes de los procesos de desarrollo, aprovechando así, el bono demográfico.

Las acciones del programa se ejecutan desde la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), a través de la Coordinación General de Reducción de Pobreza y Desarrollo Social, en la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. **Es la primera vez que desde la STP se cuenta con profesionales con domicilio laboral fuera de la Capital, convirtiendo AROVIA así, como la instancia de planificación descentralizado.**

De esa manera se cumple uno de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030), en especial énfasis al rol de la juventud, que refiere, **"jóvenes visionarios y entrenados liderando el país"** e igualmente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los siguientes aspectos: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsable y alianzas para logros de los objetivos.

Como antecedente el programa tiene su origen en organizaciones de la sociedad civil que organizaron un foro nacional en el 2013, un espacio pensado para fortalecer las oportunidades de voluntariado existentes en el país, donde el diálogo social y la promoción cultural, fueran las herramientas claves en la reducción de la pobreza.

Esta iniciativa contribuyó al proceso de conformación del programa en el año 2014 en espacios del gobierno nacional, a través de la firma de un convenio interinstitucional entre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) y la Secretaría Nacional de Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT).

Ya en el 2015, la STP por su rol en la coordinación de la estrategia de reducción de pobreza y la SNJ en su rol de convocar a jóvenes que aporten al desarrollo del país, toman la posta y crean el primer piloto del Programa Nacional de Voluntariado Profesional y Servicio Cívico AROVIA, como parte de la estrategia de articular y acercar la oferta pública, generar proyectos comunitarios e impulsar la instalación de capacidades en territorios priorizados por el gobierno nacional. Tal es así que los primeros 15 voluntarios culminaron su intervención territorial con resultados auspiciosos a favor de las familias que formaron parte de este proceso.

## 10.2. Consideraciones sobre la implementación del Programa

Inicialmente, en su implementación (del 2015 al 2017), los trabajos se priorizaron en 120 asentamientos para promover la articulación y mejorar la generación de ingresos para las personas que viven en pobreza y pobreza extrema.

A mediados del 2017, y debido a la necesidad de contar con mayor incidencia en los gobiernos locales y de acompañamiento a sus prioridades de manera más coordinada, las intervenciones sociales se realizan desde las municipalidades con el apoyo de autoridades locales. Esto se definió luego de la experiencia del 2016 donde los voluntarios de AROVIA apoyaron a los municipios en la conformación de los Consejos de Desarrollo Distrital y los Planes de Desarrollo Sustentable.

Con esta experiencia se obtiene una mayor coordinación interinstitucional, aumenta el alcance de las intervenciones y se manejan informaciones actualizadas sobre el desarrollo institucional y los avances de los gobiernos locales en cuanto a sus planes de desarrollo sustentable, la promoción de los consejos de desarrollo y la elaboración de sus planes de ordenamiento urbano y territorial.

- **Ciclo programático**

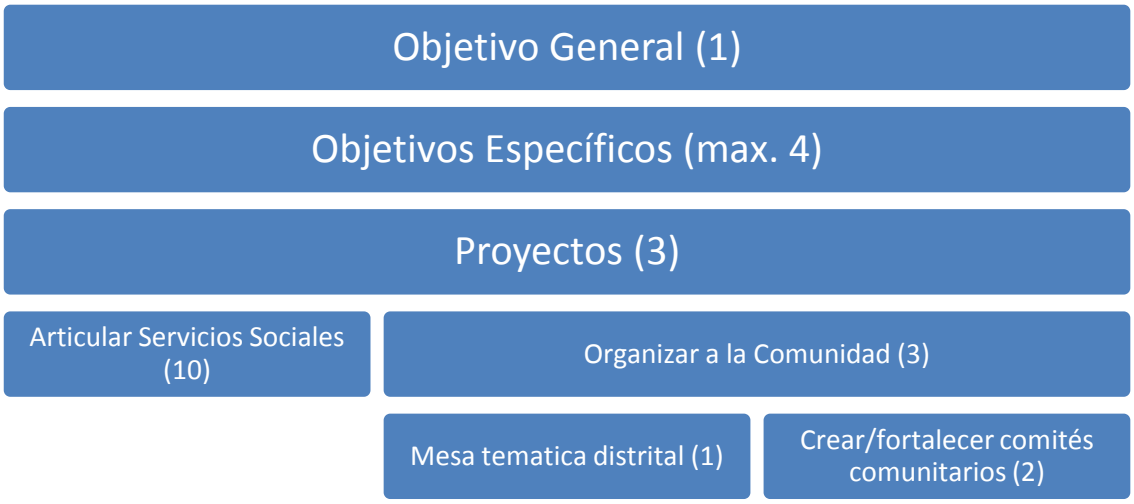
El **Plan de Trabajo Territorial (PTT)** es un instrumento metodológico en el que se definen estrategias y actividades propuestas por el programa conforme a las líneas de los Planes de Desarrollo Sustentable de cada municipio. Este plan tiene una duración de 4 años. Desde esa orientación estratégica llega el voluntario en el distrito y debe elaborar un **Plan de Intervención Territorial (PIT)** que tiene una duración de un año siguiendo los lineamientos del PTT.

Antes de elaborar el PIT se asigna el territorio donde primeramente se seleccionan los distritos. Estos territorios son prioritarios por el gobierno nacional donde existe una predisposición de contar con AROVIA. Luego **se instala el voluntario y realiza un diagnóstico participativo validando la información del PTT y definiendo el objetivo del PIT. Al tener eso claro elaboran su plan y presentan proyectos en conjunto con los actores locales**.

**Para conseguir el mayor éxito posible de los proyectos se requiere articular servicios sociales públicos y privados y organizar a los participantes tanto a nivel municipal como a nivel comunitario**, donde deben crear al menos una mesa temática vinculada al consejo de desarrollo distrital y fortalecer y/o crear comités, comisiones, asociaciones etc. comunitarios de acuerdo con las particularidades de cada uno.

La correlación y la claridad entre los objetivos, los proyectos, los servicios sociales y las mesas y comités es fundamental para asegurar el éxito de la intervención.

**El esquema del proyecto se plantea de la siguiente manera:**




**Cada coordinador/a cuenta con un máximo de diez voluntarios/as a su cargo. Para el efectivo desarrollo de las acciones cuentan con una guía de acompañamiento territorial que orienta y da base al trabajo llevado adelante por AROVIA.**

Para fortalecer la articulación de los servicios sociales, el programa desarrolló la primera **Guía de Servicios Sociales del Paraguay**[22] que contiene más de 180 servicios sociales de 30 instituciones gubernamentales. Este instrumento facilita el acceso a la información y la articulación de servicios sociales en territorio.

### 10.3. Desarrollo de competencias en Voluntarios/as

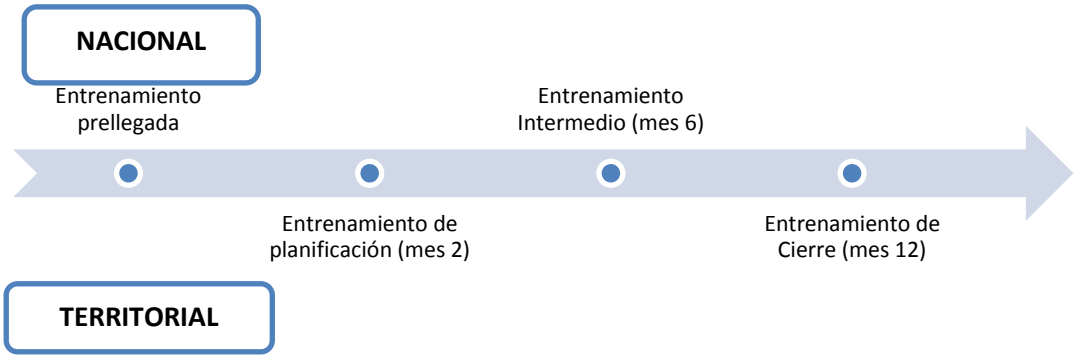
**AROVIA como programa prioriza el desarrollo de competencias de sus voluntarios y equipo técnico**, a través de espacios de capacitación y reflexión, haciéndolos partes de los procesos de construcción social.

22 Disponible en la biblioteca digital de la STP: https://nube.stp.gov.py/index.php/s/PXTyQ3xDr4gF9xu

Además de la **formación técnica continua**, acompaña muy fuertemente la contención emocional de los mismos, como parte del apoyo a la experiencia de voluntariado profesional.

Estos dos ejes se abordan de manera simultánea en los espacios de desarrollo de competencias, donde se entremezclan en la búsqueda de realizar un trabajo apropiado y acertado en territorio.

Esto se realiza tanto a nivel nacional como a nivel territorial y sirve para entregar herramientas, información e ideas sobre los temas especificados en la figura del ciclo de intervención.




Se realizan encuentros mensuales departamentales para hacer seguimiento a los temas tratados en los entrenamientos nacionales. Se intercambian experiencias y buenas prácticas.

## 10.4. Estrategia de comunicación: Visibilización y posicionamiento de AROVIA

La comunicación es transversal a todas las acciones generadas desde el programa y sus áreas que la componen, es fundamental que el "hacer" en territorio sea reflejado en la manera en que se comunica, desde la inserción del profesional voluntario, el vínculo con los actores y el trabajo con el gobierno local, entre otros.

Desde AROVIA consideramos importante comunicar el aporte que hacen nuestras acciones a los procesos de desarrollo del país.

El voluntariado, es considerado actualmente como una herramienta social fundamental para el desarrollo nacional y mundial, representando incluso el 2% del Producto Interno Bruto en algunos países de la región, contribuye además a la formación de capital social para consolidar una sociedad solidaria, libre y equitativa.

La incorporación de un programa de voluntariado profesional desde el gobierno central responde a este desafío, constituyéndose de este modo el programa AROVIA como un significativo instrumento para el desarrollo de nuestro país. Cada dólar invertido en AROVIA garantiza la devolución de 1,4 dólares a la sociedad.

**Con el enfoque de trabajo orientado a un voluntariado se busca inspirar también a otros para que en sus comunidades trabajen para mejorar la calidad de vida de todos.**

Además de la difusión de los logros e impacto de las acciones, se trabajan líneas discursivas y la imagen del programa para el posicionamiento en otros niveles de intervención, presentaciones gerenciales, autoridades, eventos, campañas.

Por otro lado, se impulsan y acompañan campañas de comunicación tanto para convocatorias para integrar a nuevos profesionales (voluntarios), como para acciones puntuales, a través de la elaboración y difusión de piezas comunicacionales.

Por otro lado, se han coordinado y apoyado eventos relacionados al ámbito de intervención social para fortalecer las acciones con los diferentes sectores y en especial cuidado lo que respecta a la participación del sector juvenil y el voluntariado.

Asimismo, se cuenta con el respaldo de medios de comunicación masivos (impresos, digitales y audiovisuales) para una mejor llegada en la difusión de las acciones. Como programa comunicamos a través de las principales redes sociales con cuentas administradas desde Facebook, Twitter, Instagram, you tube, página de internet.

## 10.5. Con quiénes

### 10.5.1. Voluntarios/as

El programa colabora en 19 distritos de 6 departamentos del país y Capital, a saber: San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná, Canindeyú, Presidente Hayes, Central y Asunción. En estos Departamentos, un total de 74 voluntarios/as, participan desde sus aportes y conocimientos de diversas áreas del saber tales como humanidades y ciencias sociales, salud, ingenierías, desarrollo rural, agropecuaria y ambiental participó hasta la fecha.

La esencia del programa radica en la migración de jóvenes de un distrito a otro, como se explicó anteriormente, para conocer y trabajar la realidad de otras comunidades. La preparación y formación de los voluntarios son tenidos en cuenta a la hora de seleccionar los distritos donde trabajarán durante un año.

### 10.5.2. Equipo técnico

AROVIA trabaja con un equipo técnico consolidado desde el año 2016. A instancias de una mejor coordinación de las acciones el equipo se estructura de la siguiente manera:

- **Coordinación general:** Es el encargado/a de coordinar desde la STP la estrategia de intervención del programa AROVIA y el nexo directo entre el equipo técnico, voluntarios y la dirección ejecutiva del programa.

- **Coordinación programática:** Unidad encargada de supervisar la implementación de la planificación y el fortalecimiento y ampliación de las competencias técnicas de los diferentes actores de AROVIA. En esta se planean las intervenciones a desarrollar y el avance sistemático del programa en territorio, permitiendo una mejor focalización y llegada efectiva de la oferta pública, ampliando los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para llevar a cabo de manera pertinente el quehacer del programa en las diferentes comunidades.

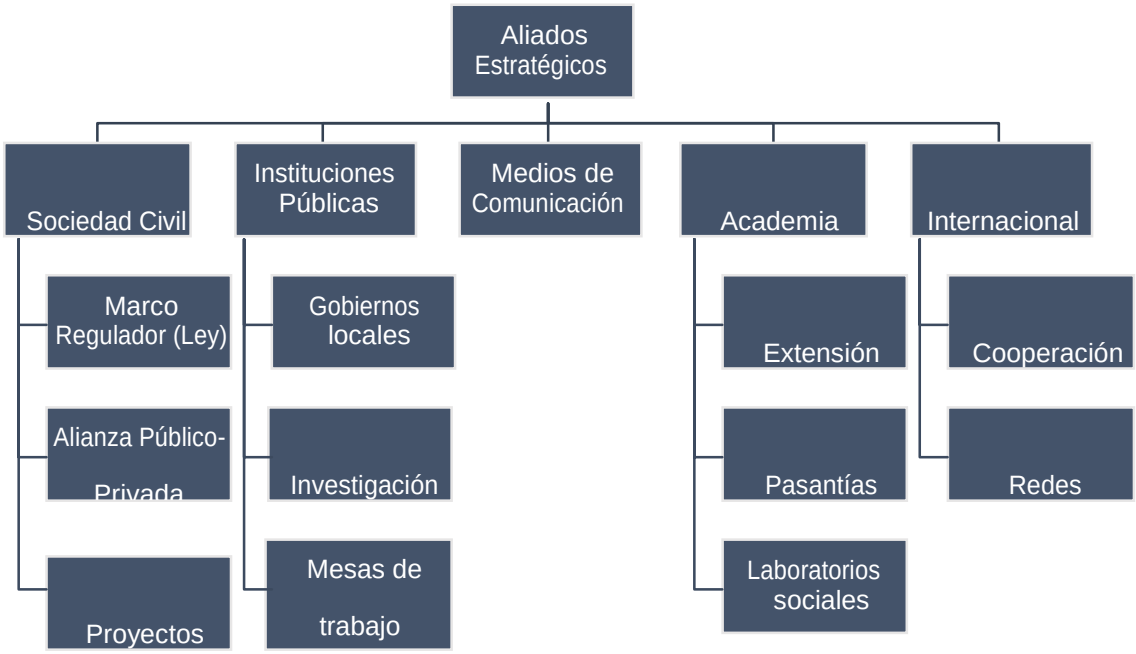
- **Comunicación:** Unidad encargada de canalizar la información y sistematizarla de manera clara como estrategia de dar a conocer el programa en las diferentes esferas, acción que permita visibilizar el trabajo y posicionarlo a nivel país.

- **Administración:** Área responsable de llevar la documentación del programa y procesos administrativos del programa (contratos, estipendios, organización de salidas, registro de asistencia de voluntarios, entre otros).

- **Coordinación territorial:** Unidad encargada de orientar y supervisar el accionar directo de la gestión en los distritos de los departamentos donde trabaja el programa. A su vez se vincula de manera directa los lineamientos técnico-político del trabajo en las diferentes comunidades.
  Responsable de desarrollar un proceso planificado y continuo de acompañamiento y conducción técnica, monitoreo y evaluación de los voluntarios en campo, con el propósito de asegurar intervenciones integrales en los distritos, que aporten en la solución de los problemas presentes en la comunidad.

## 10.6. Alianzas Estratégicas

Además, nuestras acciones se fortalecen y complementan gracias a los ALIADOS ESTRATÉGICOS, en diferentes niveles de intervención y cooperación, a través de:




- **Sociedad Civil**

Con la sociedad civil trabajamos en diferentes instancias de intervención social, en primera instancia lo que refiere a un marco regulador sobre el voluntariado, con un grupo de 30 organizaciones impulsamos el proyecto de **Ley de Voluntariado**. Esta normativa contempla que la STP debe garantizar el funcionamiento de un consejo nacional de voluntariado.

En segunda instancia, en el marco de una **alianza pública privada**, trabajamos en el fortalecimiento de nuestra metodología de intervención social, en un nuevo territorio que incorpora incluso el componente indígena. Esta acción se formaliza a través de la firma de un convenio con la Fundación Paraguaya, con la integración de cinco voluntarios para trabajos de intervención social comunitaria en Benjamín Aceval, Departamento de Presidente Hayes, bajo la denominación de, iniciativa AROVIA- Semáforo Cerrito.

Otras instancias de acción del programa son los proyectos locales de otras organizaciones, donde voluntarios de AROVIA, cooperan y apoyan en la implementación de las acciones, en cualquier ámbito de intervención (ambiental, educativo, salud, otros). Por ejemplo, con la WWF Paraguay en la participación de acciones relacionadas al cambio climático mundial y temas relacionados al cuidado del medio ambiente.

- **Instituciones públicas**

Para el trabajo en campo contamos con el respaldo de gobiernos locales y gubernamentales, así como de líderes comunitarios (actores claves) para el buen desarrollo de nuestras acciones.

La apuesta a las gestiones de articulación con referentes de diversas instituciones públicas (ministerios, secretarías, institutos, otros) en territorio, ha sido fundamental para el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio de la población.

Ya desde una instancia más central, el trabajo colaborativo desde la SNJ se hace a través de una unidad que acompaña la ejecución de las acciones. Por otro lado, con la Secretaría SENAVITAT, se coordinó juntamente con otras organizaciones trabajos de intervención social en el proyecto habitacional, barrio San Francisco, orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad. Además, se pudo colaborar con la inserción de las familias al emblemático complejo habitacional.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se encuentra en la fase de transferencia de fondos para iniciar una investigación sobre el impacto social y económico del programa AROVIA, por un monto de 400.000.000gs. en total.

- **Medios de comunicación masiva**

Gracias a espacios concedidos por varios medios de comunicación, tanto local como nacional las acciones del programa son visibilizadas las actividades de AROVIA y a través de los diferentes canales de comunicación: impresos, digitales y audiovisuales.

- **Academia**

Desde AROVIA se vinculan las acciones con el ámbito académico, con el fin de generar espacios de participación estudiantil que contribuyan a la superación de la pobreza y al desarrollo comunitario en coordinación con diferentes sectores de la sociedad y para dar respuesta a las demandas y problemáticas socio-territoriales donde se interviene como programa con un enfoque promocional participativo.

La intervención en este ámbito se da, a través de:

- Extensiones universitarias
- Pasantía Profesional Supervisada
- Laboratorios universitarios

**Algunas experiencias de trabajo al respecto son:**

*Universidad Nacional de Asunción (UNA)*

A través de la **Facultad de Filosofía** con proyectos de extensión universitaria en el área social educativo con pobladores del bañado Sur.

Con la **Facultad de Ciencias Agrarias** se presentó en conjunto un proyecto a CONACYT para fortalecer el laboratorio universitario de la carrera Ecología Humana para elaborar prototipos de tecnologías apropiadas para pequeños productores.

*Universidad Paraguayo Alemana (UPA)*

A través de la promoción del laboratorio universitario con los estudiantes de Ingeniería Industrial, para la creación de innovaciones tecnológicas en respuesta a problemáticas sociales presentadas por AROVIA.

*University College (UC) Leuven-Limburg de Lovaina – (Universidad Católica de Lovaina de Bélgica)*

En el marco de una cooperación para el desarrollo Norte-Sur, dos estudiantes de posgrado de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), realizan una práctica durante seis meses en Paraguay.

- Internacional

Nuestras acciones también se fortalecen, gracias a las cooperaciones internacionales y a la vinculación con redes de la región y del mundo, instancias que han consolidado nuestra metodología de trabajo y contribuido notablemente en las estrategias de intervención en territorio, gracias a las buenas prácticas y modelos de trabajos de nuestros cooperantes.

Estos espacios están basados en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo.

Tal es así que, nuestras experiencias con estas acciones se dan de la siguiente manera:

**Cooperación Internacional**

Actualmente contamos con el apoyo de Chile, Perú y Colombia con tres cooperaciones sur sur, respectivamente, a saber:

*Chile – Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP)*

La FSP apoyó desde el inicio a AROVIA en el 2015, a través de los Fondos Chilenos contra el Hambre y la Pobreza, donde se desarrolló el diseño metodológico del programa. El acompañamiento técnico continúo el siguiente año, ya con fondos de la STP.

Actualmente la FSP continúa profundizando la cooperación al programa con el intercambio de experiencias sobre metodologías de monitoreo y evaluación para fortalecer la gestión en territorio. Estas acciones son posibles gracias Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

*Perú – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)*

A través de la Agencia Peruana de Cooperación, desde el 2017 AROVIA vinculó un proyecto de cooperación con el MIDIS, para el intercambio de experiencias de fortalecimiento de gobiernos locales que promueve la articulación multisectorial a nivel local. La cooperación se encuentra en marcha e irá hasta el 2019.

*Colombia – Prosperidad Social*

En el marco del programa UNIDOS del departamento de Prosperidad Social, desde el 2017 se llevaron a cabo actividades relacionadas al intercambio de experiencias sobre el abordaje multidimensional de la pobreza y a través de ejemplos de innovación social.

*Estados Unidos – Cuerpo de Paz, filial Paraguay*

En esta instancia de cooperación internacional desde nuestro país, se cuenta con una muy buena experiencia de trabajo en el intercambio de metodologías, coordinación conjunta para trabajos de intervención social. Además, de la incorporación de un voluntario internacional al equipo técnico para trabajos fortalecer el vínculo con ambas organizaciones uniendo los esfuerzos para aumentar el impacto de las intervenciones de los voluntarios de ambos programas.

*Redes internacionales*

La innovación de un programa de voluntariado impulsado desde el sector público ha sido un factor preponderante para vincularnos con redes internacionales reconocidas por su aporte al voluntariado. Estos

espacios han permitido posicionar el trabajo del voluntariado en Paraguay, además de vincular las acciones a nivel global.

En este contexto se marcó presencia en los siguientes eventos internacionales:

*International Association for Volunteer Efforts (IAVE)*

En la Conferencia Mundial de Voluntariado en México, en el 2016 donde se presentó la experiencia de trabajo del programa AROVIA.

**Día de las Buenas Acciones (DBA)**

En la Conferencia Regional del Día de las Buenas Acciones (DBA) en Guatemala (2017), también se pudo hablar sobre el programa AROVIA, como primera experiencia de trabajo en voluntariado desde el sector público.

Desde este año (2018) Paraguay se suma a la Red Internacional del DBA (integrada a más de 90 países) con el primer DBA nacional a ser desarrollo con varias actividades.

**Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (ONU Voluntarios o UNV por sus siglas en inglés)**

Paraguay inició un proceso de vinculación con el UNV, con la presentación de una propuesta para formar parte de una red iberoamericano de voluntariado juvenil, hasta la fecha el proceso de creación de dicha red sigue en etapa de consideración por la organización internacional.

Por otro lado, Paraguay se comprometió a entregar un Reporte Nacional Voluntario en junio de este año, a las Naciones Unidas sobre cómo se está cumpliendo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en nuestro país.

Con esto el UNV pretende fortalecer las infraestructuras de voluntariado en los países miembros, cuyo fin es a la vez establecer una red internacional de apoyo para fortalecer la visibilidad del voluntariado en los procesos de desarrollo de las naciones.

## 10.7. Buenas prácticas

El programa ha generado buenas prácticas en los distintos procesos de trabajos de desarrollo local, tales como:

- ✓ La instalación de una mesa de trabajo interinstitucional, orientado al sector juvenil en situación de vulnerabilidad, en el barrio San Francisco (Asunción).

Al respecto, fue asignado voluntario AROVIA para trabajar la promoción e inserción de los jóvenes en el ámbito educativo y social. A través de un proyecto que vincula la participación de estudiantes universitarios, hoy estos jóvenes cuentan con un acompañamiento para el logro de estos propósitos, asimismo, esta gestión permite que los beneficiarios cuentan con un espacio físico para sus encuentros.

- ✓ La reactivación de una feria agropecuaria en 25 de diciembre (San Pedro), da cuenta de cómo la promoción de la asociatividad genera resultados positivos en las comunidades donde trabajamos.

Esto se visibiliza a través mujeres empoderadas y capacitadas que promovieron y re- instalaron una feria agropecuaria, semanal, para la comercialización de sus productos, incluso con la instalación de un espacio físico permanente en el municipio.

Tal es el compromiso que asumieron que hoy en día las participantes cuentan con una asociación de feriantes para potenciar la comercialización de sus productos.

- ✓ Otra experiencia enriquecedora es el efecto multiplicador de las buenas acciones, como lo fue el caso de Minga Guazú (Alto Paraná), donde grupos de jóvenes colaboran en la campaña de reciclaje y cuidado del medio ambiente, promovidas por AROVIA, en una comunidad y cómo esa acción se replicó en comunidades vecinas, por iniciativa de los pobladores, es decir, sin la "intervención del programa".

- ✓ Otro caso puntual, es la que se da en Capiibary (San Pedro), donde también se destaca la buena participación de jóvenes en el rescate de un espacio natural, como lo es el Cerro Dos de Oro, representativo para la comunidad.

El entusiasmo por generar un atractivo turístico conllevo la movilización de una buena parte de la población para limpiar y hermosear el lugar, al punto de ser ya un sitio muy visitado y ponderado por personas de otras ciudades.

## 10.8. Lecciones aprendidas

Se generó una aceptación y valoración importante por parte de la comunidad hacia AROVIA por la razón de que jóvenes profesionales acompañan a diario y viven las mismas realidades, comprobando el compromiso juvenil.

La juventud paraguaya quiere y puede tener un rol significativo en el desarrollo nacional siendo protagonistas a nivel local, saliendo de sus zonas de confort e insertándose en territorios desconocidos por los mismos, generando propuestas y soluciones con los actores. Al tener estos factores se crea igualmente una mayor apertura en los gobiernos locales que a su vez contribuye a tener una articulación más fortalecida.

En síntesis, al mostrar un compromiso de querer generar soluciones involucrando a la comunidad y sin tener muchos recursos económicos, se pueden construir soluciones creativas y sostenibles en el tiempo. Al mismo tiempo ordenar las ideas y planificarlas garantizando que responda a las prioridades distritales. Sumando que hay varias personas con mucha predisposición, instituciones con referentes descentralizadas que acompañan el fortalecimiento de la asociatividad. Juntando estos factores se generan soluciones innovativas, sostenibles y replicables con un alto impacto.

### 10.8.1. De la comunidad al distrito

En los años 2015 y 2016 se realizaron principalmente intervenciones comunitarias con los voluntarios viviendo en las comunidades. De esa manera se involucraba una menor cantidad de participantes a las iniciativas, se dificultaba la articulación multisectorial por la conectividad y el traslado hasta los cascos urbanos y, por ende, el impacto no era el deseado.

Al estar dentro de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debió posicionarse más como el referente descentralizado que implementa el modelo de gestión de articulación en territorio

cumpliendo con las metas de dicha dirección. Por ese motivo iniciamos con algunos voluntarios en el año 2016 y 2017 una intervención desde el distrito con mayor presencia y coordinación con el municipio.

Todos los voluntarios (menos los que están en la Capital) de este año 2018, realizan sus intervenciones desde la municipalidad como el implementador de planes y proyectos locales y con alto involucramiento. Es así como cambió el rol de la Coordinación Territorial que pasó de ser solo un orientador del Voluntario para realizar acciones en una comunidad a una pieza clave para garantizar un seguimiento a los Planes de Desarrollo Sustentable, conectando los actores en los gobiernos locales con el fin de implementar proyectos y articular servicios sociales a través de los Consejos de Desarrollo y sus respectivas Mesas Temáticas.

### 10.8.2. Acceso a la Información

En los 3 años de experiencia se observó que aún persisten déficits en el acceso a la información. Esto significa un obstáculo importante para fortalecer la articulación. Desde el programa AROVIA se inició un proceso articulando servicios sociales públicas desde la mesa del Programa Sembrando Oportunidades a la comunidad. Se generaban resultados, pero no siempre en el tiempo requerido y hubo poco involucramiento de los gobiernos locales aprovechando la presencia y buena predisposición de los actores que participan en los consejos de desarrollo.

Para aumentar la efectividad se consideró elaborar un instrumento simple y ententible sobre la oferta pública existente a disposición de toda la ciudadanía. Así se publicó en setiembre 2017 la primera guía de servicios sociales de Paraguay.

El desafío consiste en seguir fortaleciendo una estrategia eficiente para acercar información de la oferta pública y así promover la articulación en territorio fortaleciendo el modelo de gestión de articulación desde los diferentes niveles del estado.

### 10.8.3. Voluntarios desde la función pública

El concepto del programa establece una experiencia por el tiempo de un año. Es el tiempo que se considera para establecer un cambio tanto profesional como personal en el joven voluntario. Los momentos de traspaso de voluntarios son de suma importancia para garantizar una buena continuidad de los procesos implementados.

La convocatoria, selección y contratación desde la Secretaría de la Función. Aún no existe una figura del voluntariado desde la Función Pública por lo que los voluntarios se convierten administrativamente en funcionarios contratados bajo el mismo régimen que funcionarios públicos contratados de planta. Hasta la fecha no hubo ninguna especificación sobre el rol de un voluntario en el decreto que reglamenta el Presupuesto General de la Nación.

Se pretende crear un sistema escalable que permite contratar de manera eficiente a los voluntarios, garantizar las condiciones mínimas (seguro médico, subsidio de instalación en territorio, capacitación permanente entre otros), rotar sin muchos retrasos y reconocerles en su totalidad como **voluntarios**.

### 10.8.4. Momentos cíclicos que dificultan el trabajo

Existen algunos momentos que dificultan un avance significativo para los procesos iniciados por AROVIA que no se contemplaron en las planificaciones de los primeros años. Durante los meses de enero y febrero se reciben pocas respuestas de los actores involucrados en los planes de intervención territorial porque muchos se encuentran de vacaciones. En este tiempo se debe aprovechar de reajustar y reflexionar sobre el plan, investigar y buscar alternativas conociendo actores nuevos, preparar las nuevas propuestas entre otros.

Otro momento se encuentra en las épocas electorales tanto durante las elecciones municipales como cuando se realizan las elecciones generales. Por nuestro rol de incidir en los gobiernos locales trabajando las propuestas de trabajo en conjunto es fundamental contar con una contrapartida comprometida durante todo el tiempo que dura la intervención. Para prevenir inconvenientes en el futuro se propone realizar un acuerdo con la entidad local que garantice la continuidad permanente con el mismo.

### 10.8.5. Perfil del Voluntario

Desde AROVIA no se requiere de un profesional de una determinada carrera universitaria, aunque a veces se encamina una intervención hacia una profesión. Un voluntario debe tener la capacidad de conectar las oportunidades para generar soluciones sostenibles en el tiempo. Por eso existen 4 condiciones que deben tener independientemente de la carrera universitaria: orientación al logro, orientación al servicio, proactividad y trabajo en redes.

Sobre estos puntos se requiere fortalecer aún más las competencias de los voluntarios orientándolas al modelo de gestión de la articulación en territorio, adecuar el contenido al programa de entrenamiento y se establecer alianzas con la academia para crear una especialización orientada a los requerimientos del programa con el objetivo de fomentar las capacidades técnicas territoriales.

## 10.9. Proyecciones y desafíos

Contar con profesionales planificadores en campo, constituye un elemento clave para el desarrollo local participativo, con AROVIA esto es posible. Tal es así que se considera que la ampliación de más personas contribuirá aún más al desarrollo de muchos otros distritos y será una contribución fundamental para fomentar la descentralización y la implementación de un modelo de gestión de articulación territorial.

Para potenciar las capacidades técnicas de los voluntarios se pretende consolidar un plan de estudios con diferentes actores de la academia, del sector público y privado para implementar una especialización sobre desarrollo local.

La experiencia AROVIA ha sido un ejemplo de innovación. Paraguay aún no cuenta con un centro de innovación de gestión pública. La STP es la instancia indicada para promover dicho centro, generando prácticas y propuestas creativas para hacer frente a los múltiples desafíos con los cuales se cuenta a nivel nacional.

El fortalecimiento del voluntariado apunta a niveles nacional e internacional: En lo internacional a través de las redes internacionales y la cooperación sur sur, con el proyecto de Red Regional de Voluntariado Profesional.

El rol de las Naciones Unidas igualmente contribuirá a la internacionalización del proyecto. Existe una necesidad de fortalecer las infraestructuras de voluntariado nacional y creando un sistema de monitoreo y evaluación que permite visibilizar detalladamente el aporte de las acciones de voluntarios a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La buena ejecución de la investigación CONACYT tanto técnica como administrativa será clave en este proceso.

A fin de convertir la experiencia en un programa eficiente en cuanto a la rotación, asegurando las condiciones mínimas y con el reconocimiento, se proyecta incluir AROVIA en el sistema de las NNUU a través de la modalidad: "Voluntario ONU Comunitario".

Con los argumentos expresado en los dos párrafos anteriores buscamos la reapertura de una oficina de ONU Voluntarios en Paraguay que debe permitir un mayor conocimiento del programa y una ampliación con el fin de llegar a más lugares del país.

## 10.10. Conclusiones

El sector público demostró su apertura de implementar un programa como AROVIA. Se consolidó un diseño replicable y ampliable. Los primeros resultados generan buenas expectativas para el futuro y constituye una muestra de nuevos modelos de trabajo o colaboración generados desde el sector público, acercando información a la población y fomentando la cooperación e iniciativas con credibilidad.

Las redes y alianzas creadas en los 3 años de implementación son impresionantes y se convirtieron en un complemento perfecto para cumplir con los objetivos del programa.

Paraguay está siendo reconocido internacionalmente con esta buena práctica. Es un modelo propuesto que descentraliza la planificación y promueve el desarrollo nacional. El margen de crecimiento es inmenso por lo que la propuesta consiste en fortalecer y ampliar esta práctica innovadora.

## 10.11. Lista de instrumentos relevantes

- ✓ Resultados de la Encuesta de percepción de voluntarios que pasaron por la experiencia
  - 88% de los voluntarios consideraron que haber sido parte del programa AROVIA es un valor agregado para conseguir un trabajo remunerado, es decir, otras instituciones de los diferentes sectores valoran la experiencia para evaluar el candidato:
  - El programa aumentó el compromiso social de los jóvenes creando una visión nueva de liderazgo juvenil como se mencionó anteriormente. Para medir el logro o no en este aspecto se preguntó si sienten la responsabilidad de continuar en actividades que colaboran con el desarrollo local con enfoque territorial, el 100% respondió que SI.
  - Un 91 % de los consultados siguen participando en actividades que aportan al desarrollo local.

- ✓ Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaría de Emergencia Nacional, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría Nacional de Cultura y la Secretaría Nacional de la Juventud.

- ✓ Lista de conformación de mesas temáticas vinculadas a los consejos de desarrollo distrital o departamental.

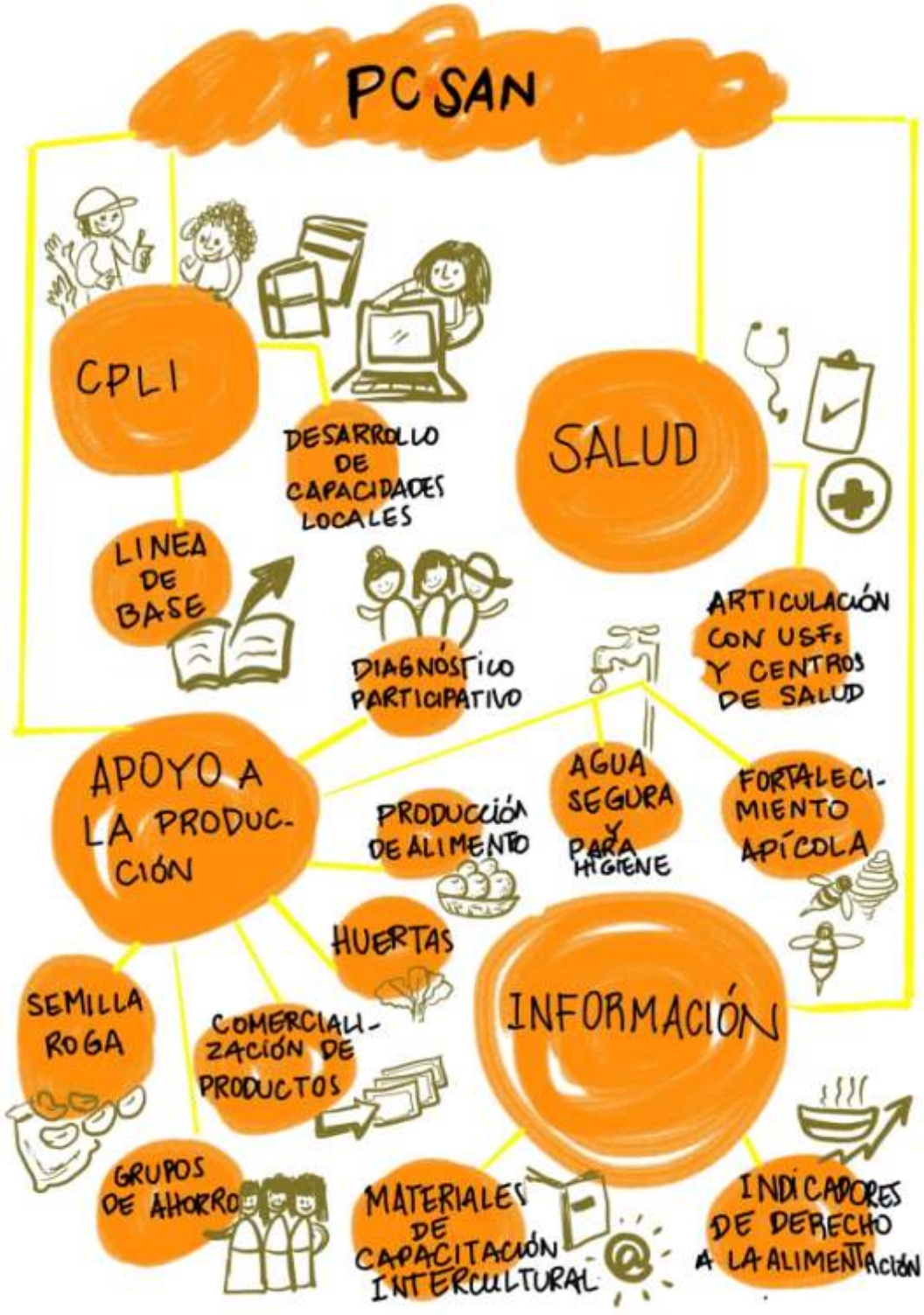
- ✓ Registro de eventos de participación de AROVIA como caso ejemplo del modelo de voluntariado en diversos espacios de la sociedad civil y la academia.

- ✓ Convenio Marco de Cooperación Técnica Interinstitucional entre la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República del Paraguay y la Universidad Católica Leuven Limburg.

- ✓ Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaria Nacional de la Juventud, la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza de la República de Chile, 24/04/2015.

- ✓ Memorándum de Entendimiento de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay y el Cuerpo De Paz de los Estados Unidos de América en la República Del Paraguay, 02/05/2018.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO



# 11. Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional PCSAN

## 11.1. Introducción

El Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PCSAN) tiene la finalidad de contribuir al empoderamiento y a la protección de la población vulnerable, en las comunidades priorizadas, para favorecer a la seguridad alimentaria y nutricional de sus habitantes. Pone énfasis en las condiciones de vida de las mujeres, mujeres embarazadas, niños y niñas, especialmente en aquellas poblaciones afectadas por crisis ambientales y desastres.

Desde el proceso de diseño del Programa Conjunto, la consulta previa, libre e informada en la ejecución del Programa se trabajó desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas y considerando la participación de las mujeres y toda la población involucrada.

Uno de los objetivos del Gobierno es la disminución de la pobreza extrema y de los factores generadores de la misma, focalizando esfuerzos en el Programa "Sembrando Oportunidades", cuyo fin es contribuir a la inclusión económica y social de las familias en situación de pobreza extrema del Paraguay, coordinando acciones con los gobiernos locales. "Sembrando Oportunidades" se vincula de manera directa con el "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030" (PND), documento estratégico, que facilita la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado.

La Visión País de referencia en el PND, hace mención a la construcción de una nación competitiva al 2030, ubicada entre las más eficientes productoras de alimentos a nivel mundial, con un Estado solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades, con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de las mujeres. El PCSAN se enmarca en el PND y el Programa Sembrando Oportunidades, a los efectos de trabajar mayoritariamente con comunidades indígenas y en menor porcentaje, en asentamientos campesinos.

El Programa cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el trabajo e involucra a seis Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo de la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura(FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); así también, en este esfuerzo conjunto se encuentran involucradas, nueve Instituciones Públicas, bajo el liderazgo de la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría del Ambiente (SEAM), la Secretaría de Acción Social(SAS), el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y el apoyo de las Gobernaciones y Municipalidades de la zona de influencia del PCSAN.

## 11.2. Dónde y con quiénes trabaja PCSAN

El PCSAN tiene como población objetivo a poblaciones indígenas y campesinas identificadas en tres departamentos del país, consideradas en alta situación de vulnerabilidad en términos económicos, sociales y ambientales.

El trabajo en territorio ha tenido el énfasis de articulación con las instituciones del Estado lideradas por la STP, facilitando la conformación de espacios de coordinación para el diálogo permanente y promoviendo esfuerzos multisectoriales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional con equidad social.

- **Criterios de selección de las poblaciones.**

Los criterios para la selección de las poblaciones guardan relación a las condiciones y situación de riesgo, vulnerabilidad, pobreza, ruralidad entre otras condiciones:

- Población rural en alto riesgo de pobreza extrema e inseguridad alimentaria, en alto o moderado riesgo de inundaciones y sequías.
- Población especialmente vulnerable: a) Mujeres rurales e indígenas, b) niños y niñas menores de 5 años, c) mujeres embarazadas.
- Población indígena en alto o moderado riesgo de inseguridad alimentaria, inundaciones, sequías y eventos que afecten a la producción de alimentos.

**Cuadro PCSAN - Participantes**

| Departamentos | Distritos | Comunidades | | Familias | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Indígenas | Campesinas | Indígenas | Campesinas |
| *Presidente Hayes* | Tte. 1º Irala Fernández | 25 | 0 | 1656 | 0 |
| *Caaguazú* | Raúl Arsenio Oviedo | 4 | 2 | 128 | 149 |
| | Yhu | 5 | 2 | 328 | 122 |
| *Caazapá* | Tavai | 14 | 3 | 252 | 178 |
| | Abai | 12 | 3 | 588 | 147 |
| **TOTAL** | | **60** | **10** | **2952** | **596** |
| | | | | **TOTAL FAMILIAS** | **3548** |

## 11.3. Consideraciones sobre la implementación del Programa

### 11.3.1. Estrategia de abordaje en territorio.

El programa, adopta la estrategia de graduación para el abordaje de las actividades en territorio. El equipo territorial, implementa el desarrollo de la estrategia, desde el momento de la incorporación de los primeros 14 promotores para las comunidades indígenas y campesinas en octubre de 2017 y posteriormente con 27 promotores, desde diciembre 2018. Por tanto, el avance en territorio se mantuvo en forma diferenciada.

### 11.3.2. Abordaje Intercultural y enfoque de género.

El enfoque Intercultural, el programa acompaña 6 pueblos indígenas y familias campesinas que reciben acompañamiento comunitario y familia por familia.

### 11.3.3. Consulta previa libre e informada CPLI.

El PCSAN es un programa que promueve el cumplimiento de los derechos humanos, la CPLI está integrada dentro de la estrategia de abordaje con las comunidades indígenas.

De acuerdo con la Constitución Nacional, en el Capítulo V de los Pueblos Indígenas, "se garantiza a los Pueblos Indígenas, el derecho a participar en la vida social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales".

Con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, por Ley N° 234/93, el Estado Paraguayo refuerza este principio constitucional, al adherirse a la disposición del Convenio que establece "al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán consultar a los Pueblos Interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativa susceptibles de afectarles".

La Metodología utilizada ha sido conforme se requería en cada caso, así, se realizaron Encuentros con líderes a nivel Distrital y Jornadas de Consulta en las Comunidades y/o con Asociaciones Locales. En la Región Occidental, se tuvo un encuentro previo relacionado a la identificación de las comunidades que ingresaría al Programa de acuerdo con los criterios previstos.

### 11.3.4. Línea de base

La implementación de la línea de base tuvo como objetivo proporcionar información de base para evaluar los resultados del proyecto PC-SAN, mediante la provisión de evidencia sobre las condiciones de vida de población vulnerable.

El tamaño muestral de la Encuesta de Línea de base fue de 1500 viviendas de los distritos de Yhú, Raúl Arsenio Oviedo, Avaí, Tavai y Teniente Irala Fernández; de las cuales 800 viviendas corresponden a Comunidades Indígenas y 700 viviendas a Asentamientos Campesinos. Fueron aplicados 1.397 cuestionarios completos - 631 en asentamientos campesinos y 766 en comunidades indígenas - alcanzándose una cobertura total del 93,1%.

**Cuadro de participantes: comunidades indígenas/ asentamientos campesinos**

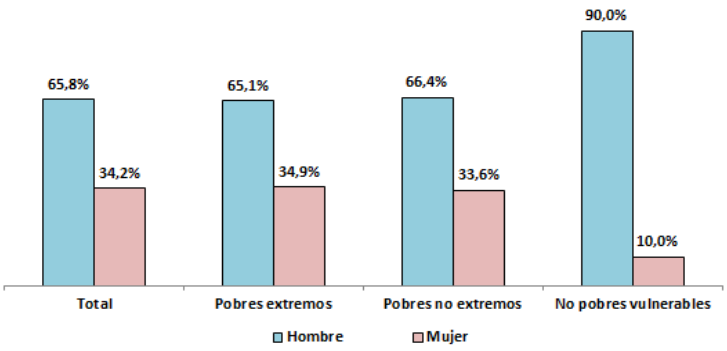
| **Comunidades Indígenas** | | |
|---|---|---|
| ***Departamento*** | ***Familias*** | ***Muestra*** |
| Caaguazú | 407 | 130 |
| Caazapá | 708 | 220 |
| Tte. 1º Irala Fernández | 1460 | 450 |
| **Total** | **2575** | **800** |
| Asentamientos campesinos | | 700 |
| **Muestra Total** | | **1.500** |

Nota: para el caso de los asentamientos campesinos, se incluyeron a todas las familias en situación de pobreza identificadas con la ficha social.

- **Familias Campesinas y jefaturas de hogar**

En general, se observaron marcadas diferencias entre la jefatura de hogar de hombres y mujeres. El 65,8% de los hombres declara ser jefe de hogar y en el caso de las mujeres el porcentaje es menor (34,2%). Al comparar por estados de pobreza, la jefatura del hogar es masculina en todos los estados. En las familias indígenas corresponde el 37% de jefaturas de hogar.

**Gráfico PCSAN:** Jefatura de hogar por sexo, según estado de pobreza (%)




**Fuente:** DGIS/STP. Encuesta de línea de base Programa Conjunto Seguridad Alimentaria y Nutricional. Paraguay, 2017.

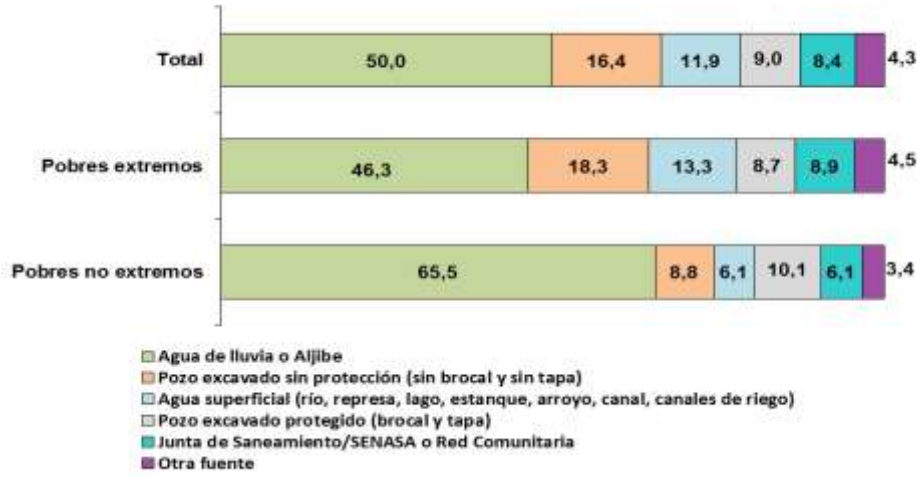
- **Comunidades Indígenas**

## Agua

La principal fuente de agua de la cual beben los miembros de los hogares es agua de lluvia o aljibe con el 50%, seguido de pozo excavado sin protección con el 16,4%, el 11,9% de los hogares bebe agua superficial (rio, represa, estanque, arroyo, canal, etc.). En menor porcentaje se encuentran los hogares que beben agua de pozo excavado (9,0%), junta de saneamiento (8,4%) y otras fuentes (4,3%).

Al observar por estado de pobreza el porcentaje de familias que consumen agua de lluvia o aljibe es mucho mayor en los pobres no extremos (65,5%) en comparación a los pobres extremos (46,3%). El consumo de agua proveniente de un pozo excavado sin protección es mayor para los pobres extremos (18,3%) en relación al 8,8% de los pobres no extremos. Igual comportamiento se observa para el consumo de agua atreves de un pozo excavado protegido, junta de saneamiento SENASA y otras fuentes.

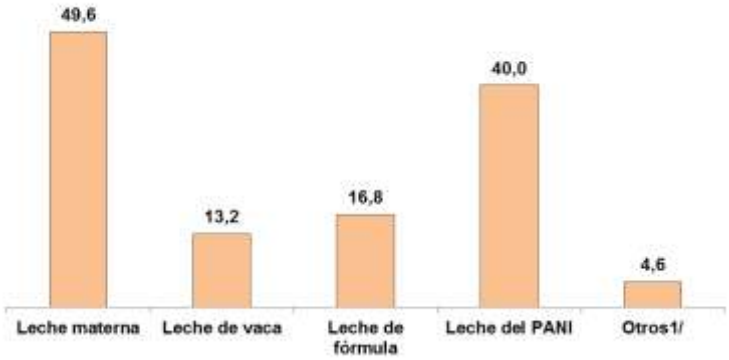
**Gráfico PCSAN.** Fuente principal de agua para beber según estado de pobreza (%).




**Fuente:** DGIS/STP. Encuesta de línea de base Programa Conjunto Seguridad Alimentaria y Nutricional. Paraguay, 2017. **Otra fuente incluye:** Pozo excavado protegido y sin protección con motor; pozo comunitario con motor.

**Tipo de Leche -** Los datos sobre el tipo de leche que consumen los niños indígenas de 6 meses a 2 años. El 49,6% consumen principalmente leche materna, el 40,0% de los niños consumen leche proveniente del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), cuyo propósito es la prevención, asistencia y control de la desnutrición. En menor porcentaje se encuentran los que consumen leche en polvo (16,8%), leche de vaca (13,2%) y otros tipos de leche; leche en cartón, leche en sachet, etc.

**Gráfico PCSAN.** Tipo de leche que consumen niños de 6 meses a 2 años (%).



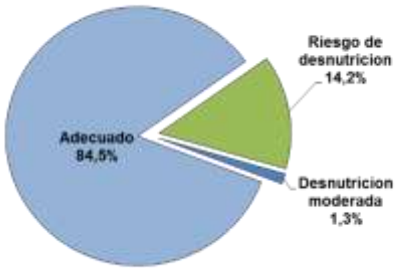

**Fuente:** DGIS/STP. Encuesta de línea de base Programa Conjunto Seguridad Alimentaria y Nutricional. Paraguay, 2017. [1/] **Otros incluye:** Toma leche en sachet, leche en cartón, yogurt, etc.

### Desnutrición

Se analizó la desnutrición global (Peso/Edad) que es la deficiencia de peso para la edad, conocida también como insuficiencia ponderal[23]. Se usa para monitorear el crecimiento.[24]

Se observó que el 14,2% de niños y niñas menores de 5 años se encuentran en riesgo de desnutrición, el 1,3% en desnutrición moderada, mientras que el 84,5% es adecuado considerando su peso y edad.

**Gráfico PCSAN**. Desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años




**Fuente:** DGIS/STP. Encuesta de línea de base Programa Conjunto Seguridad Alimentaria y Nutricional. Paraguay, 2017.

**Indicador:** Peso/Edad

## 11.4. Desarrollo de capacidades locales

El 100 % de los promotores y promotoras fueron capacitados según un plan de capacitación elaborado para el programa.

El programa prioriza el desarrollo de las capacidades de las personas de las comunidades indígenas, a través de la metodología de aprender haciendo.

En la selección de los promotores y promotoras se han priorizados a las personas de las mismas comunidades indígenas y del mismo pueblo.

Con el uso de la tecnología, se ha logrado disminuir la brecha digital tanto de los promotores, promotoras y de las familias con quienes el programa está trabajando utilizando las tabletas como herramienta de trabajo y de capacitación, iniciando con la identificación de las familias indígenas y campesinas (Actualización de datos) mediante el uso de un formulario digital y la implementación del SSM (sistema de seguimiento móvil). Posteriormente se prevé el desarrollo de los módulos interactivos.

## 11.5. Logros

- **Articulación de acción con las USF y Centros de salud de los territorios para la entrega regular de leche en las comunidades.**
  - Entrega de 138 instrumentos de mediciones antropométricas.
  - Equipo de campamento a las USFs del Chaco

[23] La insuficiencia ponderal es un término que se refiere a estar por debajo del peso que se considera saludable.
[24] https://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicefpy_analisis_situation_nutricional.pdf

- Materiales educativos
- Computadoras personales
- Se ha gerenciado el PC-SAN para contribuir con eficacia y eficiencia a la ejecución del programa en territorio, coordinando las acciones juntamente con los 5 municipios de los tres departamentos donde el programa se está implementado, con líderes y lideresas de pueblos indígenas y asentamientos campesinas de los territorios, instituciones como la GIZ, Proders, INDI entre otras.

- **Diagnósticos participativos enfocados a los medios de vida sostenibles**
  - El 100% de las comunidades indígenas tienen un diagnostico enfocado a los medios de vida sostenibles (mapa de comunitario, mapa de familia, calendario estacional).
- **Producción de alimentos**
  - Entrega de 3816 kg semillas de: Poroto, Maíz Tupi y Morotí, Zapallo, Calabaza, Habilla y Habilla Negra, Maní, Arroz Secano, Poroto manteca enana y Arveja.
  - Entrega de semillas de hortalizas (Zanahoria, cebolla, tomate y Locote) y acompañamiento técnico al 100% de las familias indígenas y campesinas participantes.
- **Huertas escolares, huertos y parcelas demostrativas.**
  - 64 huertas escolares instalados en las comunidades indigenas y campesinas. 9 huertos comunitarios y 18 parcelas demostrativas. Acompañamiento tecnico desde la preparacion de suelo hasta los cuidados culturales, mediante la elaboracion de venenos caseros para ataques de plagas. Se entregará kits de implementos menores para cada huerta escolar.
- **Comercialización de productos- Generación de Ingresos**
  - Se ha organizado dos ferias de productos agropecuarios y artesanías indígenas, una en Caazapá y otra en la ciudad de Teniente Irala Fernández, mediante la gestión articulada entre diferentes instituciones y organizaciones locales que busca generar condiciones y espacios a las familias productoras para generación de ingresos mediante las ventas de productos agropecuarios y artesanías indígenas.

    Esta actividad, para muchas familias, resulta su primera experiencia y un aprendizaje muy importante en cuanto los procesos de comercialización desde la presentación de los productos hasta la comercialización y vinculación con mercados locales a través de las ferias.

- **Grupos de ahorro- generación de ingresos e inclusión social y financiera de las mujeres**
  - Capacitación en la metodología ALAC, Asociación Local de Ahorro y Crédito; 48 grupos de ahorros conformados, 880 mujeres, de los cuales 140 son mujeres jefas de hogar; 77 hombres y 2 personas con discapacidad. Con esta actividad el PCSAN busca el liderazgo de las mujeres para la inclusión social y financiera.
  - 48 grupos de ahorro han elaborado su propuesta para la generación de ingresos para capital semilla.

- **Semilla Róga o banco de semilla**
  - Semilla Róga es un modelo de organización social a nivel comunitario, este modelo no solo permite a un espacio donde se guardan las semillas, sino más bien alrededor del cual se rescatan saberes, se asegura la supervivencia de semillas de especies nativas, se asegura semillas para la siguiente zafra.

    Su objetivo principal asegurar la disponibilidad y el acceso a semilla para la siembra de maíz, poroto, arroz, zapallo, hortalizas, etc. Se cuenta con 8 casas de semillas o semillas róga, instalados en las comunidades indígenas, 2 en Tte. Irala Fernández, 4 en Caaguazú y 2 en Caazapá.
- **Acondicionamiento de espacios públicos a agua segura y para higiene adaptados a población rural y comunidades indígenas, visibilizando las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.**
  - Se ha identificado 19 necesidades de acondicionamiento de agua. Mediante el trabajo articulado con SENASA y la sugerencia técnica está planificado realizar 10 mejoras de los sistemas de agua juntamente con SENASA.

- **Fortalecimiento sobre el rubro Apícola- Generación de Ingresos**
  - El PCSAN ha capacitado y entregado equipamiento básico, consistentes en 10 centrifugadoras, 10 chuchillos desoperculadoras y frascos para miel de abeja. Para fortalecer el trabajo de 108 productores de la comunidad Indígena el Estribo, donde se tiene una organización de apicultores.

- **Materiales de capacitación intercultural**
  - Elaboración participativa de 7 módulos interculturales e impresos con enfoque en pueblos indígenas, elaborado participativamente por un equipo técnico interinstitucional e interétnico quienes construyeron desde los temas y subtemas y se fueron desarrollando los contenidos. Los temas desarrollados son: Módulo de Saberes de los pueblos Indígenas, Grupos de ahorros, Medios de Vida, Gestión de Riesgo, Nuestros Alimentos, Promoción de la Salud y Tejido Social Comunitario.
  - Así también se elaboró una aplicación interactiva en base a los módulos, tomando como personaje principal a una abuela indígena y su ayudante un colibrí, y contiene en videos en el lenguaje de los pueblos integrantes del Programa.

- **La elaboración participativa de indicadores para la medición del derecho a la alimentación.**
  - Se tiene un documento de indicadores elaborado de manera participativa con representantes de varias instituciones; organizaciones; líderes y lideresas de los diferentes pueblos indígenas además de referentes campesinos.

- **Otros materiales de capacitación intercultural**
  - La entrega de fumigadores e insufladores para los promotores para la capacitación y uso de en las comunidades para el combate de plagas de los cultivos, realizaron diferentes tipos de venenos caseros con las familias indígenas y campesinas.

## 11.6. Lecciones aprendidas y desafíos

Contar con una experiencia de política de intervención para la reducción de pobreza especialmente en comunidades indígenas, resulta en sí un importante aprendizaje no solo metodológico, sino que además de

intervención de un sector con muchas necesidades en cuanto a la llegada de los programas sociales, al igual que las familias de los asentamientos campesinos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El PCSAN, ha iniciado acciones que apuntan a la sostenibilidad, a través del fortalecimiento y vinculación de los Gobiernos locales (municipalidades, líderes comunitarios y familias en de seguridad alimentaria, salud y nutrición). Se ha logrado articular acciones de corresponsabilidad para la implementación en territorio con los 5 municipios, donde han facilitado espacios físicos para el equipo territorial; apoyo en papelería, impresiones y traslados en territorio en algunos casos, por lo cual se identificó que es importante incluir en los planes de desarrollo locales acciones tendientes a la seguridad alimentaria enfocados a las familias indígenas.

Ha resultado un verdadero avance que el Programa conjunto cuenta a hoy con 49 personas capacitadas y con capacidad de llegada a territorio con una gran cobertura, una presencia interesante en la vida de las familias iniciando su propio desarrollo y de las familias que acompañan, respetando el proceso de graduación establecido para el programa, implementando actividades productivas y de grupos de ahorros entras otras actividades. Por ello resulta necesario dotar de mayor tiempo de acompañamiento a las familias sujetos de derechos, el aprendizaje significativo es lento y cada pueblo requiere y tiene su propia dinámica de generación de conocimiento.

La contratación de personas indígenas de las mismas comunidades de intervención en la lengua y conocimientos culturales, permitió facilitar la llegada y apertura de las familias de las comunidades indígenas y en consecuencia el proceso de implementación generando confianza. La trasferencia de conocimiento sobre el PCSAN requiere de tiempo para la compresión de las personas (promotores/as) que en su mayoría no tienen conocimientos técnicos de producción, la metodología de ahorro entre otros.

En cuanto a los módulos interactivos diseñados para y por el programa, son herramientas innovadoras que permitirán la capacitación a las personas en sus lenguas y en temas diferentes, la implementación de un sistema de control de acciones en territorio mediante el sistema de seguimiento móvil (SSM), permite reducir la brecha digital de los/as promotores/as y las familias indígenas y campesinas. Se necesita tiempo para el manejo efectivo de la herramienta con los mismos promotores y las familias participantes.

La conformación de los grupos de ahorros ha generado motivación y confianza, el abordaje de la metodología con los grupos ha permitido iniciar un proceso de inclusión financiera y social, además del empoderamiento y liderazgos, es un espacio importante para el encuentro entre las mismas para abordar otros temas de interés. No obstante, el desarrollo de la metodología no se logrará completar antes del cierre del programa y el riesgo de que la confianza construida y el camino andado en el desarrollo de la metodología podría sufrir inconvenientes y/o rupturas al no contar con las orientaciones técnicas correspondientes hasta cumplir el ciclo.

Es necesario extender al menos hasta diciembre 2018 el proceso de cierre del programa para hacer seguimiento a todas las actividades iniciadas en territorio, todavía está en de proceso de maduración, es necesario garantizar un resultado positivo con sostenibilidad para las familias participantes, cerrar el ciclo que apunta al criterio de graduación implementado por el programa.

Para ello se proyecta avanzar en una fase dos de mejoramiento de las condiciones de las familias campesinas e indígenas de intervención del Programa. Se cuenta con todos los materiales, equipos y las capacidades instaladas en la primera etapa, no obstante, se precisa contrataciones de al menos más promotores en territorio, coordinadores distritales, supervisores en terreno, técnicos agropecuarios y otros gastos operativos de traslados.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO

# 12. Modernización y Mecanización de la Agricultura Familiar

## 12.1. Introducción

**Una de las experiencias de trabajo desde la STP fue enfocada a actividades que permitan proporcionar herramientas tecnológicas de mejoras de la producción y productividad de rubro agrícola de las familias campesinas con aptitudes y actitudes agropecuarias, en coordinación con otras instituciones del Estado** a través del Programa de "Modernización y tecnificación de la agricultura familiar MAG, STP, INDERT, SEN, Itaipú Binacional, FIDES, BM, CENCOPAN y UNOPS.

Con la intervención se pretende el aumento de las capacidades tecnológicas en fincas de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. **El uso de tecnologías ha permitido a las unidades familiares aumentar la competitividad en el sector y ganar sostenibilidad económica, social, con actividades amigables con el ambiente, al elegir sistemas compatibles con un aprovechamiento del recurso de suelo disponible**, con un manejo y conservación de este recurso finito, el uso de variedades de semillas con alta calidad, el control y la fiscalizaciones de las inversiones, así como las prácticas para una agricultura de conservación, amigable con el ambiente.

Las estrategias administrativas de los recursos técnicos y financieros, basados en la disponibilidad de estos en forma oportuna y apropiada, ha permitido que estas intervenciones promovieran resultados que fueron planificados antes de empezar las distintas zafras y obtener los objetivos deseados al inicio de cada proyecto.

El marco de referencia para la implementación de actividades en el sector rural para reducir la pobreza y a ser coordinado por la STP, se da con el **Decreto Nº 291/2013**, por parte de la Presidencia de la República del Paraguay. El mismo prioriza las acciones para la reducción de la pobreza y encarga a la STP coordinar los trabajos interinstitucionales para el efecto.

En enero del 2014 la STP firmó un **convenio marco con el MAG**, en el cual se acuerdan coordinar acciones en el ámbito rural para el combate a la pobreza en el marco del cumplimiento del Decreto N° 291/2013, por medio de acciones conjuntas y en un plazo de 5 años. Ese mismo año la STP identifica a unos 120 asentamientos rurales como prioritarios, al estar estos ubicados en los distritos de los departamentos, y que éstos a su vez, son identificados como los que cuentan con la mayor cantidad de familias en situación de pobreza, pobreza extrema y/o en situación de vulnerabilidad. Los asentamientos se encuentran en los Departamentos de Concepción, Amambay, Canindeyú, San Pedro, Caaguazú, Guairá, Paraguarí, Caazapá, Alto Paraná, Itapúa y Misiones.

La STP firmó igualmente otro **acuerdo de cooperación con la Entidad Itaipú Binacional**, quien brinda apoyo financiero para aquellas actividades que fortalezcan las intervenciones en el sector rural, y cuyos territorios a intervenir fueron focalizados por las actividades que se iniciaban en el Programa Sembrando Oportunidades, bajo la coordinación de la STP.

La estrategia interinstitucional permitió instalar una mesa de trabajo entre los actores de coordinación, los operativos de campo y los administradores de los recursos desde donde se elaboraron las propuestas técnicas y financieras.

## 12.2. Consideraciones sobre la implementación del proyecto

- **Coordinación en la gestión**

Las actividades de este proyecto permiten gestionar y articular acciones institucionales en el abordaje técnico y territorial con el MAG, y cuentan con el financiamiento de Itaipu Binacional; y, una administración y gerencia operativa por parte de UNOPS, de manera a lograr una eficiente y más eficaz gestión en beneficio de familias en situación vulnerabilidad, mejorar sus ingresos por medio de programas de inserción tecnologías y modernización.

En referencia a los participantes del proceso de implementación de las actividades (familias beneficiadas), se focalizaron con el MAG, en coordinación con la STP y se presentan iniciativas a fin del uso sostenible del recurso suelo en parcelas de hasta 2 ha por familia participante. En la zafra del año 2014 – 2015 inician las actividades hasta la zafra 2017 – 2018, que en la actualidad está a punto de llegar a su etapa final, coincidiendo con el periodo presidencial.

- **Objetivos y metas en el marco del PND**

El Programa de Modernización está alineado al PND en el Eje de Reducción de la pobreza y desarrollo social, así como también al Eje de Crecimiento económico inclusivo en las estrategias de Desarrollo Social Equitativo, Desarrollo Local participativo y Hábitat adecuado y sostenible, desde el objetivo central de introducir tecnologías de punta en la producción agrícola, pecuaria y forestal en fincas de familias del sector rural para el aumento de sus ingresos.

En tal sentido, las metas por proyecto es el de alcanzar unas 10.000 ha, en fincas de al menos unas 7000 familias en condiciones de vulnerabilidad productiva, económica y social en cada zafra que se intervenga, con la habilitación de de tierras agrícolas, preparación de suelos y siembra mecanizada, apoyo a la comercialización, asociatividad y la introducción a las cadenas de valor productivas de la zona. Rubros de renta: maíz, algodón, sésamo, soja y especies forestales de rápido crecimiento.

Como indicadores se determinó medir el aumento en los rendimientos de la producción agrícola y activos forestales. Como línea de base se tiene en cuenta a las Familias con sistemas de preparación de suelos con bueyes y/o tracción animal asistidos por miembros familiares, uso de semillas variedades de zafras anteriores, fincas con parcelas sin encalado y abonos.

El plan del proyecto cuenta con una etapa de habilitación de tierras, una vez identificadas a las zonas en donde se realizarán las intervenciones. A partir de ese paso, el MAG y la STP perfeccionan las focalizaciones con la participación directa de los potenciales participantes. El apoyo financiero de Itaipu, con la administración de los recursos de CENCOPAN, permitió una eficaz y eficiente realización de actividades y la logística que acompañó el proceso. Se suma a la iniciativa fondos del FIDES, el INDERT y bajo el mismo mecanismo administrado por UNOPS, se inician las intervenciones en los asentamientos focalizados por esta institución, con el apoyo del MAG y la STP.

En los siguientes trabajos para garantizar la sustentabilidad de los proyectos en ejecución de los ya ejecutados, se procede a conformar un Comité Ejecutivo - C.E. integrado por los representantes de las instituciones intervinientes. En ese ámbito se dirigen los aspectos técnicos que hacen a los detalles de las ejecuciones de cada proyecto. UNOPS es la institución que administra los recursos, demostrando efectividad y eficacia al momento de la operatividad de aquellas instrucciones emanadas del C.E. Se suma a esta iniciativa el PRODERS/MAG con financiamiento del Banco Mundial y el apoyo para la focalización de la STP.

- **Asistencia técnica y cooperación focalizada para las familias campesinas**

Las familias incluidas en el PRODERS también reciben la preparación del suelo mecanizado, con el objeto de aumentar las tecnologías en las prácticas agrícolas, aprovechando el capital semilla a instalar en las parcelas de los beneficiados por el Proyecto.

La preparación de suelos y siembra consiste en el 50% de las inversiones previstas para cada familia. El otro 50% se ejecutará a través de Contrataciones Públicas. Esa complementación se tiene prevista en la adjudicación y remisión a campo, de los insumos adquiridos por el Proyecto, meses de marzo – abril, en coincidencia con la producción de maíz de la anterior inversión realizada a través de los fondos que serán administrados por UNOPS.

La participación de este organismo de las Naciones Unidas que presta cooperación al Estado paraguayo, administrando fondos del PRODERS/MAG/BM, ha permitido llegar en tiempo y forma a las comunidades, con un total de 6 Proyectos desde el 2.014, hasta julio de 2018. Desde el 2.017 hasta el 2.018 apoyará la ejecución de 3 Proyectos, que se encuentran incluidos en el "Programa de Modernización de la Agricultura Familiar" impulsado por el MAG y la STP, siendo PRODERS uno de ellos. El otro es el conocido como INDERT Fase II, para 300 familias, a desarrollarse en 3 asentamientos, uno en Yhú - Caaguazú y los otros dos en Itakyry – Alto Paraná. El tercer Proyecto es el conocido como "Modernización de la Agricultura Familiar con enfoque de sustentabilidad", también denominado Itaipú Fase IV.

Las intervenciones en total arrojan unas 3.130 familias focalizadas y trabajadas por el PRODERS/MAG, siendo el mismo que contó con el apoyo de la STP en la implementación de la Estrategia por Familia, y en condiciones de extrema pobreza. Se suman las 300 familias de los Asentamientos del INDERT, y; los focalizados por el MAG en el Proyecto Itaipú Fase IV, con más de 11.127 familias y 14.230 hectáreas a terminar de trabajar en julio del 2018.

Esto da un total aproximado de unas 14.557 Familias y 17.660 beneficiados con la implementación de la Estrategia de Modernización de la Agricultura Familiar, en al menos unos 7 Departamentos de la Región Oriental, que; unas 3.130 de ellas se encuentran en condiciones de extrema pobreza y que cuentan con la aplicación de la Estrategia Familia por Familia (los focalizados y apoyados por el PRODERS/MAG/ Estrategia familia por familia. Del total general, se estima que el 86 % están en condiciones de vulnerabilidad.

El horizonte de ejecución es hasta julio del 2018, y ya cuenta con una propuesta ante el ente financiador Itaipú Binacional, para realizar una 5 fase para ser ejecutado en la zafra del 2018 – 2019.

## 12.3. Proyectos

Los hitos de esta experiencia se presentan con un enfoque cronológico de actividades e información de los proyectos y etapas de ejecución:

- **2014 – 2015**

Se inicia el proceso de habilitación de tierras para actividades agrícolas, con el financiamiento de Itaipu Binacional con apoyo de CENCOPAN. Se realiza el apoyo para la siembra de maíz.

También participa en el proceso inicial de instalar proyectos que permitan modernizar la agricultura familiar el INDERT, con el apoyo financiero del FIDES para la habilitación de tierras agrícolas de manera mecanizada, con apoyo de UNOPS.

**PROYECTO Nº 1 "Modernización y Mecanización de la Agricultura Familiar - STP " / "Preparación de suelo, siembra mecanizada y capacitación de pequeños productores para la agricultura familiar / CENCOPAN – Itaipú y el MAG"**

*Objetivos:* Desarrollar con familias de pobreza y pobreza extrema de 100 asentamientos Rurales - PSO/ para producción agrícola, integración a los mercados y cadenas de valor con tecnología de punta.

*Resultados obtenidos:*

- 7.341,42 ha rastra cruzada.
- 4.276,30 ha rastra
- 2.787,10 ha nivelación
- 7.495,31 ha sembradas
- 8.437 familias participantes
- Inversión: 1.556.391,64 U$S
- Total: 11 Departamentos; 33 distritos y 62 asentamientos de la R.O del Paraguay (Concepción, San Pedro, Amambay, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Caazapá, Guairá, Paraguarí, Misiones e Itapúa).

**PROYECTO Nº 2 "Asistencia Técnica e Implementación de Programas de desarrollo del INDERT"**

*Objetivos*: Modernización y mecanización de la agricultura familiar. Desarrollar emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, con tecnología de punta en familias de extrema pobreza ubicadas en los 120 asentamientos priorizados por el PSO. Intervinieron el INDERT, MAG, STO y UNOPS

*Resultados obtenidos*:

- 11.339 ha acondicionadas para agricultura (destoque).
- 7.107 familias participantes
- Inversión: 5.351.888 U$S
- Total: 5 Departamentos; 24 distritos y 51 asentamientos de la R.O del Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú. Alto Paraná y Caaguazú).

- **2015 – 2017**

**PROYECTO Nº 3 "Preparación de suelo, siembra mecanizada y capacitación de pequeños productores para la agricultura familiar -Segunda Etapa"**

*Objetivos*: Promover el fortalecimiento de emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, con tecnología de punta en familias vulnerables ubicados en asentamientos rurales. Participaron el MAG, STP, SEN y UNOPS.

*Resultados obtenidos*:

- 9.543 ha rastra cruzada.
- 7.473 ha rastra niveladora
- 5.177 ha siembra mecanizada
- 4.366 ha siembra manual
- 149 ha aplicación de defensivos químicos
- 6.622 familias participantes

- Inversión: 2.958.488,48 U$S
- Total: 6 Departamentos; 15 distritos y 50 asentamientos de la R.O del Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná y Caazapá).

**PROYECTO Nº 4 "Preparación de suelo, siembra mecanizada y capacitación de pequeños productores para la agricultura familiar -Tercera Etapa"**

*Objetivos*: Promover el fortalecimiento de emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, con tecnología de punta en familias vulnerables ubicados en los asentamientos rurales priorizados por el PSO. Participaron la STP, MAG, SEN y UNOPS.

*Resultados obtenidos*:

- 1.214 ha habilitadas (destoque)
- 9.660 ha de suelos acondicionados hasta 2º pasada de rastra
- 8.214 ha con siembra mecanizada
- 5.623 ha siembra liquida.
- 6.589 familias participantes
- Inversión: 2.986.454,74 U$S
- Total: 6 Departamentos; 17 distritos y 44 asentamientos de la R.O del Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná y Caazapá).

- **2017 – 2018**

**PROYECTO Nº 5 "Modelo de desarrollo integral de cadenas agrícolas y pecuarias en colonias modelos del INDERT".**

*Objetivos*: Promover el fortalecimiento de emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, con tecnología de punta en familias vulnerables, ubicados en 3 asentamientos. Están participando del proyecto el INDER, el MAG y UNOPS.

*Resultados esperados* (cierre previsto para **septiembre** del 2018)**:**

- 1.000 ha acondicionadas, fertilizadas y siembra de manera mecanizada
- 250 vaquillas preñadas.
- Un tanque enfriador de leche.
- Un carro repartidor de leche.
- Un generador de electricidad.
- Total: 2 Departamentos; 2 distritos y 3 asentamientos de la R.O del Paraguay (Caaguazú y Alto Paraná).

**PROYECTO Nº 6: "Apoyo a una Mecanización Agrícola Sustentable para la Agricultura Familiar Campesina"**

*Objetivos*: Promover el fortalecimiento de emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, con tecnología de punta en familias vulnerables ubicados en los Departamentos en donde está el PRODERS/MAG. Participan del proyecto el MAG, BM UNOPS, con el apoyo de la STP.

*Resultados a la fecha* (cierre de mayo del 2018):

- 3.064 ha habilitadas (destoque) y sembradas, de unas 5.000 previstas al inicio del proceso.
- 3.719 familias participantes, de unas 5.000 familias previstas al inicio.
- Inversión prevista: 2.931.034 U$S (en proceso de cierre)
- Total: 5 Departamentos y 23 distritos de la R.O del Paraguay con familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema con al menos 1 ha con aptitud agrícola disponible (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Misiones).

**PROYECTO Nº 7: "Modernización y tecnificación de la Agricultura Familiar con Enfoque de Agricultura de Conservación"**

*Objetivos*: Promover el fortalecimiento de emprendimientos productivos agrícolas, integración a mercados y a cadenas de valor, para consolidar la modernización tecnológica, el aumento de la productividad e ingresos de familias vulnerables ubicados en los asentamientos rurales ubicados en Alto Paraná, Concepción, Canindeyú, Caaguazú y Caazapá. Participan del proyecto el MAG, UNOPS y cuentan con el apoyo de la STP.

*Resultados a la fecha* (cierre de julio del 2018):

- 12.000 ha acondicionadas) y sembradas.
- 8.500 familias participantes.
- Inversión prevista: 4.850.000 U$S (en proceso de cierre)
- Total: 6 Departamentos de la R.O del Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná y Caazapá).

**Cuadro Resumen - Todos los Proyectos PSO 2014 - 2018**

| Nº | Proyectos | Año | Familias | Sup. Ha |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Itaipú F 1 | 2014- 2015 | 5971 | 8437 |
| 2 | INDERT F1 | 2015- 2017 | 5833 | 11339 |
| 3 | Itaipu F 2 | 2015 - 2017 | 2679 | 9543 |
| 4 | Itaipu F 3 | 2016 - 2017 | 6203 | 9660 |
| 5 (*) | Itaipu F 4 | 2017 - 2018 | 7804 | 8824 |
| 6 (*) | PRODERS | 2017 - 2018 | 3719 | 3067 |
| 7 (*) | INDERT F2 | 2017 - 2018 | 300 | 1000 |
| **Totales** | | | **32509** | **51870** |

(*) en fase de culminación. Datos aun preliminares. Fuente Comité Ejecutivo Técnico (MAG/STP/UNOPS/INDERT)

## 12.4. Buenas prácticas

Las buenas prácticas se recogen respecto a:

- ✓ Uso de tecnologías y modernización de la labranza de la tierra.
- ✓ Implementación de abonos verdes y rotación de cultivos.
- ✓ Instalación en las comunidades del Sistema de Siembra directa y labranza mínima.
- ✓ Proceso de inclusión en las cadenas de comercialización y en las cadenas de valor locales y/o regionales existentes.
- ✓ Fomento de la asociatividad, solidaridad y cooperativismo.
- ✓ promoción del aumento del conocimiento en los rubros seleccionados (capacitaciones en siembra directa, manejo de abonos verdes, parcelas demostrativas).
- ✓ Combinación de otros rubros no tradicionales para el aumento del activo familiar por medio de actividades forestales con sistemas agro-silvo-pastoriles, agrosilvícolas, para producción de biomasa para leña y para madera sólida.

## 12.5. Lecciones aprendidas

- ✓ El **trabajo interinstitucional, con la participación efectiva y periódica en las reuniones de coordinación**, con **baja rotación de representantes**, permite una secuencia lógica y constante de las acciones de los proyectos. Genera coherencia en las sucesivas implementaciones anuales (zafras).
- ✓ La **tecnificación y modernización efectiva y eficaz, favorece la cohesión de los grupos familiares que se encuentran asociados** y genera inercia en sus comunidades con otros vecinos para la adopción de tecnologías que se encuentran de manera accesible.
- ✓ La **confección de los beneficiarios con una precisa focalización, acompañados de un proceso de fiscalización de las actividades tercerizadas, así como la evolución de las familias que adaptan las nuevas tecnologías, garantizan efectivamente la realización de los servicios contratados** para cumplir con las actividades necesarias para la producción agropecuaria y forestal paneadas. Asimismo, favorece al registro y la trazabilidad de cada una de las gestiones desarrolladas en la implementación de cada proyecto de cada zafra y optimizan los procesos de control y seguimiento para trasparentar toda la gestión.
- ✓ **Resulta fundamental la participación de especialistas** en la aplicación de las tecnologías, para cada uno de los componentes (especialistas en suelo, manejo y conservación), en cada rubro; especialistas en manipuleo de la producción, la comercialización y la asociatividad en ambientes rurales.
- ✓ Una **estrategia comunicacional en el ambiente rural es fundamental**. Informar, comunicar con el fin de que los participantes puedan percibir por los medios de comunicación la información útil y precisa vinculada y de apoyo a la sostenibilidad de los proyectos.

- ✓ Las **decisiones del Comité Ejecutivo deben ir ajustados al calendario agrícola que inicia generalmente en mayo – junio**, por lo que los recursos ya deben estar con disponibilidad en tiempo y forma. Esto da mayor garantía para lograr los resultados esperados.
- ✓ **La estructura de Gobernanza debe ser discutida, acordada, formalizada** y puesta en marcha antes de realizar cualquiera de las inversiones.

## 12.6. Proyección a futuro

Se espera que el MAG y la STP concrete una 5ta Fase del proceso iniciado con el financiamiento de la Entidad Itaipú Binacional, apuntando a la consolidación, sustentabilidad y vigorosidad de las organizaciones y asociatividades logradas en estos períodos de zafra para el período 2018 – 2019 con al menos el 70 % ya con sistemas de siembra directa.

## 12.7. Conclusiones

- ✓ La **implementación de tecnologías y la aplicación de la modernización en fincas** de la agricultura familiar **generan oportunidades económicas, sociales y ambientales** que garantizan una sostenibilidad del emprendimiento agropecuario y/o forestal.
- ✓ La **producción a pequeña escala que genera un volumen pequeño de producción por unidad familiar, no es suficiente para garantizar la sostenibilidad.** Necesariamente se debe dar la asociatividad para el manipuleo; desde la misma cosecha colectiva por medio de servicios mecanizados, hasta la comercialización.
- ✓ La aplicación de **buenas prácticas agrícolas – BPA es una alternativa viable para la agricultura familiar en pequeñas fincas, incluyendo el uso de abonos verdes, rotación de cultivos y la siembra directa.**
- ✓ **La búsqueda de la sostenibilidad no debe de ser en una sola zafra, sino en las sucesivas, acompañando a las adversidades y/o bondades climáticas** que se reportan año a año.
- ✓ La **participación del estado en el proceso de afianzamiento de la agricultura familiar**, una vez trascendido a los resultados esperados, deberá concentrar sus recursos en el mejoramiento de la comunicación y otros servicios.
- ✓ La **proyección de la unidad productiva familiar debe estar acompañada por el aumento de la capacidad de ahorro**, de resiliencia y de reinversión, por medio de los recursos obtenidos de la misma actividad rural. **Esto generaría la sustentabilidad de las fincas familiares.**

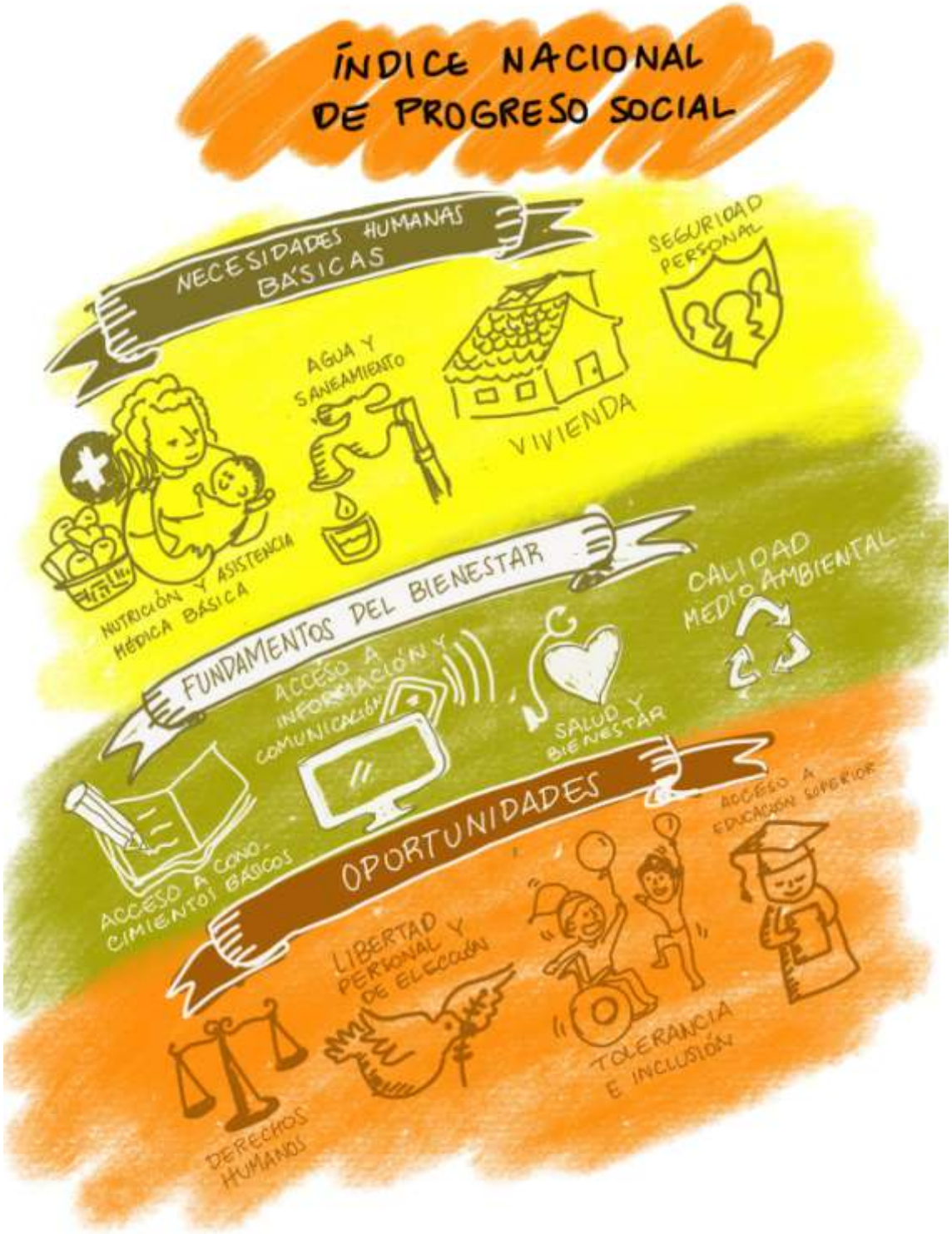
## 12.8. Consideraciones para la Sostenibilidad

La propuesta es de continuar la introducción de tecnologías y generar la modernización de unidades productivas agrícolas familiares en la Región Oriental del Paraguay.

Aplicar una siguiente Fase de intervención (conocida como Fase 5), que ya cuenta con elementos que avanzan a la sostenibilidad de las unidades familiares productivas que han sido apoyados hasta la presente zafra.

Para la siguiente (2018 – 2019) se promueve al menos un 70% de las fincas con sistemas de siembra directa, vínculos con el crédito (CAH, BNF, Otros), aumentar las capacidades de las familias para asociarse, comercializar, el fomento del autoconsumo, el de generar inclusiones en cadenas de valor existentes en sus comunidades, a sus alcances y promover la conservación del suelo de las parcelas agrícolas con la rotación de cultivos, el uso de abonos verdes, y; la aplicación de la superficie de cultivos en sus respectivas fincas.

# ACOMPAÑAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON ROSTRO HUMANO



# 13. Índice de Progreso Social

## 13.1. Introducción

El Índice de Progreso Social fue concebido bajo la idea de que medir el crecimiento económico es importante pero no es suficiente, y que, para evaluar mejoras en las condiciones, corresponde buscar metodologías de medición respecto al bienestar de las personas, lo que desde la medición del progreso social resulta en el nuevo desafío que esta experiencia pone como referencia, en el marco de la administración de la STP, periodo 2013-2018.

La *Social Progress Imperative*, es una organización internacional que cuenta con experiencia de calcular el Índice de Progreso Social e impulsa el uso de su metodología. Se han producido reducciones recientes e impresionantes en las tasas de pobreza en muchos países, pero las condiciones de la vida de las personas se han mantenido desiguales.

El crecimiento económico ha dependido a menudo de procesos industriales, agrícolas y económicos que no son sostenibles desde el punto de vista ambiental y que en muchos casos agravan la desorganización social y la inequidad. Si bien una vez se asumió que el crecimiento económico resolvería la mayoría de los problemas, está claro que las mejoras sociales y ambientales no necesariamente acompañan al crecimiento económico. Por el contrario, estos desafíos deben abordarse directamente, y el éxito de los innovadores sociales al abordar estos desafíos ha demostrado que la colaboración entre los innovadores y los líderes en política, negocios y sociedad civil es de importancia crítica.

Hay cada vez más gobiernos, académicos y funcionarios de desarrollo que reconocen que el PIB per cápita, indicador de crecimiento económico, es una medida insuficiente del bienestar de un país. El modelo del Índice de Progreso Social muestra que el crecimiento económico está fuertemente correlacionado con el progreso social, pero la dirección de la causalidad puede ir de lo social a lo económico y otros factores también son importantes. Por lo tanto, concentrarse exclusivamente en el crecimiento económico es una estrategia de desarrollo incompleta.

Desde la STP se recurre a esta metodología con la idea de aplicar la medición propuesta, con el cálculo anual para Paraguay, al igual que 128 países, aunque varios de estos han asumido la responsabilidad de efectuar sus propios cálculos del Índice, de modo a enfocar el uso de la herramienta en ciertas regiones o a obtener valores para el indicador con un mayor nivel de desagregación.

Por ejemplo, en Brasil se realizó la medición de 772 municipios de la Amazonía haciendo hincapié en la conservación del ecosistema del bosque Amazónico. En el mismo país, dos empresas multinacionales se han aliado a la población para diseñar un programa de responsabilidad social empresarial que se ajuste a las necesidades de las comunidades en base a los resultados del Índice. En Colombia se midió el Índice en 10 ciudades para conocer las brechas que existían entre ellas.

En el Perú, a inicios del 2016, se desarrolló la primera medición del Índice a nivel regional. Uno de los aportes más resaltantes del estudio fue visibilizar las brechas que existen entre cada una de las regiones a nivel nacional y las brechas entre las áreas de residencia, urbana y rural. A pesar del avance económico del país, no todas las regiones han logrado mejorar su calidad de vida, lo cual refleja que el progreso social no solo depende del factor económico sino también de otros componentes como las políticas públicas, la focalización de los recursos, entre otros.

A inicios del 2017, Reykjavik, se convirtió en la primera ciudad europea en anunciar a la utilización del Índice para medir y mejorar el bienestar de su población.

Por su parte, **Paraguay es el primer país del mundo en adoptar de manera oficial el Índice a escala nacional como herramienta de monitoreo del bienestar de sus ciudadanos. El Decreto Presidencial N° 11.496, promulgado por el Presidente Horacio Cartes el 26 de julio de 2013, adopta el Índice de Progreso Social como herramienta de medición de cobertura de las necesidades sociales y ambientales de la población y encomienda al Gabinete Social de la Presidencia de la República la utilización, el análisis y la difusión de sus resultados para contribuir al monitoreo y evaluación de la inversión social.**

**La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) es la institución encargada del cálculo de la versión nacional de este indicador, denominada Índice Nacional de Progreso Social (INPS). La STP elabora esta medición a fin de brindar información de las dimensiones y componentes del Índice de Progreso Social a nivel país y por departamentos**. Los datos empleados para el cálculo son estadísticas aceptadas y reconocidas a nivel institucional y que se publican periódicamente de manera oficial, lo cual asegura la continuidad del INPS a futuro. La STP publica nuevos resultados sobre esta herramienta con frecuencia anual.

El 9 de octubre de 2017, la STP presentó por primera vez el cálculo del INPS, efectuado para el año 2016. En esta ocasión, se contó con la presencia de Michael Green, CEO de la *Social Progress Imperative,* quien calificó a Paraguay como un "líder mundial" en la aplicación de esta herramienta. También participaron del evento representantes regionales de dicha organización. Miembros de la audiencia incluyeron referentes de entidades estatales, sociedad civil, sector privado, academia, organismos multilaterales y agencias de cooperación.

## 13.2. Consideraciones sobre la implementación del INPS

El INPS **es un modelo integral de medición del desempeño social de un país**, pues concibe que la calidad de vida de la persona está compuesta por varios aspectos que se encuentran interrelacionados y que en conjunto impactan en su bienestar.

Para el INPS, el progreso social es la **capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas fundamentales de sus ciudadanos, establecer los elementos básicos que permitan a individuos y comunidades mejorar y mantener su calidad de vida y crear las condiciones para que todas las personas alcancen su pleno potencial**. En ese sentido, un país debe tener la capacidad de brindarle a sus ciudadanos el acceso a servicios básicos y de proveerles las herramientas para su desarrollo, para lo cual es necesario un contexto de respeto a libertades y derechos.

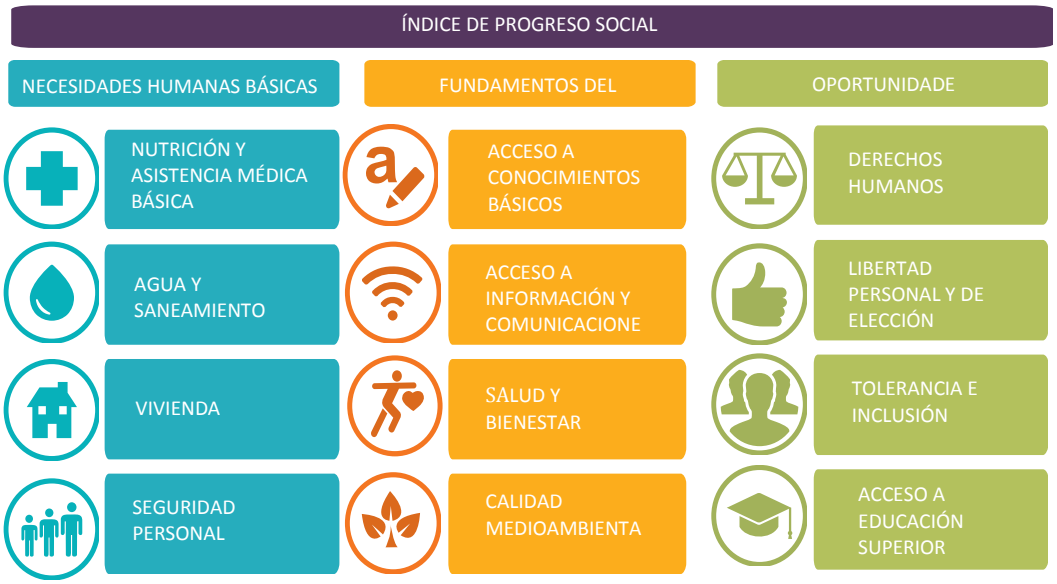
Para capturar la calidad de vida, el Índice de Progreso Social agrupa indicadores sociales en tres dimensiones:

1) Necesidades Humanas Básicas

2) Fundamentos del Bienestar y

3) Oportunidades, los que a su vez se dividen en doce componentes.

Esta estructura permite tener una visión a la vez global del desarrollo social y enfocada en temas relevantes para la vida de las personas.




### 13.2.1. Componentes del Índice de Progreso Social

La disponibilidad del INPS es muy oportuna, siendo que el país está atravesando un importante proceso de desarrollo y planificación con vistas al futuro. El país tiene metas nacionales trazadas por el PND 2030 y metas locales establecidas por los diferentes gobiernos locales, que han presentado sus propios planes de desarrollo en consonancia con el PND 2030.

Tomando de referencia los conceptos que elaboró la organización *Social Progress Imperative 2017,* se presentan las siguientes dimensiones para el análisis y medición:

La dimensión **NECESIDADES HUMANAS BÁSICAS** incluye cuatro componentes: a) Nutrición y Asistencia Médica Básica, que se centra en salud materno-infantil y mide si las personas reciben atención médica básica y si tienen suficientes alimentos para comer; b) Agua y Saneamiento, cuya pregunta central es si las personas tienen acceso a agua potable y a servicios de saneamiento de buena calidad y que no causen enfermedades; c) Vivienda engloba variables de acceso a viviendas adecuadas y a servicios básicos en los hogares; y, d) Seguridad Personal tiene en cuenta si las personas pueden sentirse seguras en sus lugares de residencia y si su vida no corre riesgo permanente.

La dimensión **FUNDAMENTOS DEL BIENESTAR** agrupa cuatro componentes más: a) Acceso a Conocimientos Básicos, que describe si las personas tienen los fundamentos educativos para mejorar su vida; b) Acceso a Información y Comunicaciones permite conocer si las personas pueden acceder libremente a ideas e información desde cualquier lugar; c) Salud y Bienestar, a diferencia del componente de salud de la primera dimensión, busca saber si las personas no fallecen por enfermedades que pueden ser prevenidas; y, d) Calidad Medioambiental considera si el país o la región utiliza sus recursos de manera tal que sigan estando disponibles para las generaciones futuras.

La tercera dimensión, **OPORTUNIDADES**, también incorpora cuatro componentes: a) Derechos Personales, que se centra en la puesta en práctica, sin restricciones, de los derechos en todas las áreas de la

vida de las personas; b) Libertad Personal y de Elección, que considera variables sobre la libertad de las personas para tomar decisiones que impacten en su día a día; c) Tolerancia e Inclusión mide si nadie está excluido de la posibilidad de ser miembro activo de la sociedad, cualquiera sea su condición; y, d) Acceso a Educación Superior, se enfoca en conocer cuáles son las oportunidades que tienen las personas para culminar la educación superior, complementando la información obtenida en el componente Acceso a Conocimientos Básicos, de la dimensión Fundamentos del Bienestar.

Una lista de los 39 de indicadores fueron utilizados para la construcción del INPS de Paraguay, agrupados según las tres dimensiones y los doce componentes citados.

Los indicadores empleados para el cálculo del INPS se relacionan directamente a 38 de los 72 objetivos del PND 2030. El cálculo y el análisis de los puntajes del INPS es, entonces, una manera directa de dar seguimiento al cumplimiento de las metas trazadas en el PND 2030. A su vez, como las metas PND 2030 y las metas ODS cuentan con un 92% de coincidencia, los puntajes del INPS también permiten evaluar el estado de cumplimiento de los compromisos globales al año 2030 trazadas por los ODS.

El INPS tiene una escala de 0 a 100 puntos, siendo 100 el puntaje máximo que se puede obtener y 0 la puntuación más baja. Cada dimensión y sus componentes tienen la misma escala. Se destaca que el tener una puntuación alta en alguna dimensión o componente no significa que todas las variables que las conforman tengan el mismo puntaje o que no existan áreas que deban mejorarse.

Es importante aclarar que los puntajes alcanzados se definen en relación con avances y retos acordados. En el caso de Paraguay, estos retos corresponden a metas basadas en el PND 2030 y en los ODS.

Los componentes del Índice de Progreso Social tienen dos características resaltantes en su manera de presentar la información. La primera es la agrupación, la cual permite combinar distintas variables sociales para generar un nuevo dato. Por ejemplo, el componente Derechos Personales engloba indicadores de acceso a casa propia y acceso a trabajo digno en un solo dato. La segunda característica es la división en componentes, lo cual posibilita una variedad de correlaciones con otros indicadores o índices. Por ejemplo, el coeficiente Gini, una medida de desigualdad, puede ser correlacionado con la dimensión Oportunidades o con el componente Acceso a Conocimientos Básicos.

## Indicadores utilizados según componentes y dimensiones

**Índice Nacional de Progreso Social**

### Necesidades Humanas Básicas

#### Nutrición y Asistencia Médica Básica
- Acceso a asistencia médica formal
- Mortalidad infantil (menores a 5 años)
- Mortalidad infantil (menores a 1 año)
- Mortalidad neonatal
- Mortalidad materna

#### Agua y Saneamiento
- Acceso a agua mejorada
- Acceso rural a agua mejorada
- Acceso urbano a agua mejorada
- Acceso a desagüe sanitario mejorado

#### Vivienda
- Calidad de la vivienda
- Acceso a la electricidad
- Acceso a gas de cocina

#### Seguridad Personal
- Muertes por accidentes de tráfico
- Tasa de homicidios

### Fundamentos del Bienestar

#### Acceso a Conocimientos Básicos
- Alfabetización de adultos
- Asistencia escolar (5 años)
- Asistencia escolar (6 - 9 años)
- Asistencia escolar (10 - 14 años)
- Asistencia escolar femenina (9 - 17 años)

#### Accesso a Información y Comunicaciones
- Acceso a telefonía
- Acceso a internet
- Acceso a tv con conexión cable o antena

#### Salud y Bienestar
- Muertes por enfermedades infecciosas
- Tasa de suicidio
- Muertes por enfermedades del sistema circulatorio, respiratorio y tumorales

#### Sostenibilidad del Ecosistema
- Recolección de basura mejorada
- Deforestación

### Oportunidades

#### Derechos Personales
- Acceso a casa propia
- Acceso a trabajo digno

#### Libertad Personal y de Elección
- Nacimientos de madres adolescentes
- Trabajo infantil

#### Tolerancia e Inclusión
- Acceso a educación para personas de habla guaraní (5 años)
- Acceso a educación para personas de habla guaraní (6 - 9 años)
- Acceso a educación para personas de habla guaraní (10 - 14 años)
- Acceso a educación para personas de habla guaraní (15 - 17 años)
- Personas de habla guaraní con más de 12 años de educación

#### Acceso a Educación Superior
- Años de estudio población adulta
- Años de estudio mujeres adultas
- Años de estudio mayores de 18 años

**El diseño metodológico del Índice de Progreso Social se rige por cuatro principios**, los cuales constituyen una guía para la elección de indicadores:

i. **Indicadores sociales y ambientales**: El Índice de Progreso Social utiliza indicadores sociales y ambientales para la construcción de sus componentes. Los indicadores económicos, como el PIB per cápita, no forman parte del índice.

ii. **Indicadores relevantes para el contexto**: La selección de los indicadores que conforman cada componente se hace de acuerdo a la situación de cada lugar a evaluar, eligiendo siempre los más relevantes para el contexto. El Índice se desarrolla utilizando como referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y metas locales. También se tiene en cuenta la opinión de expertos nacionales e internacionales, quienes ayudan a definir y delimitar los temas abordados.

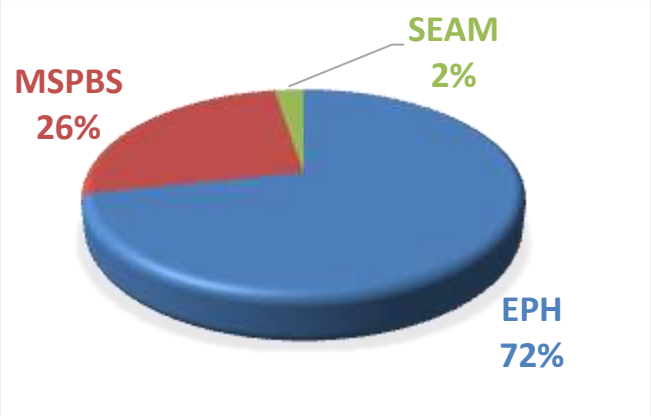
iii. **Indicadores de resultados**: El Índice no tiene como fin evaluar la gestión social o política de las localidades estudiadas, sino obtener información sobre la situación actual de las mismas. Por esto, no se utiliza indicadores de gestión sino de resultados, los cuales brindan información sobre el impacto de las acciones pasadas en la actualidad, abarcando tanto logros como deficiencias que pudieran existir.

iv. **Indicadores accionables**: La información ofrecida por el Índice busca servir como una herramienta de políticas públicas. Los indicadores tienen que ser accionables para así generar incidencia política y no solo quedarse en mostrar la información. El análisis desagregado que realiza el Índice permite orientar estratégicamente la inversión social y pública. Para este fin, es fundamental reunirse con expertos en los diversos temas estudiados, así como también generar redes de intercambio de información con entidades públicas y privadas.

Para la selección de los indicadores del INPS de Paraguay se hizo primeramente una revisión exhaustiva de los indicadores que contempla el Índice de Progreso Social a nivel internacional. **De los 52 indicadores con que cuenta actualmente el Índice a nivel internacional, en Paraguay se logró disponer de 39 de ellos, muchos de ellos definidos exactamente de la misma forma.**

Cada una de las dimensiones que abarca del INPS demandó información de **diferentes fuentes en distintas proporciones.** La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) fue utilizada en gran cuantía en todas las dimensiones, seguida por los datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Finalmente, también se empleó información de la Secretaría del Ambiente (SEAM), aunque exclusivamente en la dimensión de Fundamentos del Bienestar. La elección de estas fuentes de datos permite que el INPS pueda ser actualizado cada año.

**Fuentes de datos del Índice Nacional de Progreso Social**




Fuente: Elaboración propia.

El INPS implementado por Paraguay es una herramienta estadística de calidad que posibilita la planificación de esfuerzos relacionados al desarrollo social de los sectores público y privado con base en evidencia. Permite capturar la prosperidad social a nivel nacional y departamental con datos actualizados, dar seguimiento a los logros de las políticas públicas aplicadas en determinados componentes y regiones, y orientar el diseño de nuevas políticas hacia los componentes y regiones que presenten resultados menos favorables y urgentes. Además de cumplir estos propósitos, el INPS ofrece la posibilidad de analizar y sacar conclusiones sobre la variación temporal y regional de sus distintos componentes y dimensiones.

Esta herramienta propicia el involucramiento de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo social del país, pues facilita el diálogo y la coordinación entre gobiernos locales, Consejos de Desarrollo locales, la sociedad civil y el sector privado, a fin de dinamizar los procesos de trabajo por las distintas regiones del país.

## 13.3. Lecciones aprendidas

La construcción metodológica del INPS debe verse como un trabajo en proceso y abierto a mejoras. Algunas de las variables consideradas en el Índice de Progreso Social internacional fueron excluidas del INPS porque en Paraguay las mismas no cuentan con propiedades estadísticas satisfactorias o porque no se encontraban disponibles al nivel geográfico que la metodología requiere. Otras variables fueron excluidas por no ser recolectadas con el nivel de periodicidad que el cálculo del Índice precisa. Hay espacio para que, al mejorar la calidad estadística de ciertos indicadores, se perfeccione la metodología de cálculo del INPS.

La sociedad civil es un aliado clave a la hora de generar impacto en la agenda pública. Se puede aprovechar el trabajo continuo de la STP con el Equipo Nacional Estrategia País (ENEP) para difundir el INPS en todos los estamentos de la sociedad.

Como la actualización del INPS solo se da una vez al año, es necesario desarrollar estrategias que mantengan el tema vigente. Se puede hacer esto a través de conversatorios, espacios de trabajo con los gobiernos locales, mesas técnicas que estudien la metodología del INPS, entre otros.

## 13.4. Desafíos

- ✓ Fomentar el uso del INPS en la toma de decisiones de los gobiernos locales.
- ✓ Promover la difusión de esta herramienta ante la sociedad civil y el sector privado.
- ✓ Elaborar informes metodológicos que describan en detalle el proceso de cálculo del INPS.
- ✓ Construcción de una herramienta de monitoreo del progreso del INPS para rendición de cuentas.

# C. FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

Este apartado de los apuntes de experiencias de la STP del periodo 2013-2018, agrupa las referencias de aquellos procesos con metodologías en las cuales el énfasis del trabajo fue la articulación en sí misma, es decir la construcción de políticas públicas y coordinación técnica en donde lo más importante para llegar en el proceso era que el mismo sea participativo, desde la mirada de las alianzas, la búsqueda de las diversas voces en las actividades del gobierno, lo técnico con la validación amplia de actores multipartes.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, una de las metas es construir alianzas para lograr las metas: *Objetivo 17, Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y señala que "para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local"*.

Desde la STP desde el 2013 hemos impulsado diversos procesos y fortaleciendo el tejido social, poniendo el énfasis en la participación, reconociendo y valorando la construcción de espacios de diversidad, generando los soportes desde los pilares de la cooperación como estructuras que finalmente tenemos la esperanza que sostendrá los esfuerzos a largo plazo.

La implicancia de la diversidad de sectores genera las sinergias y energías en las fuerzas de esa sociedad que además tiene el derecho a decidir más allá de lo electoral, tiene el derecho de acompañar y colaborar en la toma de decisiones, decidiendo sobre los pasos en los avances del desarrollo con equidad social. Las alianzas de hecho no son solo necesarias para la fortaleza de las decisiones, sino para la implementación de las acciones, la llegada e impacto en sus destinatarios/as y sobre todo en la revisión, evaluación, reorientación de las acciones y rendición de cuentas públicas.

Las alianzas logradas en estas experiencias del periodo de gobierno han movilizado recursos internos, identificado alternativas de recursos propios y de la cooperación internacional, fortalecido las capacidades internas para avanzar en el cumplimiento de compromisos, han promovido la cooperación e intercambio de saberes en todas sus modalidades (Sur-Sur, subregionales, regionales, internacionales Norte-Sur, triangulares). A continuación, los apuntes de personas que trabajaron y tejieron redes para seguir construyendo la historia de alianzas para el desarrollo del Paraguay:

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 14. Coordinación técnica y gobernanza de la cooperación

## 14.1. Introducción

Previo al periodo de gobierno 2013-2018, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social fue designada como instancia coordinadora de la cooperación técnica internacional al gobierno paraguayo, a través del Decreto N° 17.839/1997. Desde ese entonces fue buscando instalar una cultura de la coordinación para la cooperación a nivel interno y superar las barreras que permitan afianzar estrategias de orientación de recursos con articulación técnica para el logro de objetivos enmarcados en una hoja de ruta país.

La Gestión de la Cooperación Internacional en Paraguay desde la STP se ha centrado inicialmente en la Gestión de: i) Becas, ii) Voluntariado Internacional, iii) Proyectos y iv) Administración de cooperación técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID y en cada una las funciones de coordinación se limitaban a:

i. **Becas:** Contactar con las instituciones internacionales ofrecían cooperación al país y luego se procedía a la difusión de dichas ofertas a través de notas a las OEE y la plataforma web de la STP, difusión a la ciudadanía, aunque con restringidos recursos de comunicación, logrando el aumento gradual de postulantes para la aplicación de las becas.

i. **Voluntariado Internacional:** existía poca intervención de la STP en la gestión de la demanda interna de cooperación frente a la oferta espontánea de cooperantes (especialidad/área de la oferta era definida por los cooperantes). La asignación y el seguimiento de los trabajos desarrollados por voluntarios contaban con baja visibilidad, sin un sistema de registro y seguimiento. Por otro lado, la falta de información limitaba la articulación en territorio entre voluntarios del mismo país o diferentes, de la misma región o no, sin una conexión clara o alineada a las demandas de entidades o prioridades del Estado paraguayo.

ii. **Gestión de proyectos de cooperación**: A partir del año 2015 debido, a que el estatus de "país de renta media baja" cambia a "país de renta media alta" (ranking del Banco Mundial) trae como consecuencia la disminución de la cooperación tradicional Norte-Sur y aumenta el modelo de cooperación más horizontal Sur-Sur y Triangular Sur con financiamiento en parte de un país desarrollado, implicando la necesidad de generar mecanismos de oferta y un cambio de enfoque en la gestión, es decir, se desarrolla una gestión dual de receptor-oferente de cooperación.

   En este modelo de gestión, los Organismos y Entidades del Estado (OEE) en su mayoría negociaban cooperación de forma independiente con las diversas entidades cooperantes, situación que generaba dispersión, así como falta de información y seguimiento de programas o proyectos implementados en iniciativas de la cooperación internacional no reembolsable CINR, sin un registro de la cooperación implementada ni con qué o quiénes respondían como punto focales para el alcance de actividades con relación a las metas u objetivos gubernamentales.

iii. **Subvenciones de la AECID:** Esta modalidad muy particular se descargaba en el presupuesto de la STP para luego ser ejecutado por otras instituciones de la República, lo que generaba burocracia adicional a la ejecución de proyectos. A raíz de ello se generaron varios expedientes de reclamo de reintegro y/o subsanaciones de la subvención por parte del gobierno de España, sin un sistema de monitoreo relativo a ello.

## 14.2. Gestión de la cooperación con nuevo perfil país

Paraguay, al superar la barrera de renta media, adquiere un nuevo perfil en la comunidad internacional y la cooperación bilateral como receptor merma respecto a la cantidad de proyectos de cooperación al desarrollo, así como los fondos financieros de cooperación. Esta situación amerita una especial atención y redireccionamiento hacia la cooperación Sur-Sur y Triangular y la consolidación del perfil de un país cooperante.

De ese modelo de gestión anterior al del gobierno 2013-2018, se impulsa un nuevo enfoque de gestión de la cooperación, buscando además la armonización con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND) 2030, redefiniendo y dando una nueva orientación de resultados y coordinado desde la STP en el marco administrativo del Decreto Nº 6159/2016 "Por el cual se establecen los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República, para la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable, y se deroga el Decreto Nº 17.839, del 15 de julio de 1997".

El nuevo enfoque de gestión de la cooperación implica por lo tanto instalar nuevas prácticas hacia una cultura de mayor eficiencia, no solo en el análisis de la pertinencia de la demanda/oferta de cooperación a los efectos de evitar superposiciones, sino fundamentalmente en la alineación al PND. El objetivo del trabajo de la STP en tal sentido orienta la gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable para el cumplimiento de las Metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el espacio de una coordinación de trabajo: Comité Técnico Interinstitucional, con sus pares del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Hacienda.

Desde sus roles, varios son los actores que interactúan en el actual modelo de gestión de la cooperación. Tal como se mencionaba, e/ *Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)* es el órgano que planifica, coordina y ejecuta la política exterior desde el Poder Ejecutivo; *el Ministerio de Hacienda (MH)* se involucra en las relaciones del Gobierno Nacional con los organismos financieros nacionales e internacionales.

Por otra parte, las *Agencias de Cooperación* cuentan con experiencia y años de alianza y presencia con la República del Paraguay, quien las reconoce a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalece las relaciones diplomáticas con diversos Gobiernos Extranjeros y Organismos Internacionales y generan las agendas políticas y técnica de ofertas de cooperación, resultado de estas relaciones y desde donde se concretan los acuerdos específicos en los marcos de cooperación bilaterales, triangulares y/o multilaterales.

En cuanto a los *Organismos y Entidades del Estado (OEE)*, de los niveles nacionales y sub nacionales, son las instituciones receptoras, ejecutoras y beneficiarias de la cooperación internacional y cada vez más fortalecidas en sus capacidades de ejecución de proyectos de cooperación desde la planificación de sus Planes de Desarrollo distritales o departamentales, alineados igualmente al PND.

En cuanto a las organizaciones de la *Sociedad Civil,* son las instituciones y organizaciones no gubernamentales receptoras, ejecutoras y beneficiarias de la cooperación internacional.

**Gestión de la Cooperación antes y después del periodo de gobierno 2013-2018**

| Antes | Después |
|---|---|
| 1. Marco de cooperación: negociación con cada cooperante sobre interés en sectores de cooperación | Negociación en base a ejes y líneas transversales del PND |
| 2. Becas: difusión exclusivamente por nota a las OEE, web de la STP y boletín semanal enviado por correo electrónico para suscriptores | Se le agrega la difusión por redes sociales y además se orienta la selección de cursos en base a criterios de priorización conforme al Plan Nacional de Desarrollo |
| 3. Voluntariado: gestión según instituciones demandantes y sin articulación | Gestión priorizada por el PND y articulación de los diferentes voluntarios. Corea, China-Taiwán, Japón, Cuerpo de Paz y Arovia (primer sistema de voluntariado impulsado por el sector público en el mundo). Así nace la Mesa Nacional de Voluntariado. |
| 4. Proyectos de cooperación financiera y no financiera:<br>• Sin registros administrativos unificados.<br>• Cooperación orientada a ser receptor neto de cooperación preferentemente desde un país desarrollado.<br>• Primeros proyectos de CSS y Triangular con países de la región. | • Creación del Mapa de Cooperantes como instrumento de análisis de la CINR para alinear todos los proyectos a metas del PND.<br>• Gestión de la Oferta de cooperación de Paraguay.<br>• Fortalecimiento de capacidades para aprovechar la cooperación horizontal (Sur-Sur) y Triangular (Sur-País Desarrollado-Sur). |
| 5. Gobernanza: cada institución se dedica a su rol misional.<br>• Articulación débil | • Creación del Comité Técnico Interinstitucional (CTI) integrado por STP, MRE y MH con reuniones periódicas para decidir la orientación de los temas de CINR hacia el cumplimiento del PND. La coordinación del Comité está a cargo de la STP.<br>• Se prepara en este ámbito las comisiones mixtas y la coordinación de agendas entre las instituciones.<br>• Se aprueba reglamento interno para los procedimientos de negociación y conducción de proyectos de CINR. |
| 6. Administración de proyectos de AECID: se divide en dos partes, gestión económica (administrativa) a cargo de la STP y gestión técnica a cargo de los OEE beneficiarios.<br>• La gestión tuvo muchos problemas de procedimiento administrativo y<br>• Dificultad de los OEE para justificar enteramente los aspectos técnicos. | • Depuración/reorientación de las subvenciones existentes.<br>• Respuesta a 23 expedientes de reclamo de reintegro por justificaciones incompletas que suman alrededor de Euros 2.428.630 ahorrados al Estado paraguayo.<br>• Análisis institucional crítico para no seguir ejecutando proyectos a través de esta vía.<br>• Reconversión de la Dirección de Gestión de Proyectos dedicada exclusivamente a Subvenciones de España para seguimiento y monitoreo de proyectos de CINR. |

## 14.3. Hitos

Se presentan los hitos desde un enfoque cronológico, reconociendo que el periodo 2013-2018 ha representado una etapa desafiante en materia de la gestión de la cooperación internacional:

## Hitos de la Gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) 2013-2018

*Decreto Nº 6159/2016*

Establece:

1. Mecanismo de coordinación de la CINR (STP/MRE/MH) denominado Comité Técnico Interinstitucional
2. STP coordinadora del CTI
3. Sistema de Información de la CINR de acceso público. STP debe mantenerlo actualizado.
4. Formaliza la Mesa de Cooperantes

Lanzamiento del primer *catálogo de oferta* de cooperación de Paraguay

- 15 ofertas de cooperación
- 9 instituciones públicas del país

Lanzamiento del *mapa de cooperantes*

- 87 cooperantes
- 903 proyectos
- Periodo de inicio de proyectos 2005-2018

12/2014

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

Documento estratégico para la orientación de la CINR

Uno de los ejes es "Inserción de Paraguay al Mundo"

10/2016

11/2016

05/2018

## 14.4. Gobernanza de la cooperación internacional: Actividades en el marco del CINR y armonización con el PND

| Etapa | Actividades priorizadas | Involucrados |
|---|---|---|
| Comité Técnico Interinstitucional (CTI) | 1. Impulso de Decreto para formalizar procedimientos de la CINR<br>2. Aprobación presidencial del esquema de gobernanza STP/MRE/MH (Decreto Nº 6159/2016).<br>3. Conformación del CTI a nivel de Director General<br>4. Conformación de Grupo de Trabajo del CTI por técnicos de las tres Instituciones<br>5. Reunión periódica con agenda pre establecida<br>6. Procedimiento de firmas de actas<br>7. Reglamento interno para funcionamiento del CTI.<br>8. Impulso del Sistema de Información de la CINR, hoy llamado Mapa de Cooperantes.<br>9. Disciplina en los procedimientos para recibir y ofrecer CINR vía el CTI. | STP-MH-MRE |
| Catálogo de ofertas de Paraguay | 1. Análisis del nuevo estatus "país de renta media alta".<br>2. Consulta a OEE sobre posibilidad y capacidad para ofrecer cooperación a otros países.<br>3. Recepción de ofertas por parte de las instituciones interesadas. No se rechazó ninguna oferta acercada<br>4. Revisión de procesos para efectivizar ofertas con apoyo de la FAO.<br>5. Talleres con OEE para medir éxito de las ofertas presentadas.<br>6. Análisis de ajustes a ser realizadas para optimizar la capacidad real de ofrecer cooperación.<br>7. Actualización de la oferta de Paraguay e impulso de financiamiento. | STP-MH-MRE y FAO |
| Mapa de Cooperantes | 1. Identificación de necesidades de contar con base de datos sobre la CINR en el Paraguay, cuyo antecedente más próximo data del año 2011 en el que se contó con una publicación.<br>2. Solicitud a la AECID para financiamiento de un sistema de registros.<br>3. Contratación de empresa para diseño y desarrollo de la herramienta.<br>4. Relevamiento de informaciones existentes en STP, MH y MRE.<br>5. Solicitud a cooperantes de datos de proyectos.<br>6. Control y carga de datos recibidos.<br>7. Entrega de la herramienta por parte de la empresa adjudicada.<br>8. Falencias detectadas en la herramienta adjudicada.<br>9. Equipo tecnológico de STP se encarga de ajustar y mejorar la herramienta.<br>10. Pre-lanzamiento de la herramienta con cooperantes.<br>11. Lanzamiento oficial de la herramienta para todo público<br>12. Capacitación a cooperantes para carga de proyectos. | 1. STP-MRE-MH<br>2. STP-AECID<br>3. STP<br>4. STP-MH-MRE<br>5. STP-Cooperantes-OEE<br>6. STP<br>7. STP-Empresa adjudicada<br>8. STP<br>9. STP<br>10. STP-MRE-MH-AECID y cooperantes en general<br>11. Sociedad Civil, cooperantes, prensa, STP, MRE y MH<br>12. STP - Cooperantes |

## 14.5. Resultados.

### 14.5.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2030 y la Cooperación Internacional No Reembolsable.

El PND constituye un instrumento fundamental para la articulación de la cooperación internacional en miras a lograr niveles de eficacia y calidad de los marcos de proyectos, contribuyendo a los esfuerzos nacionales en el cumplimiento de los objetivos estratégicos para el desarrollo del país al 2030.

El PND permite en la actualidad armonizar la gestión de la Cooperación Internacional, reforzando la coordinación con los donantes y fortaleciendo el liderazgo paraguayo en los espacios de diálogo. Si bien las acciones de la Agencias Cooperantes históricamente se han alineado a las políticas públicas del país, no existía un marco único. Además, es un instrumento que permite mostrar la realidad nacional y contribuye a lograr/ una visión común de los objetivos de desarrollo humano sostenible y de reducción de la pobreza. El PND se encuentra alineado en un 92% con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**Cantidad de proyectos de CINR alineados al PND en el periodo 2013-2018:**

| Eje PND | Descripción eje PND | Total general |
|---|---|---|
| 1 | Reducción de Pobreza y Desarrollo Social | **374** |
| 2 | Crecimiento Económico Inclusivo | **169** |
| 3 | Inserción de Paraguay en el mundo | **20** |
| **Total general** | | **563** |

*Fuente: STP/Mapa de cooperantes - http://cooperacion.stp.gov.py/*

### 14.5.2. El Decreto Nº 6159/2016

Con la definición clara de los roles institucionales para la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) a partir del Decreto N°6159/2016, la STP y el CTI generan una plataforma de coordinación interinstitucional del país que pone un marco propicio para generar sinergia y ordenar el análisis, negociación y conducción de la CINR.

Las funciones para cada institución gubernamental son:

**Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social:**

a) Elaborar la política de la CINR, la cual deberá estar alineada al Plan Nacional de Desarrollo.
b) Captar, analizar y coordinar con los Organismos y Entidades del Estado (OEE) la demanda de la CINR comunicando al MRE para la localización del esfuerzo en concretarlo.
c) Apoyar a los OEE en la formulación y gestión de programas y proyectos de la CINR.

d) Presentar al MRE los programas y proyectos priorizados y aprobados para su canalización ante las fuentes cooperantes, y al MH para la emisión del dictamen técnico referente a los requerimientos de contrapartida local.
e) Programar y gestionar con las fuentes cooperantes los programas y proyectos de la CINR en sus diferentes modalidades y participar en la elaboración de los borradores de acuerdos que pondrán en ejecución los mismos, salvo con los organismos financieros multilaterales.
f) Realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados con la CINR, a partir de los Informes realizados por los Proyectos y que deberán ser remitidos a la STP, obligación que estará incluida en los Acuerdos de la CINR.
g) Mantener en operación un Banco de Proyectos de Cooperación Técnica Internacional.
h) Gestionar la oferta y demanda de Cooperación Internacional en materia de formación y capacitación de recursos humanos

**Ministerio de Relaciones Exteriores:**

a) Establecer contactos y coordinar acciones con Represen/antes Nacionales, Misiones Permanentes acreditadas en el exterior, Representaciones Diplomáticas ante el Gobierno Nacional y Organismos Bilaterales o Multilaterales No Financieros en aquellas materias específicas de cooperación no reembolsable que el MRE acuerde con la STP en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
b) Suscribir Instrumentos Internacionales en materia de CINR
c) Formalizar ante las fuentes de cooperación la presentación de proyectos y solicitudes de cooperación, así como la introducción de modificaciones sustantivas a los mismos y la comunicación del término de estos, debidamente aprobados por la STP.
d) Otorgar las facilidades correspondientes a los representantes de los cooperantes, expertos y voluntarios durante la Misión en el país, sin perjuicio de las disposiciones legales que rigen la materia.
e) Velar por el cumplimiento de los compromisos de pago de las cuotas comprometidas a los organismos internacionales.

**Ministerio de Hacienda:**

a) Manejar las relaciones del Gobierno Nacional con los organismos financieros nacionales e internacionales.
b) Gestionar, negociar y contratar las CINR provenientes de los organismos financieros multilaterales.
c) Emitir dictamen técnico acerca de los borradores de acuerdos a ser celebrados por el Poder Ejecutivo con gobiernos extranjeros u organismos y entidades internacionales y binacionales, que impliquen transferencias de recursos financieros no reembolsables (donaciones, subvenciones, cooperaciones o asistencias financieras, entre otros) para la ejecución de programas y proyectos nacionales, que comprometan recursos de contrapartida nacional y se vinculen a operaciones de crédito público.

### 14.5.3. Instalación regular del Mecanismo de coordinación de la CINR (STP/MRE/MH) denominado Comité Técnico Interinstitucional CTI.

Conformado por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y Ministerio de Hacienda (MH), este mecanismo es coordinado por la STP.

La regularidad de las reuniones ha permitido que esta instancia establecido en el Decreto de referencia, genere las decisiones para la gobernanza de la cooperación, algunas de las referencias de su accionar son:

- Decisiones adoptadas en las sesiones: 13 reuniones desde su creación (*octubre 2016-mayo 2018*)
- Lanzamiento del primer catálogo de oferta de cooperación del Paraguay
- Puesta en funcionamiento del primer Sistema de Información de la CINR denominado "mapa de cooperantes"·.
- Diagnóstico situacional de la cooperación internacional no reembolsable en Paraguay y reglamento interno de funcionamiento del CTI conforme Decreto 6159, que sirvan de insumo para la elaboración de una hoja de ruta consensuada de la CINR en Paraguay alineada al PND.

- 6 comisiones mixtas de Cooperación Sur-Sur (Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Chile, Perú) con 70 proyectos aprobados.
- Cooperación con Suiza
- 2 proyectos de cooperación aprobados con Corea del Sur.
- Donación en el sector educativo de la Empresa Coreana Booyoung Co. Ltd.
- Cooperación de la embajada de Corea para creación de un centro de acceso a la información
- 12 iniciativas de cooperación con Japón año 2016
- 2 proyectos de cooperación del Gobierno de Marruecos aprobados.
- 2 talleres de revisión y análisis del catálogo de oferta de cooperación de Paraguay

### 14.5.4. Primer Catálogo de Ofertas Técnicas del Paraguay

Con el primer catálogo de ofertas de cooperación, se identifican 15 productos, por parte de las OEE., de estos se indican:

- ✓ 11 experiencias de trabajo para intercambios de experiencias, de cuyos temas se señalan:
  - *Políticas y prácticas aduaneras*
  - *Inteligencia Financiera*
  - *Sistema de Monitoreo a las Recomendaciones Internacionales SIMORE*
  - *Campaña Buen anfitrión*
  - *Programa de Posadas Turísticas*
  - *Seguridad turística*
  - *Prevención de la explotación sexual, comercial de niños, niñas y adolescentes vinculados a los viajes y al turismo*
  - *Turismo Joven*
- ✓ *4 propuestas de capacitaciones*
  - *Producción agrícola*
  - *Producción agropecuaria*
  - *Generación y manejo de energía hidroeléctrica*
  - *Prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo*
- ✓ *9 (nueve) instituciones públicas ofrecen sus iniciativas como cooperantes*
  - *Ministerio de Relaciones Exteriores*
  - *Ministerio de Agricultura y Ganadería*
  - *Secretaría Nacional de Turismo*
  - *Secretaría Nacional de Deportes*
  - *Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o bienes*
  - *Banco Central del Paraguay*
  - *Itaipú Binacional*
  - *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas*
  - *Dirección Nacional de Aduanas*

### 14.5.5. Adhesión de la STP al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)

La STP desde el año 2008 es una institución adherida al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur -PIFCSS, lo cual ha posibilitado al equipo de la DGCD STP para intercambiar conocimientos con otras Agencias de la Región.

En diciembre de 2017 en Antigua Guatemala, en el marco de las reuniones preparatorias para la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno, el Consejo Intergubernamental compuesto por todos los miembros (20 países) aprobó la incorporación del Paraguay, Ecuador y Costa Rica al Comité Ejecutivo del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur, conformada además con El Salvador, España, y Argentina, actual sede del programa.

Al asumir este rol de miembro del Comité Ejecutivo, el Paraguay reafirma su compromiso con el espacio iberoamericano, con el espíritu integrador y con la importancia de la cooperación internacional como componente esencial de su Política Exterior y fortalece su inserción activa en los foros internacionales, contribuyendo así con el Eje Estratégico Nº 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2030, Inserción de Paraguay en el Mundo y conforme a un perfil consolidado como país cooperante.

## 14.6. Lecciones aprendidas

### 14.6.1. Importancia del PND 2030 alineado a la Cooperación Internacional

La cooperación internacional es una "herramienta estratégica" para la integración de los diferentes países. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND) se ha constituido en piedra angular para generar el vínculo virtuoso con la Cooperación Internacional No Reembolsable, al establecer como un eje fundamental para el Desarrollo del país la "Inserción de Paraguay al mundo".

### 14.6.2. Articulación del Comité Técnico Interinstitucional (CTI) creado por Decreto Nº 6159/2016.

La optimización de los recursos de la CINR se da fundamentalmente en base a esquemas de gobernanzas que puedan generar sinergias. El CTI se ha constituido en una pieza clave para orientar la CINR evitando duplicaciones o triplicaciones en varios sectores, y estableciendo políticas basadas en buenas prácticas.

Por otro lado, la disminución constante de los recursos de cooperación internacional a nivel mundial hace necesaria y fundamental la coordinación y el ordenamiento de la agenda internacional conforme el PND del país.

### 14.6.3. Sistema de información y registros

La información es clave para orientar la CINR para el desarrollo nacional. El mapa de cooperantes es la primera herramienta de registro que aporta transparencia y acceso público a la información de proyectos ejecutados a través de la cooperación internacional en el Paraguay, facilitando la articulación de acciones con los OEE, los cooperantes, Sociedad Civil y Sector Privado.

Dicha herramienta permite acceder a informaciones como proyectos financiados por Cooperantes, el alcance territorial de los proyectos, visualización de los actores involucrados y/o Gobiernos que ofrecen cooperación al país, áreas de influencia y los sectores de intervención en los distintos ejes del PND 2030 (reducción de la pobreza, desarrollo económico inclusivo, Inserción de Paraguay en el mundo), entre otros.

## 14.7. Próximos pasos.

- ✓ ***Catálogo de oferta "Paraguay Coopera":*** Actualizar e identificar nuevas experiencias institucionales exitosas, que contribuyan a los procesos de Cooperación Sur Sur CSS y Triangular T, estableciendo los correspondientes mecanismos de aplicación, así como la previsión de los fondos para aumentar la inserción del país como oferente de cooperación.

- ✓ ***Funcionalidad del proceso de aprobación de la Cooperación Internacional No Reembolsable:*** implementar el proceso de regulación del flujo de proyectos de la CINR tipo ventanilla única. Generar registros de aprobación de ONGs para ejecutar proyectos de CINR en el país.

- ✓ ***Establecimiento de un sistema de seguimiento y monitoreo de los proyectos de cooperación internacional:*** establecer sistemas digitales para seguimiento y carga de actividades de proyectos de CINR.

- ✓ ***Gobernanza.***
    1. Orientar al CTI para constituirse en una única institución con prerrogativas para dedicarse exclusivamente a la CINR tipo Agencia de Cooperación Paraguaya.
    2. Crear una institución administradora exclusivamente de fondos de CINR para facilitar la ejecución de las cooperaciones que tenga una figura pública, pero con derechos privados similar al esquema jurídico de la Corporación Nacional de Desarrollo del Uruguay.

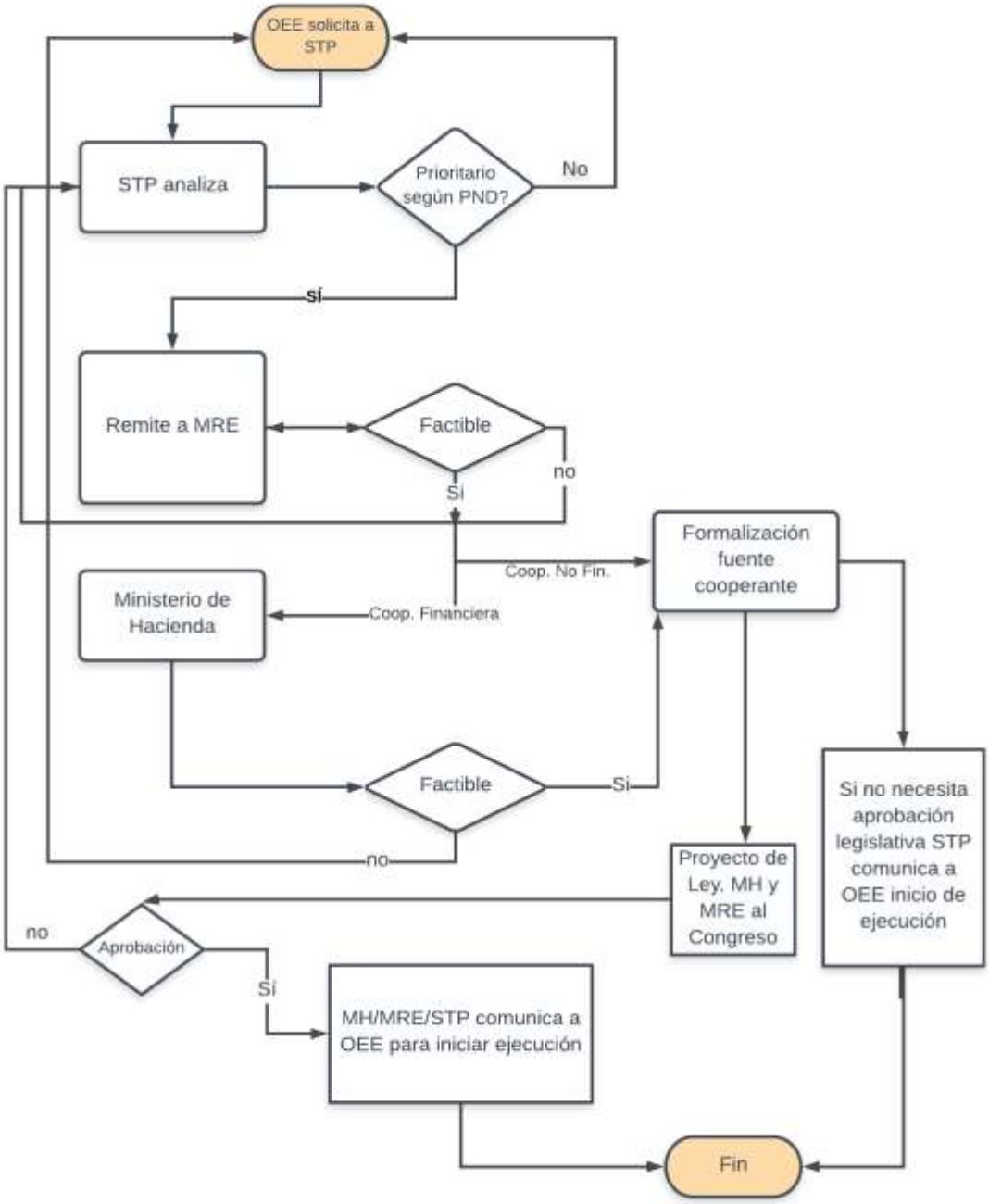
## 14.8. Testimonios

*"El Gobierno debe ser el que, una vez aceptada la donación, decide dónde y cómo gastar y tener acceso a toda la información del uso de los recursos, lo cual actualmente no ocurre y esto es serio". (José Soler – Ex Director General de Cooperación para el Desarrollo 2013-2015).*

*"Las propuestas de coordinación iniciadas en el periodo de gobierno son de las más interesantes para la cooperación (ENEP, Mesa Técnica de Sembrando Oportunidades, Consejo Público-Privado). Queda la duda en saber cuál es el mejor mecanismo para su puesta en práctica". Ariel Rolón (Asesor Nacional Proyecto FORTALECERES – GIZ).*

*"Uno de los principales hitos fue la creación del Comité de Trabajo Interinstitucional entre STP/MRE/MH porque permitió ir orientando que tipo de cooperación queremos. Por el lado de las subvenciones de España fue importante sanear los procedimientos para una mayor y mejor ejecución. Finalmente, el desafío es profundizar en la identificación de lo indispensable para que funcione la gestión de la CINR conforme a consultorías ya realizadas" (Guillermo Alcaraz – Ex Director General de Cooperación para el Desarrollo 2015-2017)*

## Flujo para solicitar Cooperación Internacional No Reembolsable de Paraguay



# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 15. Coordinación con inclusión: La experiencia del servicio a través del Centro de relevo para personas con discapacidad auditiva

## 15.1. Introducción

El Centro de Relevo se constituye en un servicio de comunicación accesible para las personas con discapacidad auditiva del Paraguay, Este servicio se realiza con la mediación lingüística de intérpretes de Lengua de Señas y, a través de un sistema tecnológico e estrategias innovadoras e inéditas en el Paraguay.

**Paraguay, con la implementación del Centro de Relevo, fue el segundo país de América del Sur (luego de Colombia) en contar con este servicio, esto ubica a nuestro país en una posición muy valorada por la comunidad sorda internacional pues da cumplimiento a los artículos referidos al acceso a la información y a la plena participación como derechos fundamentales de las personas con discapacidad**, establecidos principalmente en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

**El Centro de Relevo enmarca sus acciones en el Eje 1 del PND, y para posibilitar el uso de este servicio, para *Grupos en situación de vulnerabilidad,* Estrategia 1.2. *Servicios* sociales de calidad**. Surge como un Proyecto que buscaba dar respuesta a la necesidad de la comunidad sorda para acceder al derecho a la información y comunicación.

Como antecedente a este servicio público, todos los servicios de telefonía y comunicaciones se encontraban en formato auditivo o escrito, no existían recursos adecuados a las características socio culturales de las personas sordas paraguayas, aun considerando el amplio marco normativo vigente en nuestro país, referido a los derechos de la personas con discapacidad y sobre todo, a la necesidad de dar cumplimiento a la normativa, surge la iniciativa de parte de la Comunidad de Personas Sordas de Paraguay de tomar contacto con la Federación Nacional de Personas sordas de Colombia -FENASCOL (organización referente en América Latina en la lucha por los derechos de las personas sordas), a fin de implementar el similar sistema del Centro de Relevo de Colombia en nuestro país, como un ejemplo de cooperación sur – sur y una buena práctica replicable.

El Proyecto buscaba contrarrestar dos factores limitantes en la comunidad sorda para el usufructo pleno de sus derechos a la comunicación y a la información:

1. La falta de accesibilidad a la comunicación
2. La escasez de personas oyentes capacitadas en servicios públicos y cooperación técnica, con interpretación para realizar la mediación comunicativa entre las personas con limitación auditiva y que no la tienen.

**Para el efecto se puso en marcha la formulación del Proyecto de manera conjunta entre la comunidad sorda de ambos países a fin de ser presentado a la Cooperación Sur Sur 2012/2014.**

Las actividades del Proyecto iniciaron formalmente con la firma del Acta de la I Reunión de la Comisión Mixta Cultural, Educativa, Deportiva y de Turismo y la IV reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República del Paraguay y la República de Colombia, llevada a cabo en la Cancillería Nacional Paraguaya en fecha 31 de mayo de 2012. El acta fue suscrita, por Colombia la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia y la FENASCOL, por Paraguay, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Asociación Paraguaya de Sordos, Centro de Sordos del Paraguay, Despacho de la Primera Dama de la Nación.

La infraestructura y la compra del software fue solventada a través del apoyo financiero del Gobierno de China-Taiwán (a través del Despacho de la Primera Dama). El Centro de Relevo dio inicio formal a sus

servicios el 8 de abril del 2013, el acto de inauguración oficial contó con la presencia del Presidente y la primera Dama del Paraguay, los Embajadores de la República de Colombia y de la República de China-Taiwán en Paraguay, y organizaciones referentes de la comunidad sorda de Paraguay y de Colombia.

## 15.2. Incorporación del Centro de Relevo a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Inicialmente el Centro de Relevo comienza a funcionar con el apoyo conjunto del gobierno paraguayo a través del Gabinete Social, y de los gobiernos de Colombia y Taiwán (2013).

Posteriormente los recursos para el funcionamiento del Centro de Relevo fueron obtenidos desde la STP y del Gabinete Social (2014-2015).

En el año 2016 se inserta como parte de la Política de Comunicación Inclusiva de la STP, creándose para el efecto el Departamento de Comunicación Inclusiva y el Departamento de Lengua de Señas dando la sostenibilidad necesaria a un servicio resultado de una buena práctica de cooperación sur sur.

## 15.3. Beneficios del Centro de Relevo

El principal beneficio para la persona sorda es el acceso a la información y a la comunicación, promoviendo la igualdad de condiciones y una mejor autonomía personal. Desde la STP que coordina espacios de articulación en la construcción de políticas públicas, permite contar con un servicio necesario en todas sus acciones de articulación de cooperación y apoyo a la participación.

## 15.4. Usuarios/as del Centro de Relevo

Dado que las instituciones públicas cuentan con apoyo y cooperación de la STP para avanzar en la implementación de sus planes, proyectos, programas, servicios de calidad, así como en la construcción e implementación de planes de desarrollo distritales y departamentales , a través del Centro de Relevo se logra la inclusión a todas estas acciones de las personas con discapacidad auditiva , permitiendo una efectiva participación de las mismas, erigiéndose así en una buena práctica de Cooperación Sur Sur a ser replicada por las demás OEE.

Hasta tanto pueda ser replicado o que servidores/as públicos estén formados en medios de comunicación inclusivos para las personas sordas, el Estado paraguayo, como ajuste razonable brinda desde la STP este servicio a solicitud de apoyo de las instituciones, sector privado, entre otros actores y aliados en la implementación de políticas públicas de desarrollo económico y social.

Los y las usuarias finales son las personas sordas, hipoacúsicas y ensordecidas, así como familiares y personas relacionadas con la población sorda e hipoacúsica, con una cobertura a todo el país, de lunes a viernes de 06:00 a 21:00 horas.

El Centro de Relevo depende del Departamento de Comunicación Inclusiva, cuenta con 14 funcionarios, conformado por una Jefatura de Departamento con 4 (cuatro) personas sordas, 8 (ocho) intérpretes, y 1 (un/a) supervisor/a de calidad.

El servicio de interpretación de las llamadas para los usuarios se realiza a través de la plataforma a líneas bajas y a celulares, como a través del Sistema de interpretación en línea, y es un servicio público totalmente gratuito.

## 15.5. Otras acciones del Centro de Relevo

Si bien el Centro de Relevo CR fue creado para brindar el servicio de comunicación accesible; durante estos 5 años, y debido a las demandas de información y comunicación en formato accesible por parte de la comunidad sorda; como así también de las Instituciones públicas que brindan servicios, actualmente el CR se constituye en un centro de apoyo y gestión para la comunidad sorda de todo el país.

- **Firmas de Convenios**

**Con la Secretaría de la Función Pública:** El objetivo de este convenio es garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y a la comunicación de las personas con discapacidad auditiva que requieran de los servicios de las Instituciones Públicas a través del servicio de Interpretación en Línea – SIEL del Centro de Relevo Paraguay.

La SFP es responsable de que todas las instituciones públicas puedan establecer las adecuaciones de espacio y equipamiento tecnológico para adherirse a los mecanismos de accesibilidad, disponiendo en el área de atención y mesa de entrada. Esto permitirá que usuarios con discapacidad auditiva accedan al Sistema de Interpretación en Línea (SIEL) del Centro de Relevo y de esta manera se realice la interpretación en línea entre: el usuario, la persona con quien debe realizar los trámites o mantener la entrevista y el intérprete de Lengua de Señas del Servicio.

**Con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia** cuyo objeto es facilitar el acceso a la comunicación de Niños, Niñas y Adolescentes con discapacidad auditiva o en su defecto familiares sordos de menores en situación de riesgo con el Servicio de Fono ayuda a través del Centro de Relevo.

- **Adecuación a formato accesible de materiales educativos e informativos**

✓ Videos del Instituto Interamericano del Niño IIN para niñez sorda (Lengua de Señas)
✓ Video de convocatoria a becas de la Secretaría de la Juventud
✓ Video de formularios de becas de la Secretaría de la Juventud
✓ Cápsulas informativas de fechas históricas conmemorativas nacionales e internacionales

- **Comisionamiento de Intérpretes del Centro de Relevo a Instituciones Públicas**

El Centro de Relevo de manera continua comisiona intérpretes para actos y eventos de otras instituciones públicas que no cuentan con intérpretes de Lengua de Señas, entre ellas la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad- SENADIS, la Secretaría de la Función Pública-SFP, la Secretaría de Políticas Lingüísticas -SPL, la Secretaría Nacional de Turismo, la Secretaría Nacional de Información y Comunicación- SICOM.

## 15.6. Hitos

→ Paraguay fue el primer país en incorporar este servicio dentro de una institución estatal, de manera totalmente gratuita, para los/as usuarios/as.

→ El Centro de Relevo Paraguay fue seleccionado como uno de los proyectos emblemáticos de la Cooperación Sur-Sur 2012-2014.

→ El uso del Sistema SIEL brinda apoyo en los concursos públicos de oposición para ingreso de personas con discapacidad a la Función Pública / Ley 2479/04 y su modificatoria 3585/08.

→ El Centro de Relevo forma parte, como miembro activo, de la Sub-comisión de Información, Comunicación y Lengua de Señas de la Secretaría de Políticas Lingüísticas cuyo objetivo es el diseño del Plan nacional de la Lengua de Señas del Paraguay.

→ Se genera un aumento de la demanda de comisionamientos de Intérpretes a instituciones públicas y a Paraguay TV para apoyar el servicio de interpretación del noticiero diario, al medio día.

→ La STP, a través del Centro de Relevo co-coordina el proceso de elaboración del Primer signario digital de Lengua de Señas paraguaya, desde la mesa técnica integrada por la Secretaría Nacional de Políticas Lingüísticas, el Ministerio de Educación y Ciencias, la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional JICA, la Federación Nacional de Personas sordas (FENAPAS), que aglutina a 9 (nueve) organizaciones regionales y la Asociación Nacional de Intérpretes de Lengua de Señas, intérpretes sordos y guías intérpretes para personas sordo ciegas (ANILSPAR).
El Signario está en la etapa final de aprobación por la Secretaria de Políticas Lingüísticas, para su lanzamiento oficial. Este material educativo estará disponible en las páginas Web de la STP, de la SPL y del MEC de manera libre y gratuita.

→ El Centro de Relevo, actualmente, es la única dependencia del Estado que realiza las adaptaciones a formato inclusivo de materiales educativos e informativos.

→ El Centro de Relevo fue la primera dependencia estatal en diseñar el perfil del Intérprete de Lengua de Señas para su incorporación a la Función Pública. Este perfil fue homologado por la SFP.

## 15.7. Desafíos

✓ **Bidireccionalidad:** El sistema tecnológico utilizado para brindar este servicio, actualmente permite que las personas sordas puedan realizar las llamadas a las personas oyentes, pero no a la inversa (personas oyentes que deseen comunicarse con una persona sorda)

✓ **Ajustes a plataforma:** El sistema tecnológico utilizado (plataforma) tiene limitaciones para la interpretación en línea SIEL, motivo por el cual para brindar ese servicio. Alternativamente, el Centro de Relevo lo realiza interpretación vía Skype. Si bien el Centro de Relevo permite paliar en gran medida la falta de intérpretes en las instituciones públicas y empresas privadas del país, sin embargo, existen trámites o consultas que las personas sordas deben o desean realizarlas de manera personal y es en esa situación que deben enfrentar las barreras comunicativas debido a la falta de intérpretes de Lengua de Señas en esos sitios.

✓ **APP para teléfonos móviles.** Los sistemas operativos de los teléfonos no permiten la ejecución del sistema del centro de relevo debido a que no cuentan con *FLASH PLAYER* lo que obliga los usuarios a necesitar de una computadora para ingresar al servicio.

✓ **Incorporación de mayor número de intérpretes de lengua de señas.** Se requiere ampliar el servicio con más personas para esa tarea, debido a la creciente demanda de los servicios prestados por el Centro de Relevo. Es necesario incorporar un número mayor de intérpretes de Lengua de Señas, con las competencias necesarias para la mediación lingüística.

✓ **Prestación del servicio 24 horas de lunes a lunes.** Son numerosos los reclamos de la comunidad sorda que requiere el servicio fuera del horario de atención del Centro de Relevo limitado de lunes a viernes, como así para necesidades de comunicación los fines de semana.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 16. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)

## 16.1. Apuntes generales

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) es una **instancia que reúne a representantes de sectores públicos, privados, organizaciones civiles y de cooperación internacional con el objetivo de lograr la inclusión financiera**. Está liderado por un comité integrado por el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Banco Central del Paraguay y el Instituto Nacional de Cooperativismo: Comité Nacional de Inclusión Financiera (CNIF).

En la STP, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera ENIF, está a cargo de la Coordinación General de Crecimiento Económico Inclusivo y **apunta a mejorar el acceso a servicios financieros.**

La inclusión financiera permite que las personas utilicen los servicios financieros disponibles, de calidad, en forma oportuna, conveniente, informada y con un costo accesible, **bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras.**

La ENIF **cuenta con un componente de educación** con el propósito de generar capacidades financieras en las personas para que estas puedan tomar decisiones informadas y acertadas sobre sus finanzas y debido a que la toma de decisiones racionales en el esquema de educación financiera mejora las oportunidades económicas de los individuos y de las empresas, potenciando el crecimiento económico y el bienestar de la población, reduciendo los niveles de pobreza. Esta tarea representa un gran reto a la hora de trabajar con personas en situación de pobreza y con poca interacción con los servicios o productos que se ofrecen dentro del sistema financiero formal.

La estrategia se incluye dentro del Eje del PND de Reducción de pobreza y desarrollo social y Crecimiento económico inclusivo, en la estrategia Desarrollo Social Equitativo, Empleo y Protección Social en el objetivo final de reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico en el Paraguay y como meta del PND se contempla alcanzar la inclusión financiera del 100% de los hogares al 2030. Este logro se **plantea medir a partir del porcentaje de la población con acceso a algún tipo de servicio financiero formal (Cuentas de depósitos en bancos por cada 1000 habitantes).**

La línea de base registra los siguientes datos situacionales:

- al 2014 se registraba la tasa de 274 cuentas de depósitos en bancos por cada 1000 habitantes.
- al 2015, 303 cuentas de depósitos en bancos por cada 1000 habitantes.
- al 2016, 344 cuentas de depósitos en bancos por cada 1000 habitantes.

## 16.2. Apuntes sobre las actividades implementadas

**En el 2016, se inicia** la estrategia con el planeamiento, diseño y **presentación de la Campaña** Nacional de Educación Financiera; el Diseño del **servicio de microseguros** sociales y el **Diseño de la guía de educación financiera enfocada a poblaciones vulnerables.**

**En el 2017, se implementa la Campaña Nacional de Educación Financiera**, se aprueba e implementan los microseguros sociales (con los programas sociales de SAS y SNNA); se realiza la presentación de la guía de educación financiera.

En tal sentido, se realizan las actividades de impacto para avanzar en la estrategia que incluye:

- ✓ Se establece la Semana Nacional de la Educación Financiera declarada por Decreto N° 6765/2017, en la segunda semana de marzo de cada año.
- ✓ Campaña Más vale saber: Consistente en un programa de Educación de bolsillo desarrollada en el marco de la Semana Nacional de Educación Financiera.
  La campaña se realiza por medio de ferias durante toda la Semana Nacional de Educación Financiera, tales como: puestos de productores y microempresarios vendiendo vía medios de pagos electrónicos, stands de entidades financieras EF y relacionadas, spots radiales y grupos en vivo, promotores con disfraces de personajes, ciclo de documentales/películas, juegos interactivos para adultos y niños, ferias de colegio, entre otros.

  Se utilizan también materiales de difusión como libritos de tamaño de bolsillo sobre educación financiera, videos en la vía pública y buses, etc. con elementos de la cotidianeidad para contexto rural y urbano.

- ✓ Lanzamiento del glosario financiero.
- ✓ Guía de Educación Financiera para jóvenes y adultos: Esta herramienta destinada a grupos vulnerables con facilitadores y talleres conectar los activos de las personas, sus sueños, sus proyectos de vida y proyectos productivos.
- ✓ Guía para el capacitador, Láminas y un Cuaderno del Participante.
- ✓ Diseño pedagógico de educación de adultos para talleres sobre 6 temas: Metas financieras, Presupuesto, Créditos, Ahorro, Seguros y Sistema financiero.

## 16.3. Desafíos

Debido a que es una de las estrategias más recientes, aún se encuentra la coordinación y el Comité en etapa de consolidación.

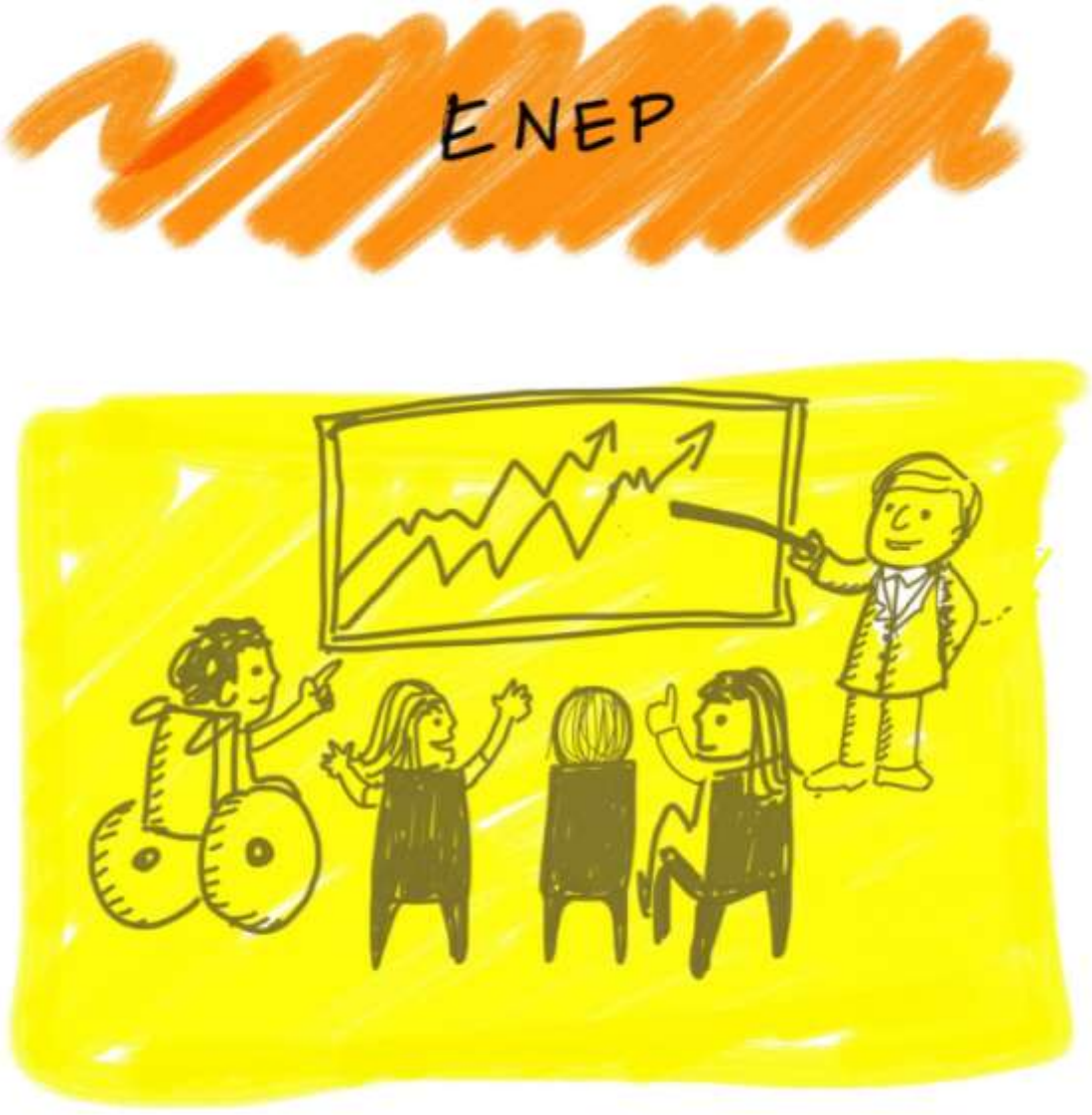
Uno de los mayores desafíos constituye el establecimiento de la coordinación interinstitucional para el desarrollo de las acciones, consolidar la información disponible y optimizar esfuerzos y recursos, teniendo en cuenta la diversidad en la composición de los grupos de trabajo y las actividades.

La STP forma parte de dos grupos de trabajo: Poblaciones vulnerables y microseguros. El grupo de microseguros no se ha reunido aún en el 2018.

La estrategia que persigue la inclusión financiera del 100% de los hogares al 2030 se realiza por medio de campañas de concienciación.

Una de las dificultades para dar seguimiento a indicadores más precisos de inclusión financiera es la limitada disponibilidad de datos. Una alternativa que se ha valorado es la posibilidad de incluir en el cuestionario de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) una sección de inclusión financiera. Para ello sería necesario contar con recursos exclusivos que permitan incorporar estas nuevas preguntas, y con una periodicidad establecida, consideración aún en etapa de análisis.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS



# 17. Equipo Nacional Estrategia País ENEP

## 17.1. Apuntes generales

Lograr sinergia con todos los sectores es fundamental para avanzar hacia el logro de la Visión 2030 del Plan Nacional de Desarrollo. Un actor clave en esta línea ha sido, y sigue siendo, el Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), un grupo multisectorial constituido por 42 personas representativas provenientes de todos los sectores de la Sociedad Paraguaya, cuya función es promover el diálogo social, y proponer lineamientos estratégicos y metas prioritarias, para avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenido y sustentable, con énfasis en la superación de la pobreza.

El origen del Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), se remonta al 2012, año en que por medio del Decreto N° 8464 se constituyó la Comisión Nacional PRO-ENEP, como un grupo precursor.

En el año 2014, por Decreto N° 1732, el Presidente Horacio Cartes institucionalizó la conformación actual del ENEP, asignándole el carácter de órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo en temas de Desarrollo Nacional.

El ENEP está compuesto por personas provenientes de las áreas 1) social; 2) empresarial y cooperativa; 3) Académica y cultural; que se reúnen periódicamente entre sí, y con Representantes del Gobierno.

Esta participación público-privada entre gobierno y sociedad civil, permite combinar las experiencias de los distintos sectores y la participación en sus ámbitos de acción, lo que facilita y promueve el diálogo social como un camino para lograr los acuerdos que nuestra sociedad requiere, así como la resolución de conflictos.

El ENEP se debe al país y trabaja con los distintos gobiernos, manteniendo su independencia de criterio, su enfoque de política nacional y el principio de no intromisión en política partidaria.

El ENEP participó activamente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, y se constituyó en custodio de su implementación y en tal carácter ha venido promoviendo su instalación, comunicación, apropiación e implementación en los diversos sectores de la vida nacional, con el objetivo de convertir al mismo en una política de Estado con metas a corto, mediano, y largo plazo.

El ENEP, además del desarrollo de su plan de reuniones ordinarias y extraordinarias, ha acompañado el monitoreo de la implementación del Programa Sembrando Oportunidades, el trabajo del Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza Extrema, las actividades del Grupo Impulsor de la creación de la Universidad Científica del Paraguay y ha promovido y acompañado el proceso liderado por la STP, que dio como resultado la constitución de más de 250 Consejos de Desarrollo Departamentales y Municipales en todo el país, así como la elaboración participativa de más de 250 Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, en línea con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Asimismo ha organizado jornadas de involucramiento de la Sociedad Civil en temas estrechamente relacionados con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, como la vinculación del Presupuesto General de Gastos de la Nación con el PND 2030; así como la realización conjunta con la STP, del Primer Congreso Nacional de Consejos de Desarrollo y el Primer Encuentro Internacional sobre Ciudades Intermedias conjuntamente con la Universidad Internacional de la Florida, el CEPAD de Bolivia, el IICA, el

Consejo de Gobernadores del Paraguay, y la Universidad Católica de Asunción, con la participación de representantes de 6 países de América.

En diciembre de 2016, el ENEP desempeñó el rol de instancia facilitadora del diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en la búsqueda de una solución con enfoque de interés nacional, al conflicto generado en torno al tratamiento del Presupuesto General de la Nación para el año 2017. Asimismo, durante la crisis política acontecida entre marzo y abril de 2017, el ENEP tuvo una silenciosa pero activa gestión promoviendo el diálogo que desembocó en una solución pacífica y constitucional a la situación planteada.

Actualmente el ENEP promueve una serie de actividades de socialización de la Agenda 2030 con diversos actores de la Sociedad, así como un proceso de revisión y ajuste del PND, por medio de un proceso participativo similar al que le dio origen, a fin de lograr la convergencia plena con los ODS e incluir mejoras que respondan a necesidades identificadas durante la primera etapa de implementación del Plan.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 18. Alianza para el Gobierno abierto: Participación y transparencia con acceso a la información pública

## 18.1. Introducción

La configuración de Gobierno Abierto Paraguay, mediante la co-creación de Planes de Acción Nacional hacia un Estado Abierto, marca un hito histórico en materia de planificación del desarrollo del gobierno del país y sus distintos niveles. Del 2012 a hoy, implicó a tres administraciones del Gobierno Central: Presidente Fernando Lugo (2008-2012), Presidente Federico Franco (2012-2013) y el Presidente Horacio Cartes (2013-2018).

Por primera vez en la historia del Paraguay, en los últimos 7 años se viene realizando un esfuerzo sistémico en los distintos niveles de gobierno para avanzar con un proceso de apertura del Gobierno que permita hacer una reflexión conjunta sobre el futuro de las comunidades en materia de Gobierno Abierto bajando compromisos de gestión a la concreción de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación pública.

La Ley de Acceso a la Información Pública es una exigencia que lleva a que los organismos de la Administración Pública mejoren la calidad de información y previenen contra la corrupción. La implementación del Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA) y del Portal Único de Empleo Público "Paraguay Concursa" son dos transversales avances en nuestra gestión de coordinación con instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía.

Este documento recoge apuntes de aprendizajes institucionales sobre las fortalezas y debilidades que surgieron durante la implementación de los planes de acción que son co-creados con la sociedad civil, pueblos indígenas, ciudadanía y demás instituciones públicas en talleres-mesas de discusión, de tal forma a contar con plataformas de diálogo permanente que permitan seguir impulsando y fortaleciendo el camino hacia el desarrollo, que recién está comenzando.

Esperamos que esta experiencia de coordinación que se transmite desde la Dirección General de Gobierno Abierto (DGGA) de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) pueda contribuir al mejoramiento de la calidad de los gobiernos basados en co-creaciones con la sociedad civil organizada, la ciudadanía y en evidencias, por medio del aprendizaje colectivo e histórico propio de una inteligencia colectiva, rescatando los aspectos positivos y mejorando las debilidades detectadas en cada etapa.

En este contexto de aprendizaje continuo, presentamos este apartado como referencia de un proceso y herramienta para establecer políticas públicas y políticas de Estado que incidan en el proceso de desarrollo integral más dinámico e inclusivo, basado en la participación deliberativa y la articulación efectiva con los actores nacionales y locales, de manera a lograr una mejora en la calidad de vida de todos los paraguayos y paraguayas.

## 18.2. Consideraciones sobre la Alianza para el Gobierno Abierto

**La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa internacional que pretende asegurar compromisos concretos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación**. En noviembre de 2011, el Gobierno de Paraguay, a través de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), firma su declaración de adhesión a los principios de la AGA y su intención de unirse a dicha iniciativa internacional[25].

La sistematización de la experiencia de co-creación entre gobierno y sociedad civil en Paraguay inicia con la co-creación del primer Plan de Acción en el año 2012, un año caracterizado principalmente por una inestabilidad política que produjo cambios en la administración central del Gobierno de Paraguay, hechos que impulsaron a la iniciativa a ser convertida en una política de Estado. **Ya en 2013 con la administración del Gobierno 2013-2018 inició el proceso de co-creación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 que constituyó un ejercicio de Gobierno Abierto**.

La sistematización de la experiencia de implementación de la iniciativa de Gobierno Abierto en el periodo 2013-2018, que incluye la finalización del primer Plan de Acción (2012-2013) y la co-creación, mediante talleres-mesas de discusión, de dos planes de acción (2014-2016 y 2016-2018) con sus correspondientes monitoreos y resultados, busca mostrar las lecciones aprendidas en el proceso de construcción y consolidación de los instrumentos que promueven la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación de los servicios públicos hacia un Estado Abierto.

En este contexto, en enero de 2016, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2030), entró en vigencia y marcó el inicio del reto de 15 años para implementar de manera efectiva 17 ambiciosos objetivos que buscan, entre otros, terminar con la pobreza extrema y el hambre; mejorar la calidad de la salud y la educación; y reducir el impacto ambiental. Esta agenda se alineó a nivel local con el PND Paraguay 2030 y los planes nacionales de Gobierno Abierto.

Paraguay y varios países miembros de la AGA se comprometieron a utilizar los Planes de Acción Nacionales para adoptar compromisos que sirvan como herramientas efectivas para promover la implementación transparente y la rendición de cuentas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**En efecto, estos esfuerzos de coordinación de planes de acción y agendas internacionales y locales se han convertido en una acción estratégica transversal que promueve un nuevo relacionamiento entre el Poder Público y la Ciudadanía.** Con base en esta premisa que inspira, en forma permanente a sus integrantes, en el correcto ejercicio de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de las obligaciones, Paraguay ingresó oficialmente a la AGA en 2012 mediante el liderazgo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

**Gobierno Abierto en Paraguay es una plataforma en la que se co-crean actividades de diseño, coordinación y monitoreo de reformas de políticas públicas y de Estado para el Desarrollo Nacional**, es decir, estos componen los compromisos que se plasman en los planes de acción y que luego son evaluados en base a evidencias dentro del marco del Desarrollo Nacional y los principios de Gobierno Abierto, que son elementos que impactan en los ámbitos del humanismo cívico, el político, jurídico, económico, social y cultural.

25 Nota STP/S.E./Nº 1331 /2011

- **Valores de Gobierno Abierto y los objetivos del Gobierno de Paraguay.**

En la historia del mundo, el gobierno abierto es una práctica que se remonta desde tiempos inmemoriales. Uno de sus componentes principales y transversales como lo es la magnitud de la participación ciudadana - se puede constatar con evidencias de prácticas en la Antigua Grecia Clásica mediante estudios recientes sobre la línea de la política no como una esfera para los políticos profesionales sino como una responsabilidad de todos los ciudadanos[26].

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define que la participación ciudadana[27] "es lo que sustenta y sostiene al Gobierno Abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de gobierno abierto, la ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas".

Los valores que propician el ecosistema de GA son la transparencia, la colaboración y la participación. Actualmente y a grandes rasgos, los valores de Gobierno Abierto convergen con los objetivos de desarrollo del Gobierno del Paraguay porque:

1) Incrementan el nivel de confianza de actores e inversores locales e internacionales.
2) Mejoran la organización del Estado en tanto que alientan y promueven la comunicación y participación con la ciudadanía para que la información fluya más eficientemente; y
3) Lo más importante, generan una cultura abierta a la participación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad.

- **Vinculación PAGA con el PND**

Los planes de acción de Gobierno Abierto28 (PAGA) en Paraguay son ejercicios que se enmarcan en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND) y por los grandes desafíos de la AGA[29], teniendo presente que el PND Paraguay 2030 es un documento estratégico que busca coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial[30].

Asimismo, el PND fue elaborado en un amplio proceso de consulta, con talleres en 10 departamentos del país y reuniones iniciadas en el mes de noviembre de 2013 y finalizadas con la promulgación del Decreto 2.794 de diciembre de 2014[31], de los que participaron más de 2000 referentes del Gobierno central, Gobiernos subnacionales, sociedad civil, sector privado y académico[32]. Es decir, la planificación del PND 2030 también fue un ejercicio de co-creación de Gobierno Abierto[33].

---

26 Medina N., I. (2011), Pp. 13-37.
27 En Biblioguías – Bibliotecas CEPAL, De Gobierno Abierto a Estado Abierto [2013(2018)].
28 "Los planes de acción deben incluir compromisos ambiciosos que cambien la práctica en el área del gran desafío relevante. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en desarrollo o iniciar acciones en una nueva área", en Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Paraguay Informe de Avance 2012-13, pp. 23.
29 Dassen, N. y Cruz V., J. (2012). Los desafíos iniciales de gobierno abierto son: "1. Mejorar los servicios públicos, 2. Incrementar la integridad pública, 3. Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos, 4. Crear comunidades más seguras y 5. Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado".
30 Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014. Pág. 8.
31 Decreto del Poder Ejecutivo por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
32 Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014. Pág. 8.
33 En la República del Paraguay, los procesos de participación ciudadana han tenido al menos tres momentos claves: 1) luego de la Independencia en 1811, entre los años 1811 y 1813 se constituyeron juntas de gobierno para demarcar la forma de gobierno de un nuevo país, 2) entre 1989 y 1992 con la conformación de la Asamblea Constituyente para la nueva Constitución Nacional hoy vigente y 3) entre los años 2013 y 2014 se realizó una gran

El PND aprobado por Decreto Nº 2.794/2014 establece la línea transversal de "Gestión pública eficiente y transparente". Dentro de la misma, se reconoce a los "Planes de Acción de Gobierno Abierto"[34] como la herramienta que fortalecerá el proceso de implementación hacia un gobierno cada vez más abierto y transparente.

- **La co-creación e implementación de los planes de acción bienales de Gobierno Abierto Paraguay.**

Ante la AGA, Paraguay se encuentra en el grupo de países que co-crean sus planes de acción bienal en años pares. Todos los países miembros de la AGA son agrupados en años pares e impares en cuanto a la entrega de sus planes de acción nacional (*National Action Plan - NAP* por sus siglas en inglés).

En base a esta forma de organización de la AGA, los gobiernos elaboran dos informes de autoevaluación por cada plan de acción bienal: uno tras el primer año de implementación (el período termina en junio de cada año) y un segundo informe tras el final del ciclo. Paraguay tiene pendiente ahora la elaboración de su informe de auto-evaluación tras la conclusión, el 31 de agosto 2018, de su Tercer Plan de Acción 2016-2018. El informe del primer año se centra principalmente en el proceso de desarrollo del Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) y el segundo se centra en los resultados finales de las reformas que se llevaron a cabo gracias a la implementación del PAGA[35].

Se destaca un aumento importante de la participación de las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, academia, gremios y ciudadanía en las co-creaciones de los PAGAS en Paraguay 2012-2013; 2014-2016; 2016-2018 y 2018-2020.

A continuación, un esquema cronológico del impacto de Gobierno Abierto en Paraguay:

Fuente: elaboración propia

A julio de 2018, la Dirección General de Gobierno Abierto (DGGA) de la STP se encuentra en pleno proceso de co-creación del Cuarto Plan de Acción Bienal de Gobierno Abierto para el período de ejecución agosto

consulta para redactar el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, en Molinas V., J. (2017) https://www.youtube.com/watch?v=nuklFfi_eWY

34 Los planes de acción son los documentos que recogen los compromisos que asumen las instituciones de los gobiernos de cara a los principios de gobierno abierto y que incluyen plazos e instituciones responsables para sus respectivas implementaciones. Tienen una vigencia bienal y son desarrollados en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, en http://www.gobiernoabierto.gov.py/faq

35 Manual para Puntos de Contacto de Gobierno Abierto versión 3.0, marzo 2017, p. 7.

2018 – agosto 2020 (Cuarto PAGA 2018-2020), según recomendaciones y estándares actuales sugeridos por la AGA[36].

En este período de Gobierno (2013-2018) se han co-creado también el Segundo y Tercer PAGA. Según recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la DGGA/STP también está llevando a cabo la recolección de insumos e ideas para la elaboración participativa de una estrategia nacional de Gobierno Abierto que podría tener un plazo de 5 años (2018-2023) o más.

También, se ha tenido un impacto en el mejoramiento del índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional37, en el que Paraguay pasó del puesto 146 (22 puntos) en 2011 al puesto 135 (29 puntos) en 2017, es decir, Paraguay mejoró 7 puntos y 11 lugares en dicho ranking mundial en 6 años.

Además, la plataforma de gobierno abierto en Paraguay es una oportunidad de encuentro entre las estrategias de "arriba para abajo" que son las propiciadas por el gobierno, con las estrategias de "abajo para arriba" que son propiciadas por las ideas y solicitudes de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

La co-creación del Cuarto PAGA 2018 – 2020 se dividió en 2 rondas, con un período de reflexión intermedio entre cada ronda, de talleres con mesas de discusión según temáticas. A la fecha han culminado 31 talleres de la primera y segunda rondas de consultas, con una asistencia presencial de 1054 personas y virtualmente 1092 personas. Además, participaron representantes de los Poderes Judicial y Legislativo, de extra-poderes como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, así como también representantes de pueblos indígenas del Chaco[38].

El Tercer PAGA inició el 01 de julio de 2016 y deberá concluir el 31 de agosto del 2018. Este Plan ha sido el primero aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo, N° 5.894 del 6 de setiembre de 2016, donde, además, se designa a la STP como punto de contacto (punto focal) ante la instancia internacional (art. 2°), en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Otro logro importante del Segundo y Tercer Plan de Gobierno Abierto fue la creación y conformación de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto (foro multisectorial) como espacio entre sector público y organizaciones de la sociedad civil para monitorear el cumplimiento de las metas en cada plan de gobierno abierto y supervisar la planificación participativa de cada plan con la sociedad civil. Es una instancia legal autónoma de visibilidad internacional.

El segundo PAGA 2014-2016 tuvo el período de ejecución del 01 de julio de 2014 al 30 de junio de 2016. Un hito trascendental de este Plan ha sido la promulgación de la Ley N° 5.282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental". Esta Ley ha reglamentado el Art. 28 de nuestra Carta Magna, hecho que nos constituye como país N° 100 en el mundo en contar con este marco normativo, y fueron reconocidos por la AGA, dos compromisos emblemáticos:1) Ley Nº 5.282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y Transparencia Gubernamental y 2) Los Consejos de Desarrollo Municipal (2014).

36 Manual para Puntos de Contacto de Gobierno publicado en marzo 2017 que reúne en estándares la experiencia en materia de Gobierno Abierto de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto alrededor del mundo desde 2011.

37 Paraguay mejoró 7 lugares pasando del puesto 130 en el 2015, avanzando al puesto 123 en el 2016. En 2017 pasó al puesto 135, pero también aumentó la muestra de países a 180, en http://www.transparency.org/

38 Taller especial, idea que surgió luego del Taller Temático de "Inclusión Social", organizado por la ONG Tierra Viva el 23 de marzo, donde 45 líderes de los pueblos indígenas de los tres departamentos del Chaco Paraguayo entregaron a la DGGA/STP sus ideas de propuestas para ser incluidas en el Cuarto PAGA 2018-2020.

El Primer PAGA fue elaborado para abarcar el período 2012-2013. Este Plan fue presentado en ocasión de la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto en Brasilia, República Federativa del Brasil, los días 17 y 18 de abril de 2012.

La inestabilidad política en el 2012, que propicio el cambió de la administración del Gobierno de Paraguay, no afectó la implementación del Primer Plan de Acción e impulso a la iniciativa convirtiéndola en Política de Estado desde sus inicios.

El primer PAGA 2012-2013 presentó 12 compromisos. 3 de ellos cumplieron con los requisitos de elegibilidad[39]: 1) Sistema de intercambio de información entre instituciones del gobierno (SII), mediante una aplicación informática 2) Sistema de compras por catálogo electrónico, fortaleciendo el sistema nacional de contrataciones públicas y 3) Sistema Integrado de control de la carrera administrativa (SICCA) para la gestión de personas y el desarrollo de un Portal único de Empleo Público "Paraguay Concursa".

## 18.3. Cumbres globales y reuniones regionales de Gobierno Abierto

Cada dos años, el país que preside la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), organiza la Cumbre Global de Gobierno Abierto, la principal reunión de esta iniciativa que convoca a la comunidad de gobierno abierto de todo el mundo. Durante este evento, los representantes de los gobiernos, la academia, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se reúnen con el fin de intercambiar experiencias, mejores prácticas y los principales retos de gobierno abierto.

Las cumbres globales son complementadas con Reuniones Regionales donde los miembros de la Alianza se reúnen por bloques: América, Europa, Asia Pacífico y África, buscando maximizar los intercambios por región y alcanzar posturas comunes que faciliten el diálogo en las Cumbres Globales[40].

- **Cuadro: Participación de Paraguay en eventos tema GOBIERNO ABIERTO:**

| | | |
|---|---|---|
| 1 | **Cumbre - Tibilisi, Georgia, 2018** | Evento multilateral que reunió a doce jefes de Estado, cientos de organizaciones de la Sociedad Civil y 1000 delegados de más de 100 países. |
| 2 | **I Cumbre Nacional de Gobierno Abierto - México 2018** | Reflexión, balance, perspectiva de futuro para fortalecer la agenda de Gobierno Abierto para los próximos años. |
| 3 | **VIII Cumbre de las Américas - Lima, Perú 2018** | Jefes de Estado y de Gobierno del continente hablaron del tema central de gobernabilidad democrática frente a la corrupción. |
| 4 | **Encuentro regional de las Américas - Argentina 2017** | Promover el intercambio de buenas prácticas entre los países miembros y generar debates sobre los desafíos que enfrentan al implementar el gobierno abierto. |
| 5 | **Cuarto Diálogo Regional de Política de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe – Lima 2017** | Los beneficios económicos de la integridad y en particular la incidencia que tiene corrupción en la evaluación del riesgo soberano por las agencias calificadoras, y cuáles son las medidas de transparencia e integridad que pueden impactar más efectivamente en la reducción de dicho riesgo. |

39 Requisitos de elegibilidad: 2012. "Para participar en la AGA, los gobiernos tienen que demostrar su adhesión a los valores de gobierno abierto respetando criterios mínimos en cuatro dimensiones claves del gobierno abierto: Transparencia Fiscal, Acceso a la Información, Divulgación de Activos y Compromiso Ciudadano. Los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño en estas cuatro métricas, o 12 puntos si el país no se evalúa en una de las métricas. Se considera que los países que obtienen el 75% de los puntos aplicables (ya sea 12 o de 16 o 9 de 12) o más cumplen con los criterios de Elegibilidad básica, en https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria

40 En Biblioguías – Bibliotecas CEPAL, De Gobierno Abierto a Estado Abierto: Cumbres Globales y Regionales de las Américas (2018).

| | | |
|---|---|---|
| 6 | **Cumbre - París 2016** | Evento multilateral que reunió a doce jefes de Estado, cientos de organizaciones de la Sociedad Civil y 4000 delegados de 140 países para el diseño colectivo del futuro de la democracia. |
| 7 | **XVII Conferencia Iberoamericana - Bogotá, Colombia 2016** | La XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) los pasados 7 y 8 de julio en la ciudad de Bogotá, Colombia, con el fin de promover gobiernos transparentes, abiertos y cercanos a la ciudadanía en la región. |
| 8 | **Diálogo Regional de Política de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe – Bogotá 2016** | Innovación en la Prestación Abierta y Eficiente de Servicios al Ciudadano. |
| 9 | **Cumbre - México 2015** | Entre otras ideas innovadoras, destacó la de utilizar el marco de OGP en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el acuerdo de iniciar un proyecto piloto para la implementación del gobierno abierto en el ámbito subnacional. |
| 10 | **Segunda Reunión de Diálogo Regional de Política de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe – Asunción 2015.** | Gobiernos Centrados en los Ciudadanos. Evento organizado por la DGGA y UTA de la STP, con el BID. |
| 11 | **Evento de Alto Nivel - Nueva York 2014** | El evento tomó lugar en la sede las Naciones Unidas en Nueva York y se centró en las temáticas: "Ciudadanía Activa, Gobierno Receptivo". |
| 12 | **Encuentro Regional de las Américas - Costa Rica 2014** | Durante esta reunión a la asistieron aproximadamente 200 personas se logró crear una agenda colaborativa dentro de la cual se destaca el compromiso a favorecer el intercambio entre expertos sobre temas de gobierno abierto de las distintas regiones de los países miembros. |
| 13 | **Primer Diálogo Regional de Política de Gobierno Abierto de América Latina y el Caribe – Washington, DC 2014.** | Gobierno Abierto para Mejores Servicios Públicos. |
| 14 | **Cumbre - Londres 2013** | Los cinco temas claves sobre los que se trabajó fueron: Datos Abiertos, Integridad Gubernamental, Transparencia Fiscal, el Fortalecimiento de la Ciudadanía, y Transparencia Ambiental. |
| 15 | **Primera Conferencia Anual de Alto Nivel de la AGA - Brasilia 2012** | Paraguay oficializó su adhesión formal con otros 41 países más. |

## 18.4. Mesa Conjunta de Gobierno Abierto.

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto es un espacio de deliberación donde el Estado y la Sociedad Civil se reúnen conforme al cronograma aprobado para tomar decisiones o establecer acciones en torno a la co-creación y monitoreo de los planes de acción de Gobierno Abierto. Está compuesta por: representantes de la sociedad civil organizada (organizaciones no gubernamentales), pueblos indígenas, instituciones públicas de los tres poderes del Estado y representantes de la academia. La Mesa Conjunta también tiene la responsabilidad del monitoreo técnico de la implementación de los Planes de Acción.

La DGGA/STP ha propuesto, como una meta del Cuarto Plan de Gobierno Abierto 2018-2020, revisar la composición, roles y mecanismo de tomas de decisión de este foro para empoderar aún más la coparticipación de los representantes de la Sociedad Civil e integrar a otros representantes de otros Poderes y Extra-Poderes.

## 18.5. Situación actual: co-creación del Cuarto PAGA 2018-2020.

Debido a que esta experiencia se encuentra en proceso de implementación, se menciona el estado de la construcción del Cuarto PAGA 2018-2020 que inició con la aprobación del calendario de co-creación en

Reunión de la Mesa Conjunta de Gobierno-Sociedad Civil organizada en el mes de noviembre de 2017.Se han cursado invitaciones a representantes de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general con campañas de difusión y envío de notas y cartas de invitación.

## 18.6. Principales logros del proceso

1. Vinculación del Plan de Acción de Gobierno Abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para mejorar la calidad de vida.
2. Priorización de la Participación Ciudadana: Aumento de la participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Co-creación.
3. Aumento de la participación de Instituciones del Gobierno.
4. Hacia un Estado Abierto. Participación del Poder Legislativo, Judicial y Extra-Poderes.
5. Gobiernos Abiertos Regionales.

## 18.7. Incorporación de las recomendaciones del IRM

Se han incorporado las recomendaciones claves del Mecanismo de Revisión Independiente (*Independent Reporting Mechanism, IRM* en inglés) del Informe de Avance 2014-2015 con relación a: definir temas y problemas específicos; coordinar con otros poderes y niveles del estado; involucrar a los grupos de trabajo internacionales; mejorar la participación pública y el involucramiento de actores e instituciones claves; incorporar compromisos específicos y metas en varios compromisos que aseguren la rendición de cuentas; incluir grupos de trabajo y compromisos de ambiente y recursos naturales; y abordar compromisos que ayuden a la transparencia y rendición de cuentas del FONACIDE.

## 18.8. Lista de instrumentos de interés sobre el gobierno abierto:

**Archivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Presidencia de la República, Asunción.**

- ✓ Nota STP/S.E./Nº 1331/2011.
- ✓ Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014.
- ✓ Plan de Acción de Gobierno Abierto Paraguay 2012, *Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social*, Presidencia de la República, Asunción.
- ✓ Plan de Acción de Gobierno Abierto Paraguay 2014 – 2016, *Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social*, Presidencia de la República, Asunción.
- ✓ Plan de Acción de Gobierno Abierto Paraguay 2016 – 2018, *Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social*, Presidencia de la República, Asunción.

**Páginas web**

- ✓ **Vídeo:** Molinas V., José (2017), Impulsando el Desarrollo desde el sector Público, *Gramo Conversaciones*, junio 2017, Asunción: https://www.youtube.com/watch?v=nuklFfi_eWY
- ✓ **Indicadores** y ranking de Percepción de la Corrupción por países en el mundo: 2010 a 2017. Transparencia Internacional: http://www.transparency.org/
- ✓ **Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)** – ***Open Government Partnership*** **(OGP)**
- ✓ Proceso OGP: www.opengovpartnership.org

- ✓ Criterios de elegibilidad básica:
- ✓ https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria
- ✓ **Gobierno Abierto Paraguay:** www.gobiernoabierto.gov.py

**Lanzamientos**

- ✓ http://www.gobiernoabierto.gov.py:8000/media/Invitacion_Lanzamiento_Portal_Gobierno_Abierto.jpg

**Preguntas Frecuentes:**

- ✓ ¿Qué es un Plan de Acción? http://www.gobiernoabierto.gov.py/faq

**Expo de Gobierno abierto 7-09-16.**

- ✓ http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/se-realiza-expo-gobierno-abierto

**Presidencia de la República del Paraguay, Poder Ejecutivo, leyes y decretos.**

- ✓ http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO5894_865mxizx.pdf
- ✓ http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO4064_6b26wnlx.pdf
- ✓ http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley_5282.pdf

**Portal Único de Acceso a la Información Pública.**

- ✓ www.informacionpublica.gov.py

**Poder Judicial**

- ✓ https://www.youtube.com/watch?v=U9gfK9Rin58
- ✓ https://www.youtube.com/watch?v=6uhepd7qLI4

**Constitución del Paraguay**

- ✓ http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html.
- ✓ http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html

**Innovando Py**

- ✓ http://www.innovando.gov.py/hackathon/2014/
- ✓ http://www.innovando.gov.py/hackathon/2015/

**Akuerapp**

- ✓ https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.akuerapp444580

**Ministerio de Hacienda**

1) Presupuesto Público http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=kckckf1520191f1a1ed9121akd14101d191acakckd14101d1f1ad91b1d101e201b20101e1f1aca1b20kd1714ke1ad71f1d141b1f14ke1ad81bkf11kc0aa&x=6767006&y=fefe09d
2) Presupuesto por resultados http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=7b7b7e848f888e898d4981897c837f8c88893a7b7c837f8c8e89498a8c7f8d8f8a8f7f8d8e893a8a898c3a8c7f8d8f868e7b7e893a473a8e8c838a8e837d89488a7e807b01a&x=a
3) Balance Anual de Gestión Pública http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=a9a9acb2bdb6bcb7bb77afb7aab1adbab6b768a9aab1adbabcb777aaa9b4a9b6abad68a9b6bda9b47568acb1b8bcb1abb776b8acaea9048&x=9595034&y=adad04c

4) Video https://www.youtube.com/watch?v=sjcvlH19vQg&feature=youtu.be

**Otros instrumentos de información sobre Gobierno Abierto**

- ✓ Alianza para el Gobierno Abierto, Apertura por diseño. Políticas creadas por las personas. Rendición de cuentas para resultados, *Open Government Partnership Booklet*, 2018, Washington.
- ✓ Biblioguías – Bibliotecas CEPAL, De Gobierno Abierto a Estado Abierto en https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principioparticipacion, consultado el 18/05/2018. Fuente: Nasser, Alejandra y Álvaro Ramírez Alujas, (2013), "Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región", Santiago, CEPAL. 68p. Serie Manuales No. 81 (CL/L.3802-LC/IP/L.333).

- ✓ Bibliologías – Bibliotecas CEPAL, De Gobierno Abierto a Estado Abierto, Cumbres Globales de Gobierno Abierto y Reuniones Regionales de las Américas en https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/cumbres, consultado el 18/05/2018.

- ✓ Dassen, Nicolás y Cruz V., Juan (eds.) (2012), Gobierno Abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, *Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo*, IDB-MG-137, noviembre 2012.

- ✓ Medina Núñez, Ignacio (2011), Significados de la política en la Grecia Clásica: Utopía y Praxis Latinoamericana, *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Vol. 16, N° 52, pp. 13-37.

- ✓ Manual para Puntos de Contacto de Gobierno Abierto versión 3.0, *Open Government Partnership*, marzo 2017.

- ✓ Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Paraguay. Primer Informe de fin de término 2014-2016, *Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y Open Government Partnership*, 2017, Asunción.

- ✓ Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Paraguay. Informe de Avance 2012-2013, *Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y Open Government Partnership*, 2014, Asunción.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 19. Alianza Público Privada APP

## 19.1. Introducción

El presente apartado contiene los apuntes de experiencias del equipo de trabajo de la Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada (DGPPPP) dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), en su carácter de coordinadora de los proyectos de participación público privada (art. 9 de la Ley 5.102/13) con el objetivo central de evidenciar las lecciones aprendidas en el proceso de construcción de este instrumento de inversión pública en desarrollo de infraestructura, y de esta manera continuar con el proceso de sistematización de las experiencias en la aplicación de la Ley de Alianza Público Privada.

La Ley N° 5.102/13 "De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado" modificada por la Ley N° 5.567/16, y el Decreto Reglamentario Nº 1.350, se constituyen en el marco legal de las Alianzas Público Privadas (APP) y complementan los esfuerzos que se vienen realizando para reducir la brecha de infraestructura[41] existente, a fin de alcanzar la competitividad y productividad que permitan el anhelado desarrollo económico social e inclusivo, en armonía con la política de Estado de reducción de la pobreza.

El documento presenta los objetivos centrales del proceso y el modelo de gestión aplicado, y destaca los hitos que marcaron el camino hacia la experiencia exitosa. La Ley APP y su Decreto Reglamentario, establecen intervenciones de la STP y las instituciones públicas involucradas a lo largo del proceso y ciclo de vida de los proyectos, desde su identificación, pasando por su selección, elaboración de estudios de pre inversión, ejecución, operación, control y monitoreo hasta su finalización y posterior transferencia de los activos al Estado.

A continuación, se relata el camino recorrido en la implementación de las APP, describiendo los roles de las diferentes instituciones involucradas en el proceso APP, poniendo énfasis en la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), que crearon dependencias especializadas para llevar adelante este tipo de proyectos puesto que los mismos demandan competencias específicas en equipos interdisciplinarios altamente especializados.

La Ley data de noviembre de 2013, en tanto que su Decreto Reglamentario es de marzo de 2014, lo que implica que el marco normativo completo para una eficaz gestión de esta herramienta tiene apenas poco más de cuatro años. No obstante, las instituciones del gobierno involucradas, bajo la coordinación de la STP, han demostrado un elevado compromiso en el cumplimiento de sus obligaciones, enfrentando desafíos simultáneos para lograr la firma del primer contrato APP en este breve período de tiempo.

A modo de sintetizar los principales hitos del proceso de implementación de las APP desde la promulgación del marco legal, se procedió a citarlos en una línea de tiempo y describirlos de manera cronológica para el periodo 2014-2018.

La mayor parte de la cartera de proyectos está formada por infraestructura de transporte, pero también fueron presentados proyectos de sectores energéticos, penitenciarios, de aguas y saneamiento, ferroviarios, entre otros. El proyecto con mayor avance es el de "Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7",

41 Se ha reconocido la existencia de dos tipos de brechas en la infraestructura, la horizontal y la vertical. La brecha horizontal consiste en cuantificar las diferencias que separan los indicadores de stock de infraestructura entre los países de la región y los países o regiones objetivo en un punto o período específico en el tiempo. La brecha vertical de infraestructura generalmente se estima a partir de las presiones de demanda de los distintos sectores de un país, cuyos requerimientos son necesarios para dar respuesta al crecimiento de la economía.

en los últimos meses se firmó el contrato entre el MOPC y la Sociedad Objeto Específico (SOE) denominada "Rutas del Este S.A.".

Los procesos implementados con esta experiencia, así como las lecciones aprendidas y desafíos identificados para el futuro, que son presentados en este documento de manera práctica, constituirán un instrumento de apoyo y de incidencia política que contribuyan con los procesos de desarrollo del Paraguay.

En una agenda de desarrollo económico inclusivo, es indudable el rol clave que juegan las obras de infraestructura pública y los servicios derivados de ellas. En la actualidad la sociedad paraguaya demanda con mayor fuerza la disponibilidad de infraestructura de calidad, lo que representa desafíos en las formas en que se deberán realizar las inversiones y, cómo podrán y deberán ser financiadas por el Estado.

En respuesta a esta demanda de infraestructura pública, desde hace más de 20 años gobiernos de variadas posiciones ideológicas, han llevado a la práctica un modelo de trabajo en conjunto con el sector privado, conocido por diferentes nomenclaturas, siendo la más difundida a nivel mundial PPP (*Public Private Partnerships*), y a nivel país, APP (Alianza Público Privada). Los principales motivos para la adopción de esta colaboración público privada se refieren a temas de restricción presupuestaria fiscal y de eficiencia en la gestión para la construcción y operación de infraestructura pública.

Para que este modelo funcione es necesario que el país tenga el suficiente atractivo para atraer inversiones. En este respecto, en los últimos años, el Paraguay se viene posicionando en el mundo por su buen desempeño macroeconómico, al tiempo de presentar un marco de oportunidades favorables para la inversión de capital nacional o extranjera que desee invertir en Paraguay.

En este contexto, Paraguay está impulsando el modelo APP, como una alternativa para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios a la población que, gracias a la incorporación del sector privado, posibilita al Estado destinar mayores recursos que los posibles con la participación exclusiva del sector público en el financiamiento. A este fin, fue promulgada la Ley N° 5.102/13 "De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado" y su Decreto Reglamentario Nº 1.350 del 12 de marzo de 2014.

Esta herramienta innovadora, se incorpora al marco legal existente de manera a complementar los esfuerzos que ya se venían realizando en materia de inversión pública, para reducir la brecha de inversión en infraestructura, a fin de alcanzar la competitividad y productividad que permitan el anhelado desarrollo económico inclusivo, con obras y servicios públicos oportunos, eficientes, transparentes y con rentabilidad social, en armonía con los ejes de crecimiento económico inclusivo, y gestión pública eficiente y transparente del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030).

La inversión privada en proyectos de inversión pública será de vital importancia para cerrar la brecha de infraestructura existente. Según datos del Foro Económico Mundial (WEF) Paraguay ocupa la posición 118 de 140 países sujetos de estudio en el área de infraestructura, resultando en una baja calidad general de la infraestructura.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP), han ido ganando espacio como una opción para el financiamiento de parte de las necesidades de infraestructura pública. Este tipo de alianzas permite que el sector público haga uso de recursos financieros privados para los proyectos "bancables" y libere recursos para programas sociales. Se siguen implementando una serie de reformas destinadas a mejorar el clima de inversión y el marco institucional para la participación del sector privado en la inversión pública, sumándose a los esfuerzos que se vienen realizando para reducir la brecha de infraestructura existente, a fin de alcanzar la competitividad y productividad que permitan el anhelado desarrollo económico social e inclusivo, en armonía con la política de Estado de reducción de la pobreza.

El buen desempeño macroeconómico, al tiempo de presentar condiciones favorables para la inversión extranjera directa, sin dudas, constituye un marco de oportunidades tanto para el capital extranjero como

para el nacional que desee invertir en Paraguay. En ese sentido, es muy grande el desafío de alcanzar los niveles de inversión y gestión necesarios para implementar el programa APP propuesto.

## 19.2. Objetivos

El PND es un documento estratégico que busca coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial[42].

El mismo fue elaborado en un amplio proceso de consulta, con talleres en 10 departamentos del país y reuniones iniciadas en el mes de noviembre de 2013 y finalizada con la promulgación del decreto 2794 de diciembre de 201443, de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico[44].

De este contexto surgen los objetivos esenciales de la intervención en el eje Competitividad e Innovación: La implementación de herramientas que permiten el financiamiento de obras de infraestructura de distintas áreas de intervención y la necesidad de disminuir la brecha en infraestructura que es una realidad que resta competitividad al Paraguay.

Estos objetivos van de la mano con la necesidad de mayor y mejor nivel de infraestructura a fin de que el crecimiento económico sea realmente inclusivo, lo cual traería aparejado una importante reducción de la pobreza.

Dotar a la ciudadanía de obras de infraestructura de calidad aumenta también el nivel de vida de las personas ya que ello trae consigo, caminos de todo tiempo, hospitales, escuelas mejor servicio de energía eléctrica, servicios de agua potable y saneamiento.

Entonces, el desafío inicial era incentivar al sector privado, a la sociedad civil y a todos los actores que la herramienta de Alianza Público-Privada es un aliado importante para el progreso del país.

Con el fin de cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030, es necesaria infraestructura nueva y de alta calidad en todo el territorio paraguayo.

En su visión país, el PND comprende la urgente y al mismo tiempo, estratégica necesidad de infraestructura en el Paraguay: caminos de todo tiempo, carreteras rápidas y seguras, conexión internacional adecuada y moderna, infraestructura social de calidad (hospitales, escuelas), adecuados servicios de provisión de agua potable y tratamiento entre otros. Es por ello, tal como ocurre en otros países, que se exige que no se postergue más la disponibilidad de mayor y mejor infraestructura, lo que sin dudas pone exigencias en las formas en que se deberán realizar las inversiones y, cómo podrán y deberán ser financiadas las mismas. En la concepción del PND para ello es crucial una amplia alianza entre un Gobierno Abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa.

## 19.3. Ciclo de vida de los proyectos de participación público -privada.

Los proyectos emprendidos en el marco de las APPs deben responder a la materialización del interés público, es decir, hacer valer el interés general sobre el particular. Se deben evaluar los beneficios y costos de los proyectos a nivel de la sociedad para proceder al cálculo de la rentabilidad social de cada proyecto. Asimismo, los proyectos deben generar eficiencia, eficacia y sostenibilidad en la construcción de obras y prestación de servicios orientados a la entrega de servicios públicos de calidad.

42 Gobierno Nacional. Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030. Diciembre 2014.
43 Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
44 Op.Cit.3

Para el logro de estos objetivos, resulta necesaria una evaluación acabada de las propuestas presentadas, con mecanismos e instrumentos idóneos de evaluación.

En ese sentido, la normativa establece que con carácter previo a los procedimientos de licitación y contratación de proyectos APP, se realicen los estudios de las propuestas presentadas, los mismos que deberán implicar análisis técnicos, económicos y jurídicos. A su vez, requieren de evaluaciones y dictámenes de la STP, del Ministerio de Hacienda (MH) y de la Administración Contratante (AC) según el caso.

La Ley APP y su Decreto Reglamentario, establecen intervenciones de la STP y las instituciones públicas involucradas a lo largo de todo el proceso y ciclo de vida de los proyectos, desde su concepción con los estudios de pre inversión, pasando por su licitación, ejecución, control y monitoreo hasta la finalización del plazo del contrato. A continuación, se puede apreciar un cuadro resumen del ciclo de vida de las APP en Paraguay.

**Proceso Proyectos APP**

**IDEA y/o PERFIL:** Identificación general, cuestiones evidentes, situación base, posibles soluciones. ¿Seguimos evaluando o descartamos la idea?. Esta decisión se toma en base a información existente, experiencia, criterio del evaluador.

**PRE FACTIBILIDAD:** Evaluación de alternativas. Más completa y profunda. Conjunto mínimo de estudios para ello. Valor por Dinero Cualitativo. El objetivo es seleccionar la mejor alternativa técnica y económica si existe, a partir de información principalemnte de fuente secundaria.

**FACTIBILIDAD:** Trabajamos en la alternativa seleccionada. Mayor precisión posible en beneficios, costos, aspectos jurídicos, financieros, tecnológicos, ambientales e institucionales. Se utiliza, cuado disponibles, informaciones de fuentes primarias. Una vez aprovada, se remite al Poder Ejecutivo para la aprobación del proyecto por Decreto.

**LICITACIÓN y CONTRATO:** Ampliamente relacionados con aspectos estudiados. Especificaciones técnicas, tipo de servicios licitados, empresas capacidades, distribución de riesgos, variables de adjudicación, se definen plazos y cronogramas de entrega de obra, entre otras.

**SOCIEDAD DE OBJETO ESPECÍFICO (SOE):** Los proyectos APP requieren la creación de una sociedad anónima por la/s empresa/s adjudicada/s. La SOE será la que firme el contrato con la Administración Contratante, y por lo tanto la responsable de cumplirlo.

**CIERRE FINANCIERO:** El cierre financiero es exclusivo de los proyectos de Asociación Público Privada y se refiere al tiempo que se da al consorcio o empresa adjudicada para conseguir el financiamiento necesario para cumplir el contrato.

**CONSTRUCCION:** Consiste en la ejecución de las obras de infraestructura contratadas, en estas etapas se deben cumplir a cabalidad lo estipulado en el contrato de manera a que se puedan cumplir los niveles de servicio definidos. La fiscalización de las obras queda a cargo del Estado.

**OPERACION y MANTENIMIENTO:** Consiste en las gestiones necesarias para que la infraestructura entregue los servicios contratados con los niveles de servicio definidos, durante la duración del contrato. La fiscalización del cumplimiento de los niveles de servicio corresponte al Estado.

**TRANSFERENCIA AL ESTADO:** Una vez cumplido el plazo del contrato, que será definido acorde a los estudios de factibilidad, la operación y mantenimiento de la infraestructura deberá ser transferida al Estado. El plazo máximo permitido para las APP es de 30 años.

## 19.4. El camino recorrido desde la aprobación del marco legal de las APP.

Con la sanción de la Ley N° 5.102/13 de APP y su Decreto Reglamentario Nº 1.350, desde entonces se ha recorrido un largo camino lleno de desafíos, obstáculos, logros, acuerdos, desacuerdos, debates, compromisos y aprendizajes. Lo que amerita destacar de este proceso de implementación de la Ley de APP, es el compromiso de las instituciones del gobierno involucradas en el cumplimiento de sus obligaciones, siempre priorizando el objetivo conjunto antes de los intereses institucionales.

En ese sentido, al tiempo de ir generando la suficiente capacidad institucional para administrar esta herramienta, se ha precisado de varias labores tales como: la contratación de RRHH, capacitación del personal, definición de nuevos roles y funciones para la gestión de la Ley, tanto en el marco de cada institución como el de los trabajos interinstitucionales. Asimismo, se tuvo que gestionar, de manera simultánea, el seguimiento y continuidad de los proyectos presentados.

Los principales actores en el proceso de implementación de la Ley de APP en el Paraguay son el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Hacienda (MH) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) cada uno de los cuales tiene asignado un rol específico que le toca desempeñar dentro del proceso.

Otras instituciones que participan del proceso son: la Agencia Financiera de desarrollo (AFD), la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la Procuraduría General de la República (PGR), el Banco Central del Paraguay (BCP), y el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP).

### 19.4.1. Roles de las principales instituciones involucradas

La Ley N° 5102/13 establece, con relación a las Administraciones Contratantes que: son los Organismos y Entidades del Estado, así como las empresas y sociedades con participación accionaria estatal que tienen la competencia para celebrar contratos de participación público-privada.

El rol del MOPC es el de Administración Contratante (AC) para los proyectos de Infraestructura de transporte. Como AC sus principales tareas incluyen la identificación o manifestación de interés en el proyecto, la elaboración o aprobación de los estudios de pre-inversión, la redacción de los pliegos de bases y condiciones y el contrato, el llamado a licitación y la fiscalización tanto de las obras como del cumplimiento de los niveles de servicio. Damos especial énfasis a la actuación del MOPC debido a que los dos proyectos que llegaron a la etapa de licitación (incluso uno de ellos a la adjudicación y firma del contrato) tienen a esta cartera de estado como Administración Contratante.

El rol del MH es el de evaluar y dictaminar sobre la asignación de riesgos e impactos fiscales de los proyectos, teniendo en cuenta la consistencia de los pagos comprometidos por el Estado y el pasivo contingente[45], en las finanzas públicas. Es también responsabilidad del MH autorizar las transferencias del Fondo de Garantía y Liquidez (FGL) a la Sociedad de Objeto Específico (SOE) una vez aprobados los pagos por la AC, llevar un registro de los pagos firmes y contingentes y contratar auditorías externas de los mismos, así como una auditoría internacional para evaluar los niveles de servicio. Esta institución cuenta de manera permanente

45 Son las previsiones que se realizan en el Fondo de Garantía y Liquidez para cubrir los riesgos retenidos por el Estado relacionados al proyecto.

con el asesoramiento de especialistas de vasta trayectoria y experiencia internacional, por parte del Tesoro de los Estados Unidos.

**El rol de la STP es el de coordinar e impulsar a nivel interinstitucional los proyectos de APP y asesorar a las ACś en las diferentes etapas del proceso, la difusión de la información relacionada a los proyectos APP en el Registro Público de Proyectos de Participación Público Privada, y la promoción de la herramienta de contratación y de su buen funcionamiento. En la fase de construcción y operación la STP pasa a auditar y hacer seguimiento al cumplimiento del contrato a fin de rendir cuentas a la sociedad paraguaya.**

Las demás instituciones involucradas, a ser la DINAC, AFD, DNCP, PGR, BCP y CNEP participan del proceso en cuestiones puntuales relacionadas a sus funciones y/o en materia de asesores en el área de sus competencias. Además, a medida que se vayan sumando proyectos en sectores diferentes a los de la competencia del MOPC, se irán incorporando otras instituciones sectoriales en condición de Administraciones Contratantes.

**El sector privado también cumple un rol clave en el proceso APP, estando habilitado para presentar propuestas de proyectos de iniciativa privada para ser desarrollados como APP, al tiempo de estar facultados a presentarse en los llamados de licitación,** puesto que todas las obras públicas a ser ejecutadas bajo la modalidad APP son previamente licitadas.

### 19.4.2. Institucionalidad

A fin de cumplir los roles asignados a cada institución dentro de los procesos de los proyectos de APP, se crearon equipos de trabajo especializados en la STP, el MOPC y el MH. A continuación, se pasará a relatar brevemente la manera en que cada dependencia se encuentra incorporada al correspondiente organigrama institucional y su estructura.

**El MOPC creó la Dirección de Proyectos Estratégicos (DIPE)** en el 2014, con la tarea de llevar adelante los proyectos considerados estratégicos que forman parte del Plan Maestro de Infraestructura, Transporte y Logística del Gobierno Nacional, entre los cuales figuran los proyectos actualmente llevados adelante en la modalidad de APP.

La DIPE depende directamente del Ministro del MOPC y tiene a su cargo las siguientes áreas: asesoría legal, gerenciamiento de proyectos, técnica de ingeniería, técnica de financiamiento, técnica socio-ambiental, comunicación, administración y la coordinación de gestión y de calidad.

Las principales funciones de la DIPE son: Gerenciamiento de la pre-inversión de los proyectos estratégicos; realizar informes de avances, estudios de pre-inversión y especificaciones técnicas de contratación; intervenir en el proceso de contratación de las obras estratégicas; realizar el seguimiento contractual de las obras en ejecución.

Para el cumplimiento de sus funciones la DIPE es asesorada en aspectos técnicos por la prestigiosa consultora internacional Deloitte & Touche y recibe apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID/FOMIN) en el marco del "Programa para el impulso de Alianzas Público-Privadas en Paraguay - PIAPPP" y de la Organización de Estados Iberoamericanos mediante un convenio específico de Cooperación para la consolidación de la DIPE.

**La STP creó la Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada (DGPPPP)**[46] en el 2014, con la tarea de realizar las funciones otorgadas por la normativa a la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada (UPPPP), incorporándola así a su estructura orgánica institucional.

La DGPPPP depende de la Coordinación General de Crecimiento Económico Inclusivo de la STP y tiene a su cargo las siguientes dependencias: Dirección de Formulación y Evaluación de Proyectos, Dirección Jurídica y las siguientes jefaturas: económico-financiera, infraestructura, social, ambiental, contratos y licitaciones.

Las principales funciones de la DGPPPP son promover y coordinar los planes, políticas y normas para el desarrollo y buen funcionamiento de las APP; coordinar, impulsar, evaluar, promover y difundir estos proyectos; y asesorar a las Administraciones Contratantes en la estructuración, selección, adjudicación, celebración y ejecución de los contratos de participación público privada.

**Desde su instauración la DGPPPP recibe asistencia técnica constante** del Banco Mundial (BM) incluyendo el intercambio de experiencias internacionales relacionadas a proyectos APP a través de consultas, talleres y videoconferencias en diversos sectores (aeropuertos, carreteras, hospitales, penitenciarias). Así mismo, para su fortalecimiento fue clave el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), instituciones que posibilitaron la contratación de expertos para la elaboración de guías, manuales, pliegos de bases de licitación estándar y la transferencia de conocimientos al plantel de funcionarios. Asimismo, en los últimos tiempos existió un acercamiento con la Corporación Nacional para el Desarrollo del Uruguay (CND), que permitió la participación de talleres y videoconferencias de manera conjunta de funcionarios de ambas entidades.

Asimismo, mediante videoconferencias, y la participación presencial de funcionarios de la DGPPPP en eventos desarrollados en Ginebra - Suiza, **se mantiene un contacto estable con la *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), siendo la DGPPPP integrante de un *Project Team* para la elaboración de una Ley Modelo para PPP's y Concesiones.**

**El MH creó la Jefatura de Alianzas Público Privadas en el 2014,** con la tarea de coordinar, evaluar y monitorear los aspectos económico-financieros, garantías y riesgos fiscales de las concesiones e inversiones públicas. La Jefatura de Alianzas Público Privadas depende de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) dependiente de la Sub-secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda.

Las principales funciones de la Jefatura son: realizar el análisis de viabilidad, comparador público-privado, gestión de riesgos, monitoreo de garantías y pasivos contingentes; analizar y emitir dictámenes durante el ciclo de vida del proyecto, gestionar la financiación de estudios de Pre-Inversión de proyectos que cuenten con dictamen favorable.

Desde el 2014, por medio de un convenio entre el Tesoro de los Estados Unidos (OTA por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Hacienda, un experto en finanzas de infraestructura se encuentra asesorando y capacitando a los funcionarios de la Jefatura en el uso de metodologías para la identificación, cuantificación, asignación y manejo de pasivos fiscales derivados de las APP. A partir del segundo semestre de 2017, el apoyo de la OTA se extiende a la Oficina de Deuda del MH y se enfocará, entre otras cosas, en los desafíos que presentan los nuevos instrumentos de deuda, así como el desarrollo del mercado interno de capitales. La institucionalidad descripta en el punto anterior, serviría de base para los desafíos que vendrían con cada etapa de los proyectos, posibilitando que sean atendidos de manera interdisciplinaria e interinstitucional.

46 Instaurada por Resolución STP N° 158/2014, modificada por la Resolución STP N° 52/2015.

## 19.5. Hitos en orden cronológico

<u>En el año 2014 los hitos fueron:</u>

**En marzo se promulgó el Decreto que reglamenta la Ley de APP**. La reglamentación de la Ley 5.102/13 se logró a pocos meses de su vigencia por Decreto Nº 1.350/14 del Poder Ejecutivo, completando así el marco normativo para una eficaz gestión de la herramienta. El mismo mes el Equipo Económico Nacional (EEN) seleccionó las obras prioritarias de interés público a ser llevadas adelante por la modalidad de APP.

**Entre abril y diciembre se instauraron la DGPPPP en la STP, la DIPE en el MOPC y la Jefatura APP en el MH**. La institucionalidad descripta en el punto anterior, serviría de base para los desafíos que vendrían con cada etapa de los proyectos, posibilitando que sean atendidos de manera interdisciplinaria e interinstitucional.

**En julio se conformó el Grupo Técnico Interinstitucional de Evaluación (GTIE) de APP para el estudio de las propuestas47.** El trabajo interinstitucional, genera tanto eficiencia en los tiempos que se administran para las evaluaciones, como consistencia en los análisis y decisiones que se tomen, pues participan en cada evaluación en forma simultánea, funcionarios del sector público de distintas profesiones (economistas, ingenieros civiles, abogados, ingenieros ambientales, contadores entre otros) y de distintas visiones, en concordancia con los fines institucionales, lo que enriquece las reuniones de trabajo para la evaluación.

**En setiembre se creó el Registro Público de Proyectos de Participación Público Privada.** Este Registro, alojado en el sitio web de la STP, contiene el marco legal en español y en inglés, referencias sobre aspectos de interés, el listado de proyectos de Iniciativas Públicas y Privadas, referencias sobre cada proyecto, así como todo documento relacionado a los estudios y dictámenes elaborados a lo largo de los procesos de cada proyecto.

**Al cierre del año la cartera de proyectos registraba un total de 20 proyectos**, tanto de iniciativa pública como privada. Los proyectos contemplaban obras públicas en el ámbito de la infraestructura vial, aeroportuaria, hidrovía, cárceles y electricidad, así como servicios destinados a temas de pesaje en las carreteras.

<u>En el año 2015 los hitos fueron:</u>

**En enero se publicó el llamado a precalificación del proyecto** "Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7, tramo Ypacarai – Coronel Oviedo, ruta 2 y Coronel Oviedo – km 183, ruta 7" (Rutas 2 y 7) proceso del que resultaron 11 precalificados entre empresas y consorcios.

47 En virtud de la habilitación establecida en el Art. 35 del Dto. 1.350/14.

**En setiembre se publicó el primer llamado a licitación de un proyecto APP** en tiempo *récord* según estándares regionales e internacionales, del cual participaron las empresas precalificadas: proyecto "Rutas 2 y 7".

**En diciembre se publicó el segundo llamado a licitación de un proyecto APP:** proyecto de "Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi" (AISP).

**Al cierre del año la cartera de proyectos registraba un total de 16 proyectos**, tanto de iniciativa pública como privada. Los proyectos contemplaban obras públicas en el ámbito de la infraestructura vial, aeroportuaria, hidrovía, agua y saneamiento, ferroviaria.

<u>En el año 2016 los hitos fueron:</u>

**En junio se dio inicio a la evaluación de ofertas del proyecto "Rutas 2 y 7" con el acto de apertura de los sobres de licitación**. Con la Evaluación de ofertas técnicas se dio inicio a la etapa de evaluación, que finalizó en agosto con el respectivo Informe, elaborado por la Comisión de Evaluación conformada por tres representantes del MOPC, uno del MH y uno de la STP. Se evaluó la oferta presentada por el consorcio conformado por la española Sacyr Concesiones S.L., la portuguesa Mota Engil S.A. y la paraguaya Ocho A S.A.

**En julio se inició el proceso de evaluación de ofertas del proyecto "AISP" con el acto de apertura de sobres de licitación.** Se evaluaron las ofertas técnicas de los tres participantes: Sacyr (España) – Agunsa (Chile); Vinci (Francia) – TOCSA (Paraguay); CEDICOR (Argentina y Uruguay). Solo Sacyr-Agunsa y Vinci-TOCSA reunieron los requisitos técnicos para la apertura de sus propuestas económicas, dando inicio a la evaluación de ofertas económicas.

**En octubre, el MOPC adjudicó el proyecto "Rutas 2 y 7"**. De manera posterior, procede a la redacción del Contrato, sobre el cual dictaminaron la STP, la PGR y el MH de manera previa a su firma con la Sociedad de Objeto Específico (SOE).

**Al cierre del año la cartera de proyectos registraba un total de 12 proyectos**, tanto de iniciativa pública como privada. Los proyectos contemplaban obras públicas en el ámbito de la infraestructura vial, aeroportuaria, hidrovía, agua y saneamiento, ferroviaria.

<u>En el año 2017 los hitos fueron</u>:

**En marzo se firmó el contrato entre los representantes del MOPC y los representantes de la SOE "Rutas del Este SA"**, formado por Sacyr S.L., Mota Engil S.A. y Ocho A S.A. El contrato contempla el diseño, financiación, construcción, mantenimiento y operación de un tramo de 149 kilómetros de las rutas 2 y 7, entre Ypacaraí y Pastoreo. El plazo de ejecución de las obras es de 30 meses, más 6 meses de pre-construcción y la concesión es por 30 años. La inversión asciende a 507 millones de dólares.

**En Julio, el proyecto AISP se mantiene en proceso evaluación de ofertas hasta que se defina la nulidad, o no, de las recomendaciones de la CGR.** A pedido del Congreso Nacional, la CGR realizó una verificación especial de las ofertas a fin de garantizar el adecuado cumplimiento del PBC y la normativa vigente. Para este fin el Comité de Evaluación y el MOPC colaboraron plenamente facilitando los documentos pertinentes en el marco de la transparencia que caracteriza al proceso. La contraloría resolvió recomendar la cancelación del llamado o declararlo desierto, rechazando posteriormente un pedido de reconsideración del MOPC. Posteriormente, el MOPC recurrió al tribunal de cuentas solicitando la nulidad de las recomendaciones de la contraloría. Posteriormente, el MOPC desistió de la acción por la cual buscaba la declaración de nulidad de las recomendaciones de la CGR por parte del Tribunal, y procedió a solicitar

una Acción declarativa de certeza constitucional ante la Corte Suprema de Justicia, sobre las facultades de la CGR para emitir dichas recomendaciones. A la fecha, esta acción se encuentra en trámite ante la Máxima instancia judicial.

Cabe asimismo mencionar que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) comunicó la lista de los tres Miembros Titulares seleccionados para el Panel Técnico, segundo nivel de solución de controversias previsto en la legislación nacional de los proyectos APP. El Panel Técnico también llamado Panel de Expertos, es una instancia no jurisdiccional establecida para cada contrato APP. Su función es pronunciarse mediante "recomendaciones técnicas" sobre las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución de un contrato APP.

**En fecha 26 de diciembre de 2017, la Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada, dependiente de la STP, procede a publicar la lista de los tres miembros titulas seleccionados,** con una síntesis de su nacionalidad, experiencia y trayectoria, en la página web institucional (www.stp.gov.py), cumpliendo de esta manera con la obligación prevista en el Artículo 109 del Decreto 1.350/14 que reglamenta la Ley N° 5.102/13, que en su último párrafo establece: "... Electos los expertos, la Unidad de PPP publicará por 15 (quince) días una breve reseña de los mismos, en la que constará su nacionalidad y su área de experiencia. Se podrán recibir objeciones públicas sobre su elección, luego de las cuales las partes podrán variar la selección...". Cualquier persona con motivos fundados, podrá oponer objeciones a la elección de los mismos, siempre que dichos motivos estén comprendidos dentro de las causales de las objeciones previstas en la Resolución que reglamenta las objeciones públicas. Las objeciones públicas son un mecanismo de transparencia en el proceso de composición del Panel Técnico cuya reglamentación es prerrogativa legal de la Unidad PPP de la STP.

La DGPPPP cumplió con la prerrogativa legal de reglamentación mencionada en el párrafo anterior mediante la emisión de la Resolución DGPPPP N° 01/2017 *"Por la cual se reglamenta el procedimiento de objeción pública a los Miembros del Panel Técnico"*, con su respectivo Anexo A *"Reglamento de las objeciones públicas a Miembros del Panel Técnico del Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento y Operación de las Rutas Nacionales 2 y 7"*, de fecha 31 de octubre de 2017, la cual se encuentra en plena vigencia, y publicada en la página web de la STP (www.stp.gov.py).

Los tres Miembros Titulares seleccionados para integrar el Panel Técnico del Contrato PPP de Rutas 2 y 7 son:

MANUEL GARCÍA BUEY, de nacionalidad española. Consultor Independiente. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos por la UPM de Madrid, PDD por Insead (París), con más de 40 años de experiencia en concesiones;

ERWIN LUIS STAGNO ROJAS, de nacionalidad chilena, Asesor Independiente, Ingeniero Civil Industrial por la Universidad de Chile, MBA por la Universidad Federico Santa María y egresado de Derecho por la Universidad Finis Terrae, con más de 23 años de experiencia en diseño, operación y resolución de controversias en obras de infraestructura pública en Chile y Latinoamérica, en particular concesionales; y,

ALVARO GONZÁLEZ BARRA, de nacionalidad chilena. Consultor Internacional, Economista e Ingeniero Comercial por la Universidad Concepción y Doctor en Ingeniería de Transportes y Doctor en Arquitectura Urbanística por la Universidad Politécnica de Madrid, con más de 25 años en el sector de infraestructuras y concesiones, tanto en el Sector Público como Privado.

A la fecha, la Sociedad de Objeto Específico "Rutas del Este S.A." ha tomado a su cargo los peajes, y ha iniciado las intervenciones en el denominado "Tramo Cero" del Proyecto, con los primeros trabajos de reparación y mantenimiento de la Ruta 2 iniciados en diciembre del 2017.

Actualmente el proyecto se encuentra en fase de elaboración del proyecto ejecutivo por parte de Rutas del Este S.A., así como también en la espera del cierre financiero en el transcurso de este año 2018, tras lo cual se espera que se inicien las intervenciones del tramo en concesión.

## 19.6. Resultados logrados

**El diseño, financiación, construcción, mantenimiento y operación de un tramo de 149 kilómetros de las rutas 2 y 7, entre Ypacaraí y Pastoreo, estará a cargo de la SOE "Rutas del Este S.A.",** conformada por las mismas empresas de origen español, portugués y paraguayo integrantes del consorcio adjudicado. El plazo de ejecución de las obras es de 30 meses, y el contrato por 30 años. Alrededor de 300.000 usuarios por día serán beneficiados con la duplicación de las rutas 2 y 7, una obra de importancia estratégica para el Gobierno Nacional.

**Su implementación se realiza en un tiempo récord a nivel mundial, a tan solo 3 años de la aprobación de la Ley**. La inversión asciende a 507 millones de dólares. La duplicación de calzada será de un tramo de 149 km desde Ypacaraí (Ruta 2) hasta el Km 183 (Ruta 7), donde se inicia la concesión de Tape Porã. La obra incluye 5 circunvalaciones y 3 viaductos para el desvío del tránsito en las principales zonas urbanas. Generará empleo directo a unos 2.500 trabajadores y de manera indirecta a unas 7.500 personas.

## 19.7. Lecciones aprendidas y recomendaciones

- ✓ **Trabajo conjunto entre instituciones** acortó muchos plazos en etapa de estudios.
- ✓ **Generación de capacidades en el sector público** orientó el trabajo de las entidades.
- ✓ **Contratos de asesoramiento** dejaron relativa **capacidad instalada**.
- ✓ **Difusión del país como nicho de inversiones** despertó gran interés en importantes empresas internacionales del rubro APP.
- ✓ **Elaboración de un filtro preliminar** para determinar la modalidad de contratación a utilizar.
- ✓ **Se generaron falsas expectativas sobre los tiempos de los proyectos APP y se motivó una innecesaria conexión de la modalidad con el gobierno dejándola vulnerable a ataques políticos.** Las APP no deberían difundirse antes de tiempo (ESPELT, 2015), pues los elevados montos de inversión, los diferentes niveles de estudios y la necesidad de un cierre financiero, resultan en tiempos más largos para el inicio de obras, que luego se compensarán gracias a la alineación de los incentivos del privado para terminar las obras en el menor tiempo posible, puesto que en general los pagos se desembolsan al finalizar la obra. Las expectativas no cumplidas generan desconfianza tanto en el sector privado como en la opinión pública. Esto pueden usarlo rivales políticos que buscan motivos para menoscabar la gestión del gobierno, incluso llegan más lejos al solicitar la cancelación de los proyectos alegando irregularidades, como es el caso del proyecto "AISP".
- ✓ **Se sintió la falta de una estrategia de comunicación, que, debido a los largos plazos para concretar la adjudicación de los llamados a licitación de los dos principales proyectos, generó en la opinión pública ideas erróneas y negativas sobre la modalidad de APP.** A pesar de haberse generado y puesto a disposición de la ciudadanía toda la información relativa a la

modalidad APP y su cartera de proyectos, hay un alto grado de desconocimiento sobre la misma en la ciudadanía, quedando vulnerable a manipulaciones y desinformaciones de algunos medios de prensa. Tampoco se pudo replicar lo suficientemente rápido a sus ataques, generando aún más desconfianza en la opinión pública. Cabe mencionar además la confusión reinante en el público en general respecto a ciertos criterios y características que son comunes en los procesos de licitación mediante la contratación pública convencional, pero que no condicen con los aplicados en las licitaciones en el marco de los proyectos de PPP. Se recomienda sumar al plantel de la DPPPP un comunicador especializado en APP que se dedique de manera exclusiva a difundir y promover la herramienta por todos los canales posibles. También sería de gran utilidad un vocero único para los proyectos APP de manera a que la prensa sepa a quién recurrir ante cualquier eventualidad[48].

- ✓ **Indefinición en cuanto a la modalidad a utilizar para llevar adelante proyectos.** Las Administraciones Contratantes por diferentes motivos tienden a cambiar de manera constante el marco legal a utilizar para licitar proyectos. Sería ideal que la selección de la modalidad a utilizar, ya sea inversión pública tradicional (Ley 2.051), llave en mano (Ley 5.074), APP (Ley 5.102), etc., se centralice y se defina de acuerdo a las características de cada proyecto.

- ✓ **Proyectos licitados con y sin proceso de Precalificación.** Conflicto entre la prerrogativa de las ACś de decidir sobre la pertinencia de realizar un proceso de Precalificación en el marco legal APP y la obligatoriedad del proceso establecido en la carta orgánica de la CGR para proyectos de inversión. Es necesario resolver este conflicto jurídico de manera previa a posteriores licitaciones, el proyecto "AISP" no está pudiendo avanzar debido a esta situación. Al respecto, cabe aclarar que la normativa establece que los proyectos "complejos" y "multifuncionales" deben contar con un proceso de precalificación previo a la etapa de licitación[49]

- ✓ **Elevado número de precalificados.** En el proceso de precalificación del proyecto "Rutas 2 y 7", 11 empresas fueron precalificadas. El número de empresas inicialmente fue visto como una señal de que se daría un elevado nivel de competencia en el proceso, sin embargo, solo se recibió una oferta. Según representantes de empresas extranjeras, un número de hasta 5 empresas precalificadas resulta en un riesgo aceptable a la hora de incurrir en los costos necesarios para la elaboración de estudios y presentar ofertas. Se podrían generar mecanismos que permitan a las ACś seleccionar un número reducido, en base a criterios claramente definidos, de entre las empresas que cumplen los requisitos mínimos del Pliego de Precalificación.

- ✓ **Plazo inicial insuficiente para presentación de ofertas.** Para el caso del proyecto "Rutas 2 y 7" el plazo inicialmente fijado fue fijado de 3 meses, finalmente tuvo que ampliarse en varias ocasiones a solicitud de las empresas interesadas en presentar ofertas, llegando a pasar 9 meses hasta la apertura de sobres. En el caso del proyecto AISP se fijó un plazo mayor (4 meses), sin embargo, también tuvo que ser ampliado a 6 meses. El hecho de considerar un plazo inicial insuficiente pudo haber resultado en que empresas lo suficientemente interesadas como para precalificar, decidieran no incurrir en los costos de preparación de ofertas por considerar que no llegarían a terminar los estudios a tiempo.

- ✓ **La presentación de una sola oferta desincentiva ofertas competitivas.** En el caso del proyecto "Rutas 2 y 7" la única oferta recibida cumplió con todos los requisitos mínimos del Pliego de Bases y Condiciones (PBC) de la Licitación, según el Informe del Comité de Evaluación, obteniendo un puntaje total de 83%. Sin embargo, la oferta económica presentada igualó el máximo establecido

48 Se cuenta con una estrategia de comunicación lista para ser implementada, elaborada en el marco de la cooperación del Banco Mundial con el país.

49 Art. 39. Decreto 1350/14.

en el PBC, siendo que el oferente estaba al tanto de que no tendría competidores, puesto que la modalidad de presentación de ofertas fue de carácter presencial.

- ✓ **Elevado número de adendas al Pliego de Bases y Condiciones (PBC).** El PBC del proyecto "Rutas 2 y 7" tuvo 14 adendas y 11 circulares aclaratorias, mientras que el proyecto "AISP" tuvo 10 adendas y 14 circulares aclaratorias. Es natural que existan adendas y circulares aclaratorias en procesos licitatorios puesto que las empresas analizan de manera detallada todos los aspectos que pudieron haber sido pasados por alto por la convocante y ejercen su derecho a solicitar aclaraciones. Sin embargo, el elevado número prolonga el proceso licitatorio más de lo que se hubiese extendido de haberse dedicado más tiempo a pulir el PBC antes de su publicación. Una buena práctica para minimizar posibles inconsistencias en el PBC sería evitar abordar el mismo tema en diferentes secciones, puesto que, al hacer modificaciones en una de ellas, en ocasiones se pasa por alto hacerlo en las demás.

- ✓ **Escasa transferencia de conocimientos y falta de capacidad de retención de recursos humanos capacitados**. La DIPE fue creada con la intención de gestionar de manera eficiente los proyectos estratégicos impulsados por el MOPC a medida que generaba capacidades en las demás dependencias, con la asesoría y apoyo de la consultora internacional Deloitte & Touche cuyos términos de referencia también le requieren la transferencia de conocimientos. Sin embargo, la misma DIPE terminó teniendo problemas para retener a sus recursos humanos a pesar de contar con la flexibilidad para pagar salarios superiores a las demás dependencias del MOPC[50]. El traspaso de conocimientos a las demás dependencias tampoco se dio por una limitada interacción entre la DIPE y estas dependencias. En estas circunstancias, para paliar la escasez de recursos humanos51, recientemente el MOPC volvió a licitar servicios de consultoría para reemplazar a Deloitte & Touche, la empresa adjudicada fue l DON Ingeniería y Consultoría.

## 19.8. Desafíos futuros

- **La elaboración e institucionalización de un Plan Nacional de Infraestructura**, que sería alimentado por los planes sectoriales y contaría con una unidad encargada de sistematizar, priorizar, conectar, dar seguimiento y socializar los proyectos de infraestructura a nivel nacional, para luego definir la mejor modalidad de contratación (incluyendo APPs). De este plan se obtendría un Portafolio de proyectos APP, de manera a tener una cartera de proyectos. En ese sentido, la DGPPPP viene trabajando en una lista larga de proyectos, elaborada en base a reuniones con instituciones que pueden asumir la calidad de Administraciones Contratantes en Proyectos de PPP. Esta lista está siendo analizada y depurada, para lo cual la DGPPPP ha llevado a cabo reuniones con el Banco Mundial, la CAF y UNOPS, a fin de obtener asesoría para los procesos de filtrado de esa lista larga. A principios del 2018, esta cartera se compone de aproximadamente 42 proyectos.

- **La elaboración de una guía de valoración de pasivos contingentes.** Éste proceso de valoración es altamente técnico y requiere de guías que estandaricen el proceso. Esto servirá de insumo para la medición del impacto fiscal de las APP. El MH se encuentra trabajando en la redacción de Manuales de Impacto Fiscal a través de consultores externos.

- **La creación de un Fondo de Pre-inversión para proyectos de infraestructura.** Los proyectos de infraestructura requieren costosos estudios de pre-inversión para evaluar su viabilidad, la

50 Mediante la contratación de funcionarios por medio de cooperaciones de organismos multilaterales.
51 El MOPC tiene planeado capacitar más de 50 ingenieros en la prestigiosa Universidad de San Pablo (USP), sin embargo, aún no cuentan con la aprobación del presupuesto para los rubros y becas necesarios.

gestión del financiamiento de estos estudios generalmente retrasa los proyectos y puede generar el incentivo perverso de desarrollar proyectos que ya cuenten con estudios en vez de realizar los estudios para proyectos priorizados. El fondo podría recargarse con un porcentaje de los proyectos adjudicados. La creación de un Fondo de Pre-inversión disponible para las potenciales Administraciones Contratantes eliminaría este riesgo y podría garantizaría la disponibilidad de estudios de manera oportuna.

- **La elaboración de una guía de asignación de riesgos[52].** La asignación de riesgos de los proyectos APP se realizó caso por caso con asesoría de la empresa especializada Deloitte & Touche contratada por el MOPC. Esto puede ser una limitante para otras carteras de Estado que puedan tener la intensión de llevar adelante proyectos en la modalidad y no cuenten con el presupuesto para asesorías externas de esta envergadura. Sería útil contar con una guía para que las ACś puedan identificar, analizar, evaluar, y asignar los riesgos a la parte en mejor posición para asumirlos y mitigarlos.

- **La creación de una Unidad de Gestión de Contratos APP53.** En etapa de pre-inversión la DIPE se encargó de gestionar los procesos de los proyectos APP, sin embargo, su responsabilidad se extiende solo hasta la firma del contrato. De cara a la gestión de los contratos, que para el proyecto "Rutas 2 y 7" durará 30 años, se requiere una unidad dedicada exclusivamente a estos asuntos, con profesionales especializados y con capacidades interdisciplinarias. A la fecha, la DIPE se desempeña como gestora del contrato por parte del MOPC, con asistencia de sus asesores externos e internos.

- **Liberación de franja de dominio de acuerdo al cronograma establecido.** Las buenas prácticas internacionales recomiendan la disponibilidad de terrenos que abarca el proyecto de manera previa a la licitación del mismo. Esto considerando que los retrasos en su gestión pueden retrasar el proyecto resultando en elevados costos financieros y que el valor de los terrenos aumenta considerablemente de manera posterior a la licitación.

  En el caso del proyecto "Rutas 2 y 7", considerando los tiempos que requeriría cumplir con esta buena práctica, el MOPC optó por establecer un cronograma de liberación de franja de dominio y expropiaciones54 e incluirlo en el contrato, comprometiéndose a liberar la franja por etapas siguiendo el cronograma establecido, permitiendo así que la SOE siempre tenga alguna etapa liberada donde ejecutar obras.

  Siendo que el cumplimiento de este compromiso depende enteramente de la gestión del MOPC, este riesgo fue asignado al Estado, lo que implica que los costos derivados del incumplimiento del cronograma serán cargados a este último. Teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones, este es un gran desafío que, considerando los plazos de ejecución del proyecto, en gran parte será trasladado a las autoridades del próximo Gobierno. Sin embargo, cabe destacar el hecho que la Ley N° 5389/14, que regula el procedimiento de expropiaciones de las franjas de dominio para las obras de interés público, condiciona el inicio del proceso de expropiación a la presentación y aprobación del proyecto constructivo definitivo, por lo que, en nuestro país, en este tipo de proyectos, resulta imposible la liberación de los terrenos por esta vía antes que sea lanzada la licitación al público.

52 La elaboración de esta guía fue sugerencia de la JICA.
53 La elaboración creación de esta unidad fue sugerencia del Banco Mundial.
54 Las expropiaciones se refieren a la requisa por parte del Estado de una propiedad privada por motivos de interés público y a cambio de una indemnización. Como las circunvalaciones previstas en el proyecto "Rutas 2 y 7" requieren la traza de nuevas vías, será necesario expropiar los terrenos localizados en su trayecto.

- **Generar los mecanismos para que el mercado financiero interno pueda participar en el financiamiento de proyectos de inversión.** La magnitud de la inversión necesaria en los proyectos APP obliga a las empresas adjudicadas a buscar financiamiento externo debido al bajo límite legal prestable de los bancos locales que en general no supera los 35 millones en promedio. Tampoco es práctica habitual de los bancos locales realizar créditos sindicados y el mercado de capitales no cuenta con instrumentos de financiación a mediano y largo plazo.

- **La elaboración de un manual de seguimiento, gestión y monitoreo55.** Como principal herramienta para la gestión de contratos se requerirá un manual que establezca los lineamientos para la creación de un registro de estadísticas sobre las principales variables (por ejemplo, cambios en los costos y periodos de tiempo). Debe establecer criterios para el control del cumplimiento satisfactorio del contrato por parte de la administración y contener las principales características requeridas por un sistema de auto-seguimiento para los socios privados.

- **Seguimiento a la supervisión del proyecto Rutas 2 y 7**, con la evaluación y seguimiento del proceso hasta el cierre financiero e inicio y ejecución de obras del tramo en concesión.

- **Continuar con el seguimiento al proceso de elaboración de los estudios de los proyectos de iniciativa pública en cartera**, como también en la estructuración de proyectos de infraestructura vial que implique un esquema innovador de fondeo que incorpora a diferentes actores e interesados dentro del área de influencia como por ejemplo podrían ser los Municipios y Gobernaciones.

- **Actualizar la lista de proyectos a desarrollar**, acrecentando el listado de iniciativas públicas posibles, en coordinación con las diferentes instituciones públicas que pueden llevar adelante proyectos APP.

- **Fortalecimiento de las diversas dependencias de las instituciones que conforman el circuito de evaluación de los proyectos PPP**, completando sus cuadros de personal y la gestión de la cooperación internacional para la capacitación y visitas de expertos.

- **Generación de un Fondo de pre-inversión para los proyectos PPP, y de equipos de trabajo capacitados** en la herramienta en las posibles Administraciones Contratantes.

- **Promover la presentación de proyectos de Iniciativa Privada** de manera a licitar 2 proyectos de APP por año.

- **Cierre financiero e inicio de obras** de la Duplicación de las Rutas 2 y 7.

- **Optimizar la fluidez y eficiencia en la comunicación interinstitucional**, lo cual se ha comprobado trae buenos resultados, buscando extender esta buena práctica a todos los *stakeholders* o actores multipartes.

- **Fortalecer comunicacionalmente** el proceso entre todas las instituciones involucradas en los procesos de PPP.

55 La elaboración de esta guía fue sugerencia de la JICA.

## 19.9. Preguntas de interés

### ¿Cuál es la AC en los diversos proyectos?

La Administración Contratante será la institución pública que posea la competencia estipulada en su carta orgánica para llevar adelante el proyecto y esté interesada en impulsarlo como iniciativa pública o lo apruebe como iniciativa privada.

El artículo 7 de la Ley 5.102/13 otorga además al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) la competencia para el desarrollo, selección, adjudicación y ejecución de proyectos de participación público privada en el ámbito de los transportes y vías de comunicación, incluyendo el dragado y señalización de los ríos y los aeropuertos.

También es posible que un proyecto cuente con más de una Administración Contratante, para lo cual se celebrarán los correspondientes convenios, contratos o acuerdos. Un ejemplo de esto es la Modernización del Aeropuerto Silvio Pettirossi, donde existe un convenio entre el MOPC y la Dirección Nacional de Aviación Civil (DINAC).

### ¿Cuál es el mecanismo de "pago" del estado, o de cómo se genera su aporte dentro de cada proyecto?

Cada proyecto se estructura de manera diferente acorde a las características específicas del proyecto y de sus fuentes de repago. En el caso de los proyectos actualmente en licitación a continuación se explica brevemente cada mecanismo de pago.

Para la Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales Nº 2 y 7 se establecen 3 tipos de pago del Estado a la Sociedad de Objeto Específico (SOE).

Primeramente, es relevante aclarar que el riesgo de demanda es retenido por el Estado, por lo tanto, será el Estado el que reciba la recaudación de los puestos de peaje gestionados por la SOE y con estos ingresos solventará gran parte de los pagos descriptos a continuación (64% aprox.)[56]:

El Pago Diferido de Inversión (PDI) es un pago semestral irrevocable y no actualizable durante 15 años que equivale al 80% de las necesidades de financiamiento, que está pensado para dar seguridad a los potenciales financistas del proyecto, que serían bancos internacionales puesto que el mercado financiero local no está preparado para manejar los montos de inversión de los proyectos en cartera.

El Pago por Disponibilidad (PPD) es un pago trimestral actualizable que está destinado a compensar al privado por el capital aportado (20% de las necesidades de financiamiento), la mayor parte de su rentabilidad, la operación y mantenimiento durante la duración del contrato.

Los pagos mencionados serán fijados en la oferta del privado en el caso de ser aprobada una vez finalizado el proceso de evaluación de ofertas por el comité de evaluación compuesto por representantes del MOPC, STP y MH.

Finalmente, el Pago Vehicular por Tráfico (PVT) es un pago vinculado a la demanda que consiste en un monto establecido en el Pliego de Bases y Condiciones por cada vehículo que transita la ruta por tipo de vehículos, el monto se aproxima al 10% del total de recaudación por peajes. Este pago está pensado como incentivo al cobro del peaje por parte del privado y cubre parte de su rentabilidad.

56 Considerando que la recaudación estimada no será suficiente para cubrir el total de las inversiones necesarias, incluyendo circunvalaciones y viaductos previstos en el Estudio de Factibilidad, es decir este no es un proyecto autosostenible.

Para la Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi no habrá pagos del Estado. Sin embargo, habrá pagos de la SOE al Estado en carácter de CANON, el cual es un porcentaje de los ingresos brutos de la SOE que será determinado en la oferta. Entre las ofertas que pasen la evaluación técnica se seleccionará a la que se comprometa a pagar un mayor CANON al Estado.

**¿Existen incentivos para generar proyectos a nivel sub-nacional?**

No existen incentivos diferenciados para crear proyectos a nivel sub-nacional más allá de los beneficios que traería el proyecto para la comunidad en cuestión.

Aunque independientemente de quien lleve adelante el proyecto la Ley contempla en su artículo 12 un pago del 2 % de los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración Contratante del Estado. Esto solo será viable en el caso de los proyectos autosustentables que generen excedentes, como es el caso de la Modernización del Aeropuerto Silvio Pettirossi.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 20. Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza Extrema

## 20.1. Introducción

El Consejo Público Privado (CPP) nace con el fin de establecer estrategias e implementar acciones sostenidas y sustentables que permitan crear las condiciones para erradicar la extrema pobreza del país. El Poder Ejecutivo creó el Consejo Público Privado para la Reducción de la Extrema Pobreza, mediante el Decreto Nº 4127/15 del 25 de septiembre del 2015.

El mismo se enmarca en la Estrategia "Desarrollo Social Equitativo" del Eje estratégico 1 de "Reducción de Pobreza y Desarrollo Social" del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 y el Decreto 291/2013 "Por el cual se declara como prioridad nacional del Gobierno la meta "Reducción de la Pobreza" y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del Programa Nacional de Reducción de Pobreza".

Este Consejo se ha constituido en una referencia del ámbito internacional para otros países que, si bien han logrado avanzar en el combate a la pobreza, no habían llegado a instalar espacios de articulación a ese nivel.

Según su decreto fundacional, las funciones del Consejo han incluido priorizar, evaluar y sugerir modificaciones a los programas y proyectos que encara el Gobierno Nacional; promover la transparencia en la utilización de recursos y en el logro de los resultados; instruir a las instituciones públicas la previsión presupuestaria para cumplir con sus metas; sugerir y acompañar la selección y designación de la unidad ejecutora de los proyectos priorizados y establecer su reglamento interno.

A su vez, el Decreto N° 4127/15 indica a los Ministerios de Agricultura y Ganadería y Hacienda, canalizar los recursos del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS) a las actividades priorizadas por el Consejo.

Estos apuntes de experiencia, rescatan referencias del equipo de trabajo, desde la evolución de la instancia del Consejo Público Privado desde su creación hasta 31 de diciembre de 2017.

## 20.2. Hitos

### 20.2.1. Hito 1 Conformación del equipo

En octubre de 2015, con el fin de llevar adelante y lograr la conformación del CPP, se realizó la contratación de un consultor por intermedio del PNUD, para desempeñar el rol de Coordinador y llevar adelante las tareas administrativas pertinentes.

Durante el año 2016 se realizaron 35 reuniones semanales. Estas reuniones dieron lugar a debates, por medio de los cuales se establecen líneas de acción tendientes a incidir en proyectos de mitigación de pobreza. De este modo, desde esta plataforma se realizó el seguimiento a proyectos focalizados en las personas en condiciones de vulnerabilidad del país como los participantes de Tekoporã, Tenonderã y Familia por Familia.

Coordinado por la STP en su carácter de coordinadora del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 cuyo Eje 1 establece la meta de Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social e implementadora del Programa Nacional de Reducción de Pobreza.

Son miembros del Consejo Público Privado, por parte del sector público:

- ✓ El Ministro de Hacienda.
- ✓ El Ministro de Agricultura y Ganadería.
- ✓ El Ministro Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.
- ✓ El Ministro Secretario de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.
- ✓ El Ministro Secretario de la Secretaría de Acción Social.
- ✓ El Director General Paraguayo de la Entidad Binacional Itaipú.
- ✓ El Director Paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá.
- ✓ El Presidente del Instituto Nacional del Desarrollo Rural y de la Tierra.

Son miembros del Sector Privado:

- ✓ Tomás Dávalos, dueño del Grupo Pueblo, fundador de una Cooperativa de Productores en Nueva Italia que proveían productos hortícolas a la cadena de supermercados Pueblo.
- ✓ Andrés Demp, Titular de la firma Alquimia, compañía exportadora que trabaja con familias de pequeños productores en el cultivo de rubros no tradicionales en los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú y Boquerón.
- ✓ Manuel Carrizosa, Empresario.
- ✓ Fundación Capital, Fundación que promueve la inclusión financiera y el modelo Graduación para la salida de la pobreza extrema en Paraguay.
- ✓ Miguel Brunotte, empresario, dueño de la Cadena de Mc Donals en Paraguay, tesorero de un prestigioso club deportivo, escritor.
- ✓ Antonio Espinoza, Presidente, Administrador General, Emprendimientos Rurales S.A.
- ✓ César Ros, empresario representante de la compañía de Unión de productores de Itapúa S. A. UPISA, docente de la Universidad Católica de Asunción.
- ✓ Raúl Gauto, empresario, presidente de la organización Juntos por la Educación, miembro de la Fundación Moisés Bertoni.
- ✓ Héctor Cristaldo, empresario titular de la Coordinadora Agrícola del Paraguay.

A finales del año 2016, los miembros del Consejo Público Privado se plantearon la sostenibilidad de los trabajos impulsados. Ante la necesidad de encontrar una manera de dotar al Consejo de un marco jurídico sólido, se decide integrar una Asociación Público Privada denominada Alianza contra la Pobreza.

La definición, misión y visión elaborada por los miembros del Consejo es la siguiente:

- Definición: Iniciativa privada con intereses públicos, sin fines de lucro, que nace del interés de institucionalizar el trabajo desarrollado por el Consejo Público Privado para la reducción de la pobreza extrema.
- Misión: Combatir la raíz de la pobreza y generar condiciones que permitan a las personas adquirir habilidades para lograr competitividad necesaria para acceder a mayores grados de equidad, inclusión social y dignidad humana.
- Visión: Una entidad de referencia que contribuye eficazmente a la reducción de la pobreza, con énfasis en la pobreza extrema, estimulando y fortaleciendo la innovación y el desarrollo de nuevos rubros, productos y servicios en Paraguay.

- Valores: Equidad, inclusión económica y social, desarrollo sostenible de las personas, innovación, competitividad, desarrollo humano, buenas prácticas, comercio justo.

La estructura se compone de una asamblea, que es la autoridad máxima, un Consejo de administración, una Gerencia y tres áreas temáticas: área empresarial, área de innovación y área de extensión.

- Área empresarial:
  - Buscar mercados a productos locales.
  - Identificar productos en base a ventajas comparativas del país.
  - Monitorear las exigencias de los mercados permitiendo adecuar nuestra producción.
  - Posicionar la marca país en ferias internacionales.
- Área de innovación:
  - Adecuar la producción en función a las exigencias del Mercado.
  - Desarrollar paquetes tecnológicos que potencien las ventajas competitivas.
  - Administrar campos experimentales y proyectos piloto.
- Área de extensión:
  - Bajar a territorio los paquetes tecnológicos que respondan a las exigencias de mercado.
  - Asegurar la transferencia de tecnología en los diferentes territorios.
  - Identificar las potencialidades de los territorios.
  - Especializar los territorios en función de los potenciales identificados.

## 20.3. Hito 2: Conformación de fideicomisos para el financiamiento de proyectos

- **Fideicomiso Manzanilla**

Los miembros del CPP observaron la oportunidad de integrar modelos productivos alternativos al Proyecto Familia por Familia. En el Proyecto Piloto Familia por Familia, ejecutado por la STP, los participantes definieron un rubro de negocios basados en su propia experiencia, lo que limitó la identificación de algunos rubros que forman parte de nuevas cadenas de valor.

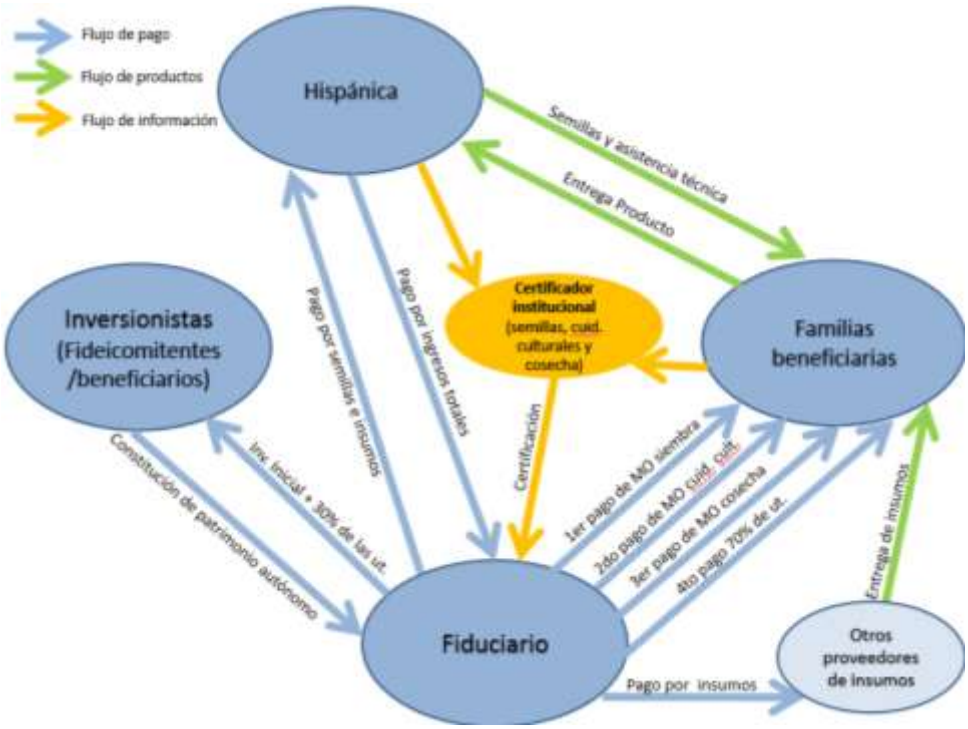
De esta forma, los participantes del proyecto, recibieron una opción productiva para la temporada invernal: el cultivo de manzanilla. Para ello, el Ministro de la STP propuso la conformación de un Fideicomiso que captaría inversiones del sector privado para financiar proyectos productivos. Este fideicomiso se encargó de la administración y pago de producción de manzanilla.

Comprende un elevado componente social y se dirige a productores en situación de pobreza extrema de los Departamentos de San Pedro y Caaguazú. La tierra utilizada pertenece a los productores. Los Promotores sociales (técnicos de campo) del Proyecto Piloto Familia por Familia son los encargados de verificar el cumplimiento de los acuerdos establecidos con los fideicomitentes.

La propiedad de los bienes adquiridos con los fondos constituye Patrimonio Autónomo (Fideicomiso).

La duración del proyecto fue de 6 meses.

## Diagrama del Modelo del Negocio




Se formó un Fideicomiso de Administración y Pagos de Producción de Manzanilla. La iniciativa contó con la participación de 6 representantes del sector privado que conforman un patrimonio autónomo de 563.000.000 Gs.

Los actores involucrados fueron los siguientes:

- 6 inversores fideicomitentes.
- 2 empresas proveedoras de semillas y compradoras de la producción.
- 1 fiscalizador.
- Promotores del Proyecto Piloto Familia por Familia.
- 358 familias en situación de pobreza extrema de los distritos de Choré, Capiibary y Carayaó.

- **Fondo forestal**

A partir de la iniciativa de la manzanilla, es planteado otro fideicomiso, el de producción de leña a través de la reforestación. Este fideicomiso no prosperó, pero comprende un proyecto de combate a la pobreza a partir de alianzas de inclusión productiva con el sector privado y una unidad ejecutora apoyada en una organización no gubernamental.
En este marco se realizaron trabajos de preparación de suelo a aproximadamente trescientas familias en los distritos de Capiibary, Yasy Cañy y Yby Pytá. En el año 2017 año se realizaron gestiones para que estas familias reciban plantines clonados de eucalipto y asistencia técnica. Finalmente, un cambio de autoridades en una de las instituciones impidió el avance del proyecto, pero se resalta la experiencia.

### 20.3.1. Hito 3: Vinculación a proyectos

- **Propuesta de Convenio Marco entre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social y la Cámara Paraguaya de Hierbas Medicinales – Proyectos de producción de plantas medicinales**

En reuniones mantenidas entre representantes de la STP, de Rediex y de la Cámara Paraguaya de Hierbas Medicinales, se estableció una agenda de trabajo para estudiar las posibilidades de impulsar trabajos focalizados en la reducción de la pobreza extrema en el Distrito de San Joaquín, Departamento de Caaguazú.

Se acuerdan los siguientes compromisos:

- Verificar la población en situación de pobreza en el Distrito de San Joaquín.
- Coordinar la redacción de un convenio marco entre la STP y la Cámara Paraguaya de Hierbas Medicinales.

- **Proyecto "Ñañoty Mbocayá Lomitá" – Proyectos de producción de coco para la industria aceitera**

Proyecto impulsado por el consultor privado el Dr. Carlos Loup y la empresa BISA S.A. Dicha iniciativa contempla aumentar la producción de coco para abastecer a la industria nacional de aceite de coco, asociando el cultivo con un rubro de autoconsumo o de renta en la misma parcela.

El cultivo se planteó ser implementado inicialmente a razón de una hectárea por cada familia, con la participación de 600 unidades familiares. Serían seleccionados ocho distritos cercanos a las plantas industriales de BISA S.A.

El proyecto redactado por el Dr. Carlos Loup en colaboración con la CAPPRO, menciona que las industrias de aceite de coco trabajan al 16% de su capacidad, existiendo una demanda insatisfecha por falta de materia prima.

- **Programa Sape'a - Producción para la industria frutihortícola**

En reuniones con el señor Rocco Fiorino, presidente de la empresa Pro-Paraguay S.A. se propone trabajar en conjunto con Plan International a través de su Programa Sape'a. El objetivo es capacitar a jóvenes emprendedores que tengan la posibilidad de administrar una o dos hectáreas de plantaciones de cítricos y hortalizas, con mercado asegurado.

Rubros seleccionados

- Limón amarillo
- Mandarina
- Naranja
- Granada

El periodo de cosecha para estos rubros es de 4 meses al año. La producción de frutas se inicia al tercer año del cultivo de los plantines, proveídos por la empresa Pro-Paraguay S.A.

La producción se divide en 2 tipos de productos que son absorbidos por la empresa en su totalidad:

- Primera calidad: Todas las frutas en buen estado y que cumplen los requisitos del mercado para su exportación.
- Segunda calidad: Las frutas que no tengan buena presentación (machacadas) se adquieren igualmente para producir jugo fruta industrial.
- La granada ingresa a fábrica para su enlatado con fines de exportación.

Los dos primeros años, se cultivan tomates rastreros entre los plantines en crecimiento de los cítricos. Estos también son comprados por la empresa con el fin de producir concentrado de tomate. A partir del tercer año, se producen hierbas medicinales y aromáticas.

Se encuentran nuevas negociaciones como la de la empresa Pro-Paraguay para capacitar sobre los diferentes cuidados culturales para asegurar el máximo rendimiento de la producción. Paralelamente, la ong Plan International capacita a través de su Programa Sape'a, a los participantes en habilidades empresariales y de administración.

En una primera etapa se prevé llegar a una población de 200 a 400 familias que posean al menos 1 hectárea de superficie cultivable. A partir de esta población, se calcula la creación de al menos 2.000 empleos.

### 20.3.2. Hito 4: Participación en mesas de trabajo

El Consejo Público Privado participa de la Red Pacto Global en la mesa temática de Equidad y Prosperidad. Las mesas de trabajo son:

- Derechos humanos.
- Derechos laborales.
- Ambiente.
- Anticorrupción.
- Equidad y Prosperidad.

## 20.4. Aprendizajes

- **Sobre la experiencia del Fideicomiso Manzanilla**

En el país, no hay muchas instituciones ni sectores que desean trabajar con población en situación de pobreza extrema. No nos encontramos frente a un problema de mala voluntad, sino más bien ante un problema de falta de metodología que pueda tener un impacto positivo en las familias.

El Proyecto Piloto Familia por Familia, permitió al sector privado conocer una metodología focalizada en la pobreza extrema. Este tipo de iniciativas impulsadas por el sector público logró estimular al sector privado a

apostar por esta alianza con estas familias identificadas, que finalmente, son las que más oportunidades necesitan. Esta experiencia, permitió a todos los actores involucrados, desde Promotores, fiscalizadores, inversores, etc., a tener un contacto directo con proyectos productivos, sobre todo de un rubro que actualmente es prácticamente desconocido en el país.

- Organización:

La falta de anticipación y planificación son elementos importantes que no deben ser minimizados a la hora de trabajar en este tipo de proyecto. La propuesta de trabajar en un rubro de invierno en el mes de marzo, cuando la ventana de siembra se cerraba en abril, demandó que los procesos de elaboración de documentos sean muy rápidos. Es importante poder tener el tiempo debido para realizar consultas a expertos o personas con experiencias en figuras jurídicas como el Fideicomiso.

Otro aspecto importante de atención es la importancia de definición de roles de una manera clara y la planificación de las actividades, así como la distribución de responsables para la apropiación de los procesos en los diferentes niveles de participación.

Por otra parte, es importante lograr con la mayor claridad posible en la comunicación con los participantes del Proyecto, sobre todo cuando se trabaja con una figura que puede resultar nueva para los participantes, como lo es el fideicomiso. Si bien en territorio se hacía referencia de la conformación de un fondo social por parte del sector privado, el mensaje no fue transmitido con bastante claridad, ya que una parte de los productores pensaban que los insumos entregados no tendrían costos para ellos, parte de conocer los alcances en las metodologías planteadas.

Situaciones que generen confianza entre los participantes es fundamental para el acompañamiento, esto se trata de un componente social al lado del enfocado al tema económico o de producción netamente. La desconfianza puede generar complejidad y llevar a instalar debilidades en las intervenciones, algunas de ellas insalvables, sobre todo de los Promotores del Proyecto Piloto, que habían hecho esfuerzos durante meses para fortalecer lazos de confianza.

- Logística

Otra debilidad detectada que puede ser mejorada es el cumplimiento de los compromisos pactados y planificados. Los aspectos logísticos son un aspecto importante que debe ser bien estudiado al momento de la planificación del proyecto. Como se ha descripto más arriba, el hecho de que las familias en situación de pobreza extrema, participantes del proyecto se encontraban muy alejadas las unas de las otras, los costos logísticos para realizar el acopio fueron muy elevados.

- Producción

En próximas iniciativas, sería importante tener un enfoque productivo territorial, es decir, también deben ser incluidas personas que no necesariamente se encuentran en situación de pobreza extrema. Además de facilitar las operaciones logísticas, también se puede generar un mayor capital social en una zona determinada. A partir de este capital social, cualquier tipo de iniciativa, sea productiva o no, podrá ser sostenida.

Por otra parte, la asistencia técnica es esencial para que un proyecto productivo pueda generar los resultados esperados. Las familias que forman parte del Proyecto Piloto Familia por Familia se encuentran en situación de pobreza extrema, y no todos tienen experiencia en rubros agropecuarios. Es más, algunos de ellos creen conocer técnicas de cultivos que en realidad no forman parte de las Buenas Prácticas Agrícolas, lo que disminuye su productividad a la hora de la cosecha.

Con la asistencia técnica especializada y acompañamiento social, muchos problemas pueden ser prevenidos antes de tener que mitigarlos. Será necesario contar con extensionistas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya que es la cartera responsable del área agropecuaria; o de lo contrario, el sector privado deberá invertir en este componente, que normalmente es el más costoso de una iniciativa agrícola.

- **Materiales educativos**

A partir de las experiencias, se podrá generar materiales didácticos que sistematicen los diferentes procesos a tener en cuenta desde el inicio del proyecto hasta su finalización.

Finalmente, la previsión de insumos e inversiones necesarias para el buen desarrollo del proyecto es importante, ya que considerando que la manzanilla es un rubro de ciclo corto, se debe tener una rápida respuesta ante cualquier situación que sea detectada en territorio.

- **Comercialización en el marco del Fideicomiso:**

El Fideicomiso de producción de manzanilla fue una experiencia de coordinación entre el sector público y el sector privado sin igual. A partir de la experiencia y los conocimientos del sector privado, se pudo ofrecer un rubro alternativo a familias en situación de pobreza extrema, excluida económica y socialmente. La experiencia quedará para capitalizar los aprendizajes detectados en una siguiente iniciativa, con las mismas familias.

Si bien el Fideicomiso tuvo la ventaja de ofrecer a los productores un precio fijo de la manzanilla, se constató que, en territorio, los precios ofrecidos por terceros a las familias participantes, eran doblemente mayores. Al no contar con un sistema de acopio de rápida acción, las fugas de producción se multiplican rápidamente, generando pérdidas considerables para el fideicomiso.

Teniendo presente los tiempos limitados para la implementación del proyecto y la elección de un rubro desconocido aún por la producción nacional, los resultados aun así fueron alentadores en la experiencia.

No obstante, el sector privado no debería lanzarse a este tipo de iniciativa sin el apoyo cercano del sector público. Es evidente que el Ministerio de Agricultura y Ganadería es un actor clave para este tipo de proyectos productivos. Su ausencia, inclusive de las reuniones del Consejo Público Privado, pudo marcar una diferencia notable en los resultados.

## 20.5. Desafíos

Como parte de los desafíos se da la necesidad de sostener las acciones y mantener alianzas con el sector privado, así como con las empresas privadas comprometidas con la reducción de la pobreza extrema.

El Consejo Público Privado es un espacio de relevancia para canalizar iniciativas del sector privado de manera coordinada con el Estado, pero resulta importante el compromiso del seguimiento a todos los procesos por parte de los puntos focales.

El Consejo forma parte de la Red del Pacto Global desde la mesa de Equidad y Prosperidad, lo cual mantiene un vínculo con las empresas más grandes del país, y se buscarán sinergias para llegar a implementar objetivos comunes, sobre todo incidir en el acceso a las capacidades de personas y familias en extrema pobreza.

## 20.6. Recomendaciones

- **Sistema de Información e integración a cadenas de valor**

El Consejo Público Privado constituye el espacio propicio para generar las sinergias y llevar adelante programas y proyectos con el fin de contribuir en la disminución de las brechas que existen entre la agricultura familiar y los mercados (oferta y demanda).

Al estar conformado por empresas privadas y tener la capacidad de conectar aquellas que adquieren productos agropecuarios, es posible acceder a información relativa a los rubros que desean comprar, sus volúmenes y estándares de calidad. A su vez, el CPP es el articulador ideal para mediar las relaciones entre empresas y productores velando los intereses de ambas partes.

La finalidad es que las empresas brinden asistencia técnica de primera a los productores, para asegurar las buenas prácticas agrícolas y mejorar la productividad por hectárea, no obstante, el componente social de seguimiento a las familias ha resultado un aprendizaje en la experiencia, así como programas de extensionistas y seguimiento de instituciones especializadas como el MAG.

Toda la información comercial, puede ser integrada a una base de datos dinámica que contenga variables productivas como tipos de suelo de los productores, dificultad de acceso a agua para irrigación, entre otras. Con esta idea de la base de datos es posible conocer qué cultivos son recomendados en cada región específica del país y difundir la información o consultar como apoyo y orientando a las iniciativas del sector privado, para ser canalizadas suficientemente.

Estas acciones permiten contar con información adecuada y útil en las iniciativas privadas y para planificar sobre rubros y la producción, conectar con la logística necesaria para cada periodo del año y zona.

A través de convenios firmados con empresas privadas (quienes proveen información de mercado) se podría logra incluir estrategias de acompañamiento y así apoyar y asegurar un mercado concreto y accesible al agricultor familiar, en donde todavía no llegan los programas existentes, dotar de tecnología y asistencia técnica.

- **El CPP como plataforma de articulación entre mercados y comunidades del Proyecto Familia por Familia**

En el marco de lo planteado en la "Alianza contra la Pobreza", se propone la articulación con proyectos específicos del gobierno como Familia por Familia, que tiene un acompañamiento personalizado no del todo aprovechado para su conexión a cadenas de valor.

A través de los promotores sociales (técnicos de campo de las familias), contratados por los municipios, es posible relevar información que permita elaborar un "perfil del productor", y, a su vez, aplicar la estrategia más indicada para cada perfil.

La reunión del Consejo constituye una instancia clave para vincular a empresas del sector agropecuario con los proyectos e iniciativas impulsadas por el gobierno. Si bien en un primer momento, los productores en situación más vulnerables pueden no estar en condiciones de integrarse a cadenas de valor impulsadas por estas "empresas ancla", sí pueden un proceso que culmine con su ingreso a estos mercados más exigentes.

Algunas de estas empresas podrán elaborar modelos de Negocios Inclusivos usando la plataforma de la Alianza contra la pobreza. Esta plataforma está conectada con otros actores clave como los ministerios, gobiernos locales, cooperación internacional e instituciones financieras.

A través de los casos de Negocios Inclusivos en los países del continente, se puede observar que es posible conjugar lo que parece imposible: interés de la empresa y bienestar de los productores. Se propone una relación *ganar, ganar*, en donde las empresas pueden abastecerse de materia prima nacional de calidad y con buenos precios; y en donde los productores pueden encontrar un socio que ofrece precios justos, acompañamiento técnico y transferencia de conocimientos.

No obstante, es importante entender que en esta relación existe una necesidad de continuar con la asistencia técnica del Estado, quien tiene la responsabilidad de crear las condiciones ideales para que la relación sea sostenible.

# FORTALECER LA PARTICIPACIÓN, LAS ALIANZAS Y LA COOPERACIÓN PARA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS

# 21. Acercamiento de Paraguay a la OCDE

## 21.1. Introducción

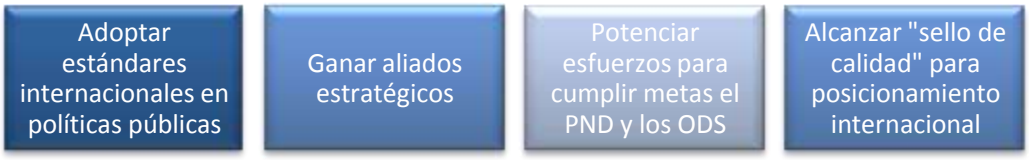
**La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un foro único fundado en 1961, en donde los gobiernos de 37 países trabajan en conjunto con el fin de hacer frente a los desafíos económicos, sociales y de gobernanza, relacionados con la globalización. Se constituye en la práctica un espacio internacional para compartir experiencias, buscar soluciones a problemas comunes, identificar las buenas prácticas y coordinar políticas públicas nacionales e internacionales.**

El Centro de Desarrollo es un foro de la OCDE en el cual los gobiernos de países desarrollados y aquellos que transitan diferentes vías de desarrollo, así como empresas y organizaciones de la sociedad civil, discuten asuntos de interés común en materia de políticas públicas y buenas prácticas internacionales. Su Comité Directivo incluye a la mayoría de los países miembros de la OCDE, así como también a economías emergentes.

La OCDE cuenta además con el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. Esta iniciativa trabaja para apoyar a la región y avanzar en una agenda de reformas en tres áreas clave: aumentar la productividad, aumentar la inclusión social y fortalecer las instituciones y la gobernanza. Paraguay participa activamente del programa y el mismo constituye un área importante del relacionamiento con la OCDE y el Centro de Desarrollo.

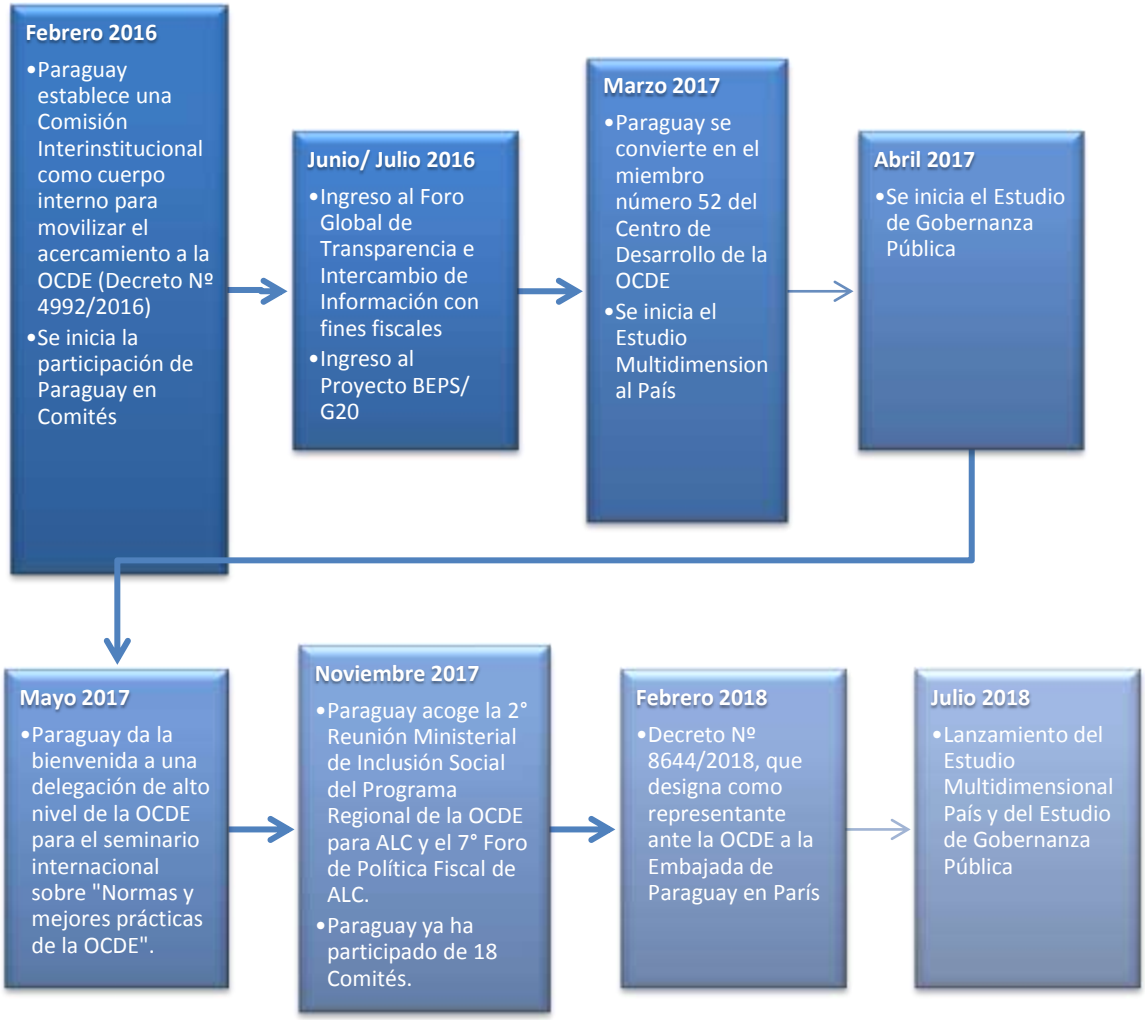
## 21.2. ¿Por qué Paraguay a la OCDE?

- **Beneficios para Paraguay**




El relacionamiento con la OCDE implicará una serie de beneficios para el país, entre los cuales se destacan:

- Establecer y perseguir, con el acompañamiento de expertos de la OCDE, hojas de ruta para implementar mejores políticas públicas y generar reformas estructurales que cumplan con exigentes estándares internacionales y beneficien a los paraguayos.
- Fortalecer los lazos de Paraguay con formuladores de políticas públicas de todo el mundo para el intercambio de conocimientos y el diálogo sobre políticas.
- Potenciar los esfuerzos del país para el logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Otorgar un "sello de calidad" OCDE a las reformas del país y posicionarlo internacionalmente como un referente en políticas públicas.


Febrero 2016
•Paraguay establece una Comisión Interinstitucional como cuerpo interno para movilizar el acercamiento a la OCDE (Decreto Nº 4992/2016)
•Se inicia la participación de Paraguay en Comités
Junio/ Julio 2016
•Ingreso al Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales
•Ingreso al Proyecto BEPS/ G20
Marzo 2017
•Paraguay se convierte en el miembro número 52 del Centro de Desarrollo de la OCDE
•Se inicia el Estudio Multidimensional País
Abril 2017
•Se inicia el Estudio de Gobernanza Pública
Mayo 2017
•Paraguay da la bienvenida a una delegación de alto nivel de la OCDE para el seminario internacional sobre "Normas y mejores prácticas de la OCDE".
Noviembre 2017
•Paraguay acoge la 2° Reunión Ministerial de Inclusión Social del Programa Regional de la OCDE para ALC y el 7° Foro de Política Fiscal de ALC.
•Paraguay ya ha participado de 18 Comités.
Febrero 2018
•Decreto Nº 8644/2018, que designa como representante ante la OCDE a la Embajada de Paraguay en París
Julio 2018
•Lanzamiento del Estudio Multidimensional País y del Estudio de Gobernanza Pública

## 21.3. Objetivos

## 21.4. Actores clave

## 21.5. Hitos

- **Manifestación de interés**: En diciembre de 2016, el Presidente Horacio Cartes, realiza una presentación ante los miembros del Comité de Desarrollo y el Consejo de la OCDE, expresando el interés de Paraguay a formar parte del Centro de Desarrollo de la OCDE.

- **Centro de Desarrollo:** Ingreso de Paraguay al Centro de Desarrollo de la OCDE como su miembro número 52 en marzo de 2017.

- **Paraguay sede de eventos OCDE**: Reunión Ministerial sobre Inclusión Social y Foro de Política Fiscal ALC realizado en noviembre de 2017.

- **Incorporación de nuevo instrumento jurídico**: Firma de la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Fiscales en mayo de 2018.

- **Creación de estructuras internas:** La Comisión Interinstitucional de Acercamiento a la OCDE se establece mediante Decreto Presidencial N° 4992/16 y la Dirección de Asuntos OCDE dentro del organigrama interno de la STP, mediante Resolución interna N° 119/18.

- **Estudios:** Se elabora el Estudio de Gobernanza Pública y de dos de los tres volúmenes del Estudio Multidimensional de País, julio de 2018.

- **Estrategia:** Se define la "Estrategia Paraguay a la OCDE", a ser presentada ante el Equipo Económico para su consideración y aprobación.

## 21.6. Resultados

### 21.6.1. Centro de Desarrollo

El 8 de diciembre de 2016, el Presidente Horacio Cartes, realizó una presentación ante los miembros del Comité de Desarrollo y el Consejo de la OCDE, sobre los logros y desafíos de su Gobierno y los fundamentos que motivan al Paraguay a querer formar parte del Centro de Desarrollo de la OCDE.

Paraguay ingresa formalmente como miembro número 52 del Centro de Desarrollo de la OCDE, el 2 de marzo de 2017, como resultado de la previa aprobación, por unanimidad, de los 51 países miembros del Comité Directivo del Centro. Paraguay se convierte en el país N° 11 de América Latina y el Caribe en ingresar al Centro de Desarrollo formado por 27 miembros de la OCDE y 25 países con diversos niveles de desarrollo.

### 21.6.2. Estudios sobre políticas públicas

Fue elaborado el Estudio de Gobernanza Pública (PGR, por sus siglas en inglés) y dos de los tres volúmenes que componen el Estudio Multidimensional de País (MDCR, por sus siglas en inglés).

El PGR tiene como finalidad proporcionar recomendaciones concretas que sirvan como base para reformas prácticas y aplicables en temas de presupuesto, recursos humanos, centro de gobierno, gobernanza multinivel y gobierno abierto.

En tal sentido, la OCDE está dispuesta a apoyar al Paraguay en la implementación de dichas recomendaciones mediante un programa de apoyo a la implementación. El estudio contó con la colaboración de 25 instituciones tanto públicas como privadas.

El MDCR consiste en un análisis multidimensional tendiente a identificar los principales obstáculos que obstruyen el desarrollo del país y propone soluciones y estrategias adecuadas para superarlos. El análisis

permite una mejor identificación de las sinergias y la secuenciación de políticas a adoptar, que un análisis de un solo sector no permite.

En su segunda fase, el MDCR se centró en las áreas de protección social, salud y educación. Este estudio ha contado hasta el momento con la colaboración de 50 instituciones tanto públicas como privadas.

El tercer volumen del MDCR y el Estudio sobre Políticas de Educación se encuentran en proceso, y se está estudiando la posibilidad de realizar en el futuro estudios sobre integridad del sector público, inclusión laboral juvenil, start-ups en Paraguay y la implementación de recomendaciones del PGR.

### 21.6.3. Adhesión a instrumentos jurídicos

En mayo de 2018, se firmó el primer instrumento jurídico de Paraguay en el marco de la OCDE: la "Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Fiscales", a cargo del Ministerio de Hacienda. Esta Convención forma parte del Plan de Acción acordado con el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, que tiene como objetivo principal propiciar intercambio de información y cooperación fiscal entre las administraciones impositivas, facilitando la transparencia fiscal.

A su vez, se está trabajando en el análisis de otros instrumentos de adhesión en el área de gobierno abierto y de la función pública.

### 21.6.4. Participación en Comités

La OCDE cuenta con alrededor de 250 comités, grupos de trabajo y grupos de expertos/as, en los que permite participar como países miembros e invitados. Asimismo, trabajan con los funcionarios del Secretariado de la OCDE en temas específicos para la discusión e implementación de políticas. A la fecha, Paraguay participó de eventos correspondientes a 18 grupos de trabajo y redes de la OCDE.

Temas de abordaje en los grupos OCDE son Salud y Bienestar, Inversión, Educación, Protección Social, Mercados financieros, Agricultura, Asuntos Fiscales, Gobernanza.

### 21.6.5. Paraguay como sede de eventos OCDE

La Conferencia Internacional y la Reunión Ministerial "Hacia sistemas de protección social inclusivos en América Latina y el Caribe", se celebró el 16 de noviembre de 2017 en Asunción, Paraguay, siendo el segundo evento de alto nivel del Programa Regional de América Latina y el Caribe de la OCDE.

En la oportunidad, Ministros y funcionarios de países de América Latina y el Caribe (ALC) y de la OCDE, incluidos los embajadores ante la OCDE de Chile y México, así como representantes de alto nivel de organizaciones internacionales (OI) también activas en la región, se reunieron bajo la Presidencia de Paraguay, como país anfitrión, y Chile y Perú como Copresidentes del Programa Regional de ALC.

La Conferencia Internacional reunió a altos funcionarios del gobierno de la región de ALC y contó con la presencia de Gabriela Ramos, Directora de Gabinete de la OCDE, así como de otras partes interesadas clave, incluidos los expertos académicos, representantes de organizaciones internacionales y del sector privado para analizar y discutir el desafío clave de mejorar la inclusión social en América Latina.

Igualmente, en noviembre de 2017, Paraguay fue anfitrión del 7° Foro de Política Fiscal en América Latina y el Caribe.

Todos estos eventos constituyen hitos importantes que posicionan el perfil de Paraguay en su proceso de integración en la estructura internacional.

## 21.7. Lecciones aprendidas

Se recogen en estos apuntes, la experiencia de incorporación de Paraguay al Centro de la OCDE y los principales puntos clave de aprendizaje:

- ✓ La inserción de Paraguay en el mundo se complementa a través de la participación en comités, estudios, foros, seminarios y eventos organizados a nivel local e internacional y en particular en la oportunidad de trabajo articulado con actores claves vinculados a OCDE, generando mayor visibilidad en el área del desarrollo económico.
- ✓ La participación en el Centro OCDE se da desde el análisis y reflexión de temas claves con las OEE y de prioridad para el país, permite fortalecer capacidades en el área de actuación.
- ✓ Resulta importante dar prioridad del trabajo en la adhesión a instrumentos que generan un marco sobre los estándares OCDE. Esto permite contar con referencias concretas y necesarias en el proceso de adecuación local y en consecuencia medir las capacidades internas sobre estos estándares. Es importante una mayor focalización en la elaboración del reglamento de la Comisión y coordinación con la dotación de un mayor tiempo dedicado a estos procesos.
- ✓ Todo impulso nuevo en espacio internacional implica necesariamente una articulación interna de servicios y un mayor nivel de coordinación, manejo de la información e involucramiento de las instituciones que integran la Comisión, de los tres poderes del Estado.

## 21.8. Desafíos

Como desafíos a futuro, se indica cuanto sigue:

- ✓ Implementación de la Estrategia: Resulta **necesaria la validación del Equipo Económico EE**, la aprobación del reglamento y elaboración de un plan comunicacional, entre otros en esta etapa de impulso y reciente involucramiento de Paraguay a la OCDE.

- ✓ **Consolidar el trabajo articulado** con integrantes de la Comisión OCDE y demás actores claves. En tal sentido, reviste para ello de importancia asegurar fuentes de financiamiento para garantizar la participación y trabajo con OCDE.

- ✓ **Consolidar un apoyo político sostenible de los tres Poderes del Estado** desde el más alto nivel, para la implementación de la estrategia, lo que implica además continuar con las gestiones necesarias para la adhesión de Paraguay a instrumentos jurídicos de la OCDE.

- ✓ **Iniciar procesos y mecanismos de seguimiento e implementación a las recomendaciones de los estudios finalizados.**

# D. FORTALECER CAPACIDADES ANTE LOS DESAFÍOS PRESENTES Y HACIA LAS GENERACIONES FUTURAS

En este apartado están los procesos que tienen cargados más esperanza.

Los equipos de trabajo que se han involucrado para las experiencias de estos apuntes, trabajan para poner las bases y las condiciones para el futuro, identificando liderazgos técnicos, pensando en las mejores estrategias para potenciar los recursos hacia la educación de calidad, posibilidades para construir una sociedad mejor, con mayor justicia social.

Los aspectos que se señalan en "Fortalecer capacidades ante los desafíos presentes y hacia las generaciones futuras" proponen proyectos concretos como la formación profesional en los mejores espacios académicos del mundo y con la idea de ser inversión para revertirla en la generación de capacidades locales u otros como la preocupación del entorno y el medio ambiente, desde donde participar con proyectos específicos ante la preocupación mundial, de cómo cuidamos el planeta y revertimos las acciones que ponen en riesgo nuestra vida ante el cambio climático, entre otros.

Investigadoras, investigadores, estudiantes, institutos de investigación, son los líderes emergentes que plantean ideas y pensamientos que se proyectan hacia el mañana, posibilidades que desde la STP se coordinan, no solo solucionando los principales problemas que se identifican hoy y se vienen arrastrando desde décadas, sino además porque desde esos problemas empezamos a construir para un futuro distinto para todos nosotros y las generaciones que vendrán.

Y en esa apuesta, algunos de los procesos están incipientes. Contar con una universidad de segundo piso que aglutine las mejores prácticas de las universidades paraguayas para alcanzar el prestigio de tener al menos una universidad paraguaya entre las mejores del mundo, aún hoy es un sueño, pero un sueño posible y con estrategias determinadas, así como con cada proyecto, pensamiento y cada acción que día a día se pone desde las historias personales, sumadas en el esfuerzo colectivo que alcanzará para mejores condiciones y el respeto de que todas las personas, sin discriminación.

Esta es la ruta para un Paraguay mejor, estamos en el camino y vamos juntos para que nadie quede atrás.

# FORTALECER CAPACIDADES ANTE LOS DESAFÍOS PRESENTES Y HACIA LAS GENERACIONES FUTURAS

# 22. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación -FEEI

## 22.1. Introducción

El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) es una instancia pública con participación de la sociedad civil, creada con el propósito de administrar y asignar recursos a propuestas que tengan como objetivo elevar la calidad de la educación y la investigación, en busca de la excelencia. Asimismo, busca fomentar las inversiones estratégicas en el sector educativo guiadas por la política nacional de desarrollo a largo plazo.

Fue creado por Ley N° 4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación".

El Consejo de Administración del FEEI se constituye en el año 2013 y desde entonces trabaja en el fortalecimiento de esta instancia para garantizar la asignación efectiva y eficiente de los recursos y la transparencia en la gestión.

El Fondo recibe regularmente recursos del FONACIDE por la cesión de energía. Los recursos recibidos por el Tesoro Público son depositados en una cuenta del Banco Central del Paraguay (BCP) y se administran a través de un Contrato Fiduciario con la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

El FEEI recibe el 30% de los recursos del FONACIDE y se distribuye por ley en los diversos focos de inversión que hoy prioriza.

El Consejo tiene asignado ₲ 3.310.781.713.353 para los 15 programas y proyectos aprobados hasta la fecha.

Como antecedente, el movimiento #AHORApy, grupo integrado por personas auto convocadas de la sociedad paraguaya de diferentes ámbitos y sectores comprometidos con la educación y que no responde a intereses políticos, ideológicos ni religiosos. #AHORApy buscó sentar las bases de inclusión, equidad y excelencia en la educación pública para lograr una sociedad transformadora.

La intención del grupo fue asegurar, por ley, que parte de los fondos excedentes de Itaipú sean destinados exclusivamente a un fondo de educación e investigación. Y para eso, la figura a través de la cual este blindaje cobraría forma es la de un fondo fiduciario. De esta manera, los beneficiarios directos de la correcta implementación de estos fondos serán las comunidades educativas e investigadores.

## 22.2. Consideraciones sobre la implementación del proceso

### 22.2.1. Primeros pasos: 2012-2013

El **Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación** se aprueba en el marco de la Ley N° 4758/2012 de FONACIDE en el mes de setiembre.

En enero de 2013 se emite el Decreto Presidencial que reglamenta el Fondo y nombra a miembros del sector privado.

Se realizan 4 sesiones del Consejo de Administración del FEEI durante los meses de enero y febrero de 2013. A partir de aquí y por la transición del cambio de gobierno, no activa el mismo, pues no es convocado.

Si bien se retoman las actividades de trabajo de articulación con los miembros del sector público y de la sociedad civil durante el proceso de transición (de mayo a setiembre de 2013), las sesiones inician formalmente desde octubre de 2013, con el equipo del nuevo Gobierno y técnicos/as de las instituciones públicas, además de la sociedad civil.

En esta fase:

- **Enero 2013**. Se reglamenta el funcionamiento del Fondo (Decreto N° 10.504) y se integra del Consejo de Administración (Decreto N° 10.560).
- **Noviembre 2013**. Entra en vigencia el Decreto N° 739 "Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación, en su artículo 59 deroga y reemplaza el Decreto N° 10.504.
- Se gestionan recursos y perfila la **Dirección Ejecutiva y Equipo Técnico.**
- Se formula y estudia el **CONTRATO FIDUCIARIO con la AFD.**

De enero a julio de 2013 ingresan **68 propuestas** (programas y proyectos) que solicitan ser financiadas por el Fondo y la revisión inicial de las mismas se da sin criterios propios y ajustados al Fondo, con baja institucionalidad por los motivos ya referidos: la transición gubernamental.

En mayo de 2014 se toman las decisiones pertinentes y se comunica la no elegibilidad o falta de adecuación al Fondo sobre las propuestas, que fueron presentadas hasta esa fecha.

**Solo 7 propuestas seguirían el proceso, más las 2 ya aprobadas**. Es de destacar que 32 propuestas provenían de las Universidades públicas, en el ámbito de la infraestructura y en menor grado para investigación. Igualmente, el MSPBS había presentado al Consejo del FEEI sus propuestas, cuando el Fondo de Salud no es dependiente del Consejo.

El **sector privado solo presentó 8 propuestas desde 5 organizaciones** diferentes, pero solo una se adecuaba a los requerimientos y siguió en proceso. Más las restricciones propias de la Ley que crea el Fondo (art. 20) hace desistir esta línea de financiamiento.

### 22.2.2. Ley N° 4758/2012

La Ley N°4758/2012 destina la totalidad de los recursos de la compensación por cesión de energía paraguaya de Itaipú al Brasil al Fondo Nacional de Inversión Pública (FONACIDE).

Los fondos adicionales resultantes del cambio del factor multiplicador 1 en concepto de compensación por cesión de energía; de 5,1 (cinco enteros y un décimo) a 15,3 (quince enteros y tres décimos), establecido en la Nota Reversal del 2009.

Del 100% de los recursos que se destinan al FONACIDE, el 30% es distribuido al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

No integran el Fondo fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación:

- Los recursos asignados a gobiernos departamentales y municipales.
- Fondo Nacional de Salud.
- Los asignados al Tesoro Público.
- La capitalización de la AFD.

*La toma de decisiones respecto al manejo de esos recursos no se somete a las consideraciones del Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.*

### 22.2.3. Qué financia

El Fondo financia propuestas enmarcadas en las políticas de Estado a ser implementadas por las instituciones públicas y el criterio que prevalece es la PRIORIZACIÓN establecida por la propia ley en cuanto a los focos de inversión.

Los focos de inversión prioritarios definidos por la Ley N°4758/2012 son:

- Incorporación de TIC en el sistema educativo.
- Mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes.
- Oferta Educativa: mejoramiento de infraestructura, equipamiento y dotación de espacios educativos (escuelas, colegios e institutos de formación decente del sector oficial).
- Atención integral a la primera infancia.
- Organización, formación y fortalecimiento de redes de cooperación escolar.
- Becas de estudio para la formación superior, como cursos universitarios y énfasis en doctorados y posdoctorados.
- Investigación y desarrollo sobre programas y proyectos propuestos por el CONACYT, con énfasis en el PRONII.
- Fortalecimiento de la ANEAES y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación.

## 22.3. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación

### 22.3.1. Consejo de Administración del FEEI

La ley establece un sistema de gestión del Fondo a través del Consejo de Administración; el art. 17 señala que la Secretaría Ejecutiva del Fondo estará a cargo de la STP.

### 22.3.2. Líneas estratégicas del FEEI

- Alineación con estrategias de Estado legitimadas.
- Trabajo en escala nacional transformadora.
- Blindaje y sostenibilidad de los recursos adicionales.
- Excelencia y vanguardia en resultados, enfoques y gestión.

### 22.3.3. Secretaría Ejecutiva del FEEI -SEFEEI

La STP en su calidad de Secretaría Ejecutiva, y como parte de sus funciones, crea la Unidad de Apoyo al FEEI, que depende de la Dirección General de Gabinete del Ministro, donde se gestiona igualmente la Dirección Ejecutiva del Fondo con el Comité Técnico.

### 22.3.4. Funciones y atribuciones de la SEFEEI

Según el Decreto N° 739/2013, son las siguientes:

- Realizar las notificaciones de cualquier naturaleza a los miembros del Consejo, incluidas las convocatorias a las reuniones;
- Recibir las documentaciones remitidas a consideración del Consejo;
- Redactar las actas de las reuniones y remitirlas a los miembros para su firma;
- Mantener el archivo de las actas, resoluciones y documentaciones tratadas;
- Elaborar las comunicaciones oficiales del Consejo y darlas a conocer;
- Comunicar al Fiduciario las decisiones del Consejo referentes a Programas y Proyectos;
- Desarrollar y mantener el funcionamiento de la página web del Consejo, la cual deberá contener toda la información relativa a los Programas y Proyectos ...
- Analizar la documentación de respaldo de los proyectos; y
- Las demás funciones que le asigne el Consejo.

### 22.3.5. Funciones y atribuciones – STP en particular

- Responsable de llevar a cabo el análisis y la evaluación de la admisibilidad de los proyectos presentados en la Ventanilla Única de Inversiones, así como asesoramiento técnico solicitado por proponente a los efectos de colaborar a la calidad de las propuestas.
- Desarrollar y el funcionamiento de la página web del Consejo. Contenidos definidos en la Ley N° 4758/2012 y el Decreto N° 739/2013.

### 22.3.6. Articulación/vinculación de diversas instancias de la STP con la DEFEEI y Comité Técnico

Instancias

- Secretaría General STP.
- Dirección General De Gabinete del Ministro.
- Dirección General de Comunicación.
- Dirección General de Inversiones.
- Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicación.

### 22.3.7. Dirección Ejecutiva y Comité Técnico

**Principales funciones**

- Llevar adelante las políticas definidas por el Consejo.
- Coordinar la evaluación y monitoreo de programas y proyectos a través del Comité Técnico; y poner a conocimiento del Consejo.
- Relacionarse de manera directa con las UEP y la AFD.

**Principales acciones**

- Recepción, análisis y dictamen técnico de propuestas.
- Monitoreo y seguimiento de programas y proyectos aprobados (Comité Técnico, reuniones con las UEP, mesas técnicas con participación de miembros del Consejo).
- Elaboración de informes al Consejo sobre avances de los programas y proyectos.
- Coordinación con la AFD.
- Análisis y dictamen técnico de informes remitidos por las UEP (SEFEEI/DEFEEI).
- Análisis de informes de auditorías externas.
- Elaboración de propuesta de anteproyecto de presupuesto del Fondo.
- Organización interna del CAFFEI (manuales de procedimiento, manual de imagen y marca, reglamentos de rendición de cuentas, de auditorías, de plan de cierre e informe final), aplicación web de monitoreo).
- Evento de rendición de cuentas.

## 22.4. Recursos Disponibles 2012-2017

Los recursos recibidos ya están asignados a los diversos programas y proyectos aprobados. El blindaje de los recursos, una de las principales características, permite que a la fecha se hayan aprobado 15 propuestas, algunas corresponden a una segunda fase de las aprobadas inicialmente.

Hasta el año 2017 se han recibido **US$ 559.405.588,** de los cuales, más del 100% están asignados a los 15 programas y proyectos aprobados por el Consejo de Administración.

**Cuadro. Resumen de recursos recibidos y recursos aprobados**

| Recursos recibidos desde setiembre de 2012 a diciembre de 2017. En guaraníes | En dólares | Recursos asignados a los 15 programas y proyectos. En guaraníes | En dólares (tasa de cambio 5.500) |
|---|---|---|---|
| **₲ 2.813.029.512.494** | **US$ 559.405.588** | **₲ 3.310.781.713.353** | **US$ 601.960.312** |

## 22.5. Propuestas presentadas desde los inicios hasta mayo 2018

A mayo 2018, se han recibido 93 propuestas, de las cuales han sido aprobadas 15.

| Cantidad de propuestas presentadas | Situación |
|---|---|
| 15 | APROBADAS |
| 40 | RETIRADAS |
| 11 | DERIVADAS A PROCIENCIA |
| 24 | NO ADMISIBLES |
| 3 | EN ESTUDIO |
| **93** | **TOTAL** |

- Muchas de las propuestas presentadas **no se ajustaban** a los ámbitos de aplicación de la ley.
- El **sector privado presentó 8 propuestas desde 5 organizaciones.**

## 22.6. Propuestas aprobadas

Son 15 las propuestas aprobadas hasta mayo 2018.

Las propuestas financiadas actualmente han sido presentadas por el MEC, CONACYT, STP, MH y la ANEAES.

**Programas y proyectos aprobados 2014-2017.**
**Montos asignados, plazos de ejecución y fecha de aprobación o modificación**

| Plazo de ejecución | Programa/Proyecto | Guaraníes | Fecha de aprobación / modificación |
|---|---|---|---|
| 2014/ 2020 | Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología - PROCIENCIA | 580.650.000.000 | 2013/2017 |
| 2015/ 2019 | Programa Nacional de Becas de Posgrado en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación. | 240.938.000.000 | 2015/2017 |
| 2014/ 2017 | Atención Educativa Oportuna para el Desarrollo Integral de Niños y Niñas de 3 y 4 Años en Asunción y 10 Departamentos | 37.943.553.700 | 2013/ 2017 |
| 2015/ 2018 | Ampliación y Reposición de Espacios Escolares en 111 Establecimientos Educativos del MEC | 41.908.399.929 | 2014/ 2017 |
| 2015/ 2018 | Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 Establecimientos Educativos del MEC | 490.013.708.975 | 2014/ 2016 |
| 2015/ 2017 | Evaluación de logros académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociables al aprendizaje | 20.410.246.664 | 2014/ 2017 |
| 2015/ 2022 | Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años | 416.488.286.993 | 2015/ 2017 |
| 2015/ 2021 | Evaluaciones estandarizadas de desempeño de los estudiantes en áreas curriculares a nivel país | 56.877.648.054 | 2014/ 2016 |
| 2015/ 2018 | Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC | 649.737.299.524 | 2015/ 2016 |
| 2015/ 2020 | Capacitación de los educadores para mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional | 272.530.950.000 | 2014/ 2017 |
| 2015/ 2019 | Dotación de textos a estudiantes y docentes de áreas seleccionadas de la Educación Media | 101.609.098.500 | 2015/ 2017 |
| 2016/ 2019 | Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior del Paraguay | 23.167.811.280 | 2016 |

| Plazo de ejecución | Programa/Proyecto | Guaraníes | Fecha de aprobación / modificación |
|---|---|---|---|
| 2015/ 2018 | Apoyo Operativo para la ejecución de los programas y proyectos del MEC financiados por el FEEI | 18.389.287.520 | 2016 |
| 2018/ 2019 | Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030 | 12.117.422.214 | 2017 |
| 2018/ 2023 | Recursos para la fase II del Programa Nacional de Becas de Posgrado en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación. | 348.000.000.000* | 2017 |
| **TOTAL** | | **₲ 3.310.781.713.353** | |

*Tasa de cambio utilizada 5.800: $ 60.000.000*

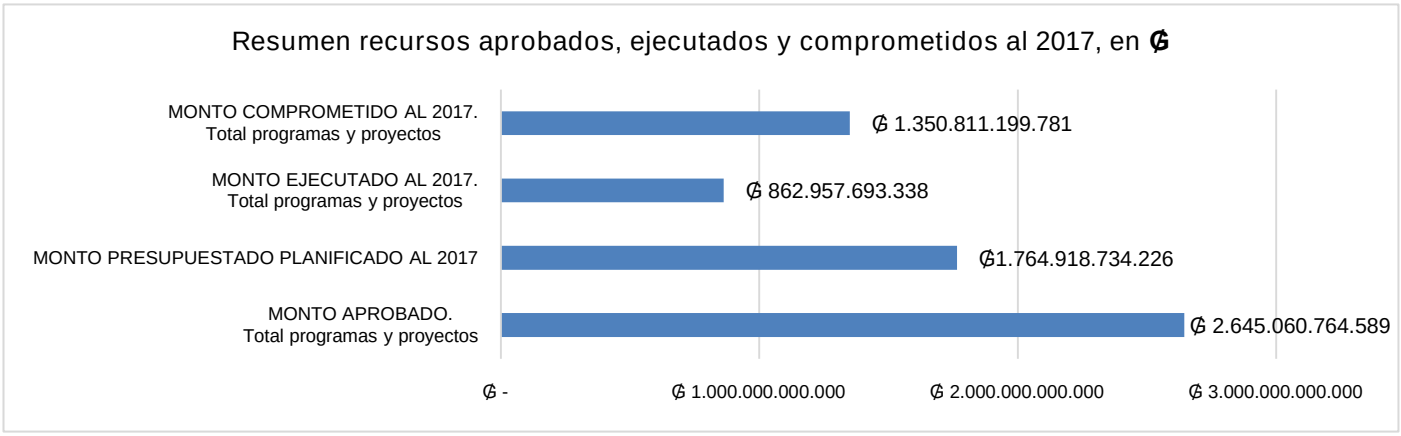
Los recursos asignados a cada programa o proyecto son gestionados por cada Unidad Ejecutora de Programa (UEP) de la institución pública responsable, como son el MEC, CONACYT, ANEAES o el Ministerio de Hacienda.

## Programas y proyectos en ejecución con recursos comprometidos al 2017

A diciembre 2017, el total de recursos asignados a los 12 programas y proyectos en ejecución fue de ₲ 2.645.060.764.589.-

### Total programas y proyectos en ejecución a diciembre 2017

| | |
|---|---|
| MONTO APROBADO EN ₲ TOTAL PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EJECUCIÓN A 2017 | 2.645.060.764.589 |
| TOTAL PRESUPUESTADO PLANIFICADO A 2017 | 1.764.918.734.226 |
| TOTAL EJECUCION ACUMULADA AL 2017 | 862.957.693.338 |
| % DE EJECUCIÓN, AL 2017, S/ LO PRESUPUESTADO PLANIFICADO | 49% |
| COMPROMETIDO DESDE EL INICIO A DICIEMBRE DE 2017 | 1.350.811.199.781 |
| % COMPROMETIDO AL 2017 S/ TOTAL PROGRAMAS/PROYECTOS EN EJECUCIÓN | 51% |



*Observación:*

- *La ampliación de Primera Infancia no está incluida pues la misma se aprobó a finales de diciembre de 2017.*
- *La ampliación del programa de Formación Docente no está incluida.*
- *La ampliación del proyecto de Infraestructura escolar de 111 locales está incluida.*
- *La segunda fase de BECAL no está integrada aún en la ejecución al igual que el proyecto de Transformación Educativa.*

## 22.7. Principales logros

→ **Del Consejo de Administración**

✓ Modelo de gobernanza como un modelo eficiente de transparencia en la gestión.

✓ Avance en la consolidación de los procesos de gestión interna, aprobándose diversas reglamentaciones de las funciones y gestión del FEEI.

✓ Apoyo a la implementación y el monitoreo a las iniciativas que financia, de manera a garantizar su máximo impacto.

✓ Conformación y fortalecimiento del Comité Técnico de la DEFEEI para el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos (de abril 2014 a noviembre 2016: directora ejecutiva y asistente; de noviembre a la fecha además 6 profesionales en el Comité Técnico).

→ **De los Programas y Proyectos Financiados con Recursos del FEEI al 2017**

✓ **536 PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN** adjudicados a más de 80 instituciones. Son 27 los proyectos de investigación concluidos.

✓ **429 INVESTIGADORES CATEGORIZADOS** en el Programa de Incentivo al Investigador - PRONII.

✓ **1.062 BECAS** a profesionales y docentes para realizar estudios de posgrado y especialización en el exterior en las mejores universidades del mundo. 360 ya retornan al país, de los cuales 179 becarios pertenecen al área de Educación.

✓ **7 CARRERAS DE SALUD Y EDUCACIÓN** son evaluadas con fines de acreditación, además de **21 CARRERAS DE INGENIERÍAS,** en diversas universidades públicas.

✓ Finaliza el primer proyecto financiado por el Fondo con **11.844 NIÑAS Y NIÑOS** de 3 y 4 años matriculados que acceden a los servicios de atención integral de primera infancia.

✓ **5.296 NIÑOS Y NIÑAS** de 3 y 4 años se incorporan a 128 instituciones educativas no indígenas, 238 niños y niñas lo hicieron a 16 instituciones educativas de educación indígena, en espacios provisorios.

✓ **251 NIÑOS Y SUS FAMILIAS** reciben servicios educativos no formales a través de maestras mochileras desde 18 instituciones focalizadas.

✓ **52 ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS** con obras finalizadas en ampliaciones y mejoras de infraestructura.

✓ **240.000 ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN MEDIA** reciben 3.068.818 textos de estudios en diversas áreas en los años 2016 y 2017.

✓ **38.538 EDUCADORES** participan de al menos un curso de formación continua (especialización, actualización, técnico docente) en 25 cursos habilitados.

✓ **11.900 DOCENTES** ya concluyeron los cursos.

✓ **4.500 DOCENTES** con evaluación de desempeño, concluyéndose 2.533 evaluaciones en su desempeño profesional.

✓ **12 IFD** con proceso de licenciamiento aplicado.

- ✓ Concluye la primera evaluación censal de los aprendizajes con 430.898 estudiantes de 9.889 instituciones educativas -oficiales, subvencionadas y privadas- evaluados en sus logros académicos. 9.889 directivos y 37.486 docentes, también formaron parte de la evaluación.
- ✓ **4.527 ESTUDIANTES** de 205 instituciones educativas formaron parte de la muestra del primer estudio de PISA para el Desarrollo (PISA-D), Componente Escolar A y B. La prueba definitiva se realizó en el año 2017.
- ✓ Se aplicó la prueba piloto del Componente Extra Escolar "C" a 687 jóvenes de entre 14 y 16 años, en 55 municipios de 14 departamentos del país.
- ✓ **4.571 DOCENTES CAPACITADOS,** provenientes de 14 departamentos y de Asunción, en competencias en TIC.
- ✓ **25 IFD** están conectados con servicios de internet.
- ✓ **200 INSTITUCIONES EDUCATIVAS** que implementan la educación escolar básica -EEB-, cuentan con recursos TIC -200 kits (uno para cada institución) con 20 netbooks, 1 servidor, 1 UPS y 2 *access points*, en cada kit.

## 22.8. Lecciones aprendidas

Como una de las principales lecciones aprendidas se puede mencionar:

***Gobernanza del Consejo de Administración,*** como instancia pública con participación de la sociedad civil que contribuye a garantizar la asignación efectiva y eficiente de los recursos y la transparencia en la gestión.

## 22.9. Desafíos para 2018 en adelante

- ✓ Continuar con el proceso de fortalecimiento de la gestión del FEEI.
- ✓ Avanzar con el diseño e implementación de la aplicación web de monitoreo de programas y proyectos; y desarrollo y carga de contenido de nueva página web del FEEI.
- ✓ Acompañar la implementación del proyecto de transformación educativa.
- ✓ Con relación a los programas y proyectos, uno de los grandes desafíos es promover la mejora de la gestión de algunos de ellos.

## 22.10. Información pública

- ✓ **Página web del FEEI**

La **Ley N° 4758/2012**, en su artículo 18, establece que "*El Fondo habilitará una página web en la que se incluirá, cuanto menos, información detallada de los programas y proyectos aprobados y sobre la ejecución de los mismos. Será responsabilidad de la STP organizarla y mantenerla actualizada*".

En el artículo 18, inciso g) del Decreto N°739/2013, se señala entre otras funciones de la Secretaría ejecutiva, la de desarrollar y mantener el funcionamiento de la página web del Consejo, *la cual deberá contener toda la información relativa a los programas y proyectos presentados como los aprobados, montos autorizados, objetivos, población beneficiaria, y sus cronogramas de ejecución. Se incluirán también los resultados de las evaluaciones y las auditorías realizadas.*

A través de la página web se recibirán las sugerencias y comentarios de la ciudadanía relativos al Consejo y a los proyectos y programas aprobados.

De conformidad con la Ley N° 4758/2012, la **Resolución N° 1/2013**, en su artículo 9, establece que la Secretaría Ejecutiva habilitará, organizará y mantendrá la página web del Fondo, la cual contendrá la siguiente información:

a) *Normativa que regula el funcionamiento del Fondo;*
b) *Actas y resoluciones del Consejo;*
c) *El orden del día de las reuniones del Consejo;*
d) *Propuestas presentadas y aquellas aprobadas en sus distintas versiones, detallando nombre del proyecto, institución formuladora de proyecto pendientes de aprobación, institución ejecutora de proyectos aprobados, objetivos, metas, horizonte del proyecto, cronogramas de ejecución, población beneficiaria, plazos de ejecución y Política de Estado en la cual se enmarca;*
e) *Políticas de Estado relacionadas a los objetivos del Fondo;*
f) *Proceso de ejecución de los Programas y Proyectos;*
g) *Informes de monitoreo y evaluación de los Programas y Proyectos;*
h) *Informes financieros remitidos por el Fiduciario;*
i) *Los Miembros que conforman el Consejo;*
j) *Informes de auditorías de unidades ejecutoras;*
k) *Requisitos básicos para presentar una Propuesta;*
l) *Cualquier otra información que sea considerada relevante por el Consejo.*

- ✓ **Ley Nº 5581 que modifica los artículos 5º y 8º de la Ley Nº 4758/12**

Los organismos y entidades del Estado que reciban y administren recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) deberán además publicar en un portal de internet información sobre los programas y proyectos financiados con dichos fondos, describiendo las metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado. La información deberá ser actualizada trimestralmente.

www.feei.gov.py

# FORTALECER CAPACIDADES ANTE LOS DESAFÍOS PRESENTES Y HACIA LAS GENERACIONES FUTURAS

# 23. Fondo Verde para el Clima FVC - GCF

## 23.1. Introducción

El Fondo Verde para el Clima (FVC- GCF) es el mecanismo financiero de largo plazo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Opera en los países a través de una *Autoridad Nacional Designada* para la financiación de proyectos y programas enfocados en un desarrollo de bajas emisiones y resilientes al cambio climático.

En Paraguay dicha autoridad recae sobre la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Los recursos del Fondo están orientados principalmente al cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) asumidas por los Países Parte de la Convención en el histórico Acuerdo de París.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, como documento estratégico que facilita la articulación de las acciones en las instancias sectoriales en los diferentes niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado; está conformado por tres grandes ejes estratégicos: i) Reducción de la pobreza y Desarrollo Social, ii) Crecimiento Económico Inclusivo e iii) Inserción de Paraguay en el Mundo de forma adecuada.

Cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: i) Igualdad de Oportunidades, ii) Gestión Pública Eficiente y Transparente, iii) Ordenamiento y Desarrollo Territorial y iv) **Sostenibilidad Ambiental.**

De la interacción de los ejes estratégicos y las líneas transversales resultan 12 estrategias que guían las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030.

Igualmente, el 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de 17 objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Los ODS coincidieron con otro acuerdo histórico celebrado en 2015, el Acuerdo de París, aprobado en la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21), el cual provee un conjunto de normas comunes y metas viables para reducir las emisiones de carbono, gestionar los riesgos del cambio climático y los desastres naturales, y capacidad de resiliencia después de una crisis.

Representa el primer acuerdo vinculante sobre el clima entre 195 países parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas, y alineado directamente al ODS 13 "Acción por el Clima".

Matriz del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

| Ejes estratégicos | Líneas transversales | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Igualdad de oportunidades | Gestión pública eficiente y transparente | Ordenamiento territorial | Sostenibilidad ambiental |
| **EJE 1** Reducción de Pobreza y Desarrollo Social | Desarrollo social equitativo | Servicios sociales de calidad | Desarrollo local participativo | Hábitat adecuado y sostenible |
| **EJE 2** Crecimiento Económico Inclusivo | Empleo y seguridad social | Competitividad e innovación | Regionalización y diversificación productiva | Valorización del capital ambiental |
| **EJE 3** Inclusión de Paraguay en el mundo | Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país | Integración económica regional | Sostenibilidad del hábitat global |

## 23.2. Acuerdo de París

El Acuerdo de Paris, apunta a fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático e incrementar la resiliencia de los países, mediante un compromiso de los países denominado Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs).

Existe una vinculación del 92% entre los objetivos del PND 2030 y los ODS, que considera también la acción por el clima. De hecho, esta vinculación permitió utilizar el PND 2030 como base para la elaboración de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de Paraguay.

**Línea Transversal PND y los ODS**

Los objetivos planteados en el PND 2030 contemplan varios aspectos económicos, sociales y ambientales vinculados al cambio climático, tales como:

- ✓ Transporte multimodal eficiente
- ✓ Control efectivo de la deforestación
- ✓ Aumentar ingresos por venta de carbono
- ✓ Crecimiento del PIB de 6,8% anual.
- ✓ Aumentar los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono).
- ✓ Aumentar la cobertura de áreas forestales y biomasa protegida (% de cobertura forestal y % ponderado por biomasas globales).
- ✓ Aumentar en 60% el consumo de energías renovables (% participación en la matriz energética).
- ✓ Reducir en 20% el consumo de combustible fósil (% participación en la matriz energética).
- ✓ Aumento de la Eficiencia en los sistemas productivos agropecuarios.

Las líneas de acción correspondientes son:

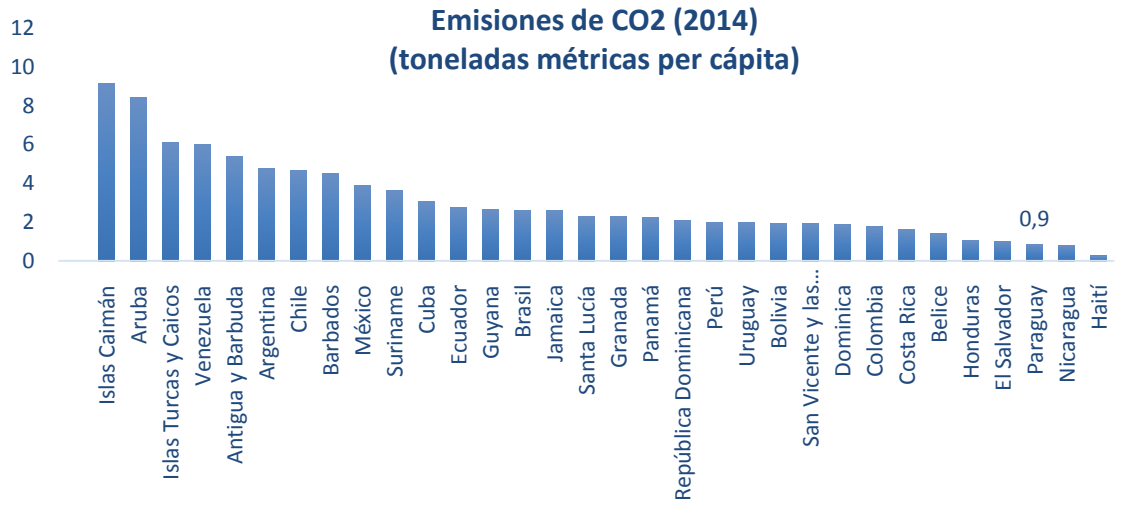
- ✓ Desarrollar una matriz energética sostenible.
- ✓ Incorporar tecnologías para la explotación de nuevas fuentes de energía sustentable (incluye energía solar, eólica, biomasa).
- ✓ Promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales e impulsar actividades de reforestación con fines de protección y de generación de ingreso y disminución del proceso de pérdida y degradación de los bosques nativos.

## 23.3. Metas de reducción contempladas en las NDCs

Paraguay se comprometió a la reducción del 20% de sus emisiones al 2030. El 50% de dicha reducción está condicionada la cooperación internacional en cuanto a financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades.

## 23.4. Nivel de emisiones de CO2 en la región

Paraguay es uno de los países de la región que tiene la menor proporción de toneladas métricas por habitante, muy por debajo de la media de 4 toneladas per cápita registrado en los países de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2014). Las metas de reducción que se ha puesto el país son ambiciosas, y evidencia su nivel de compromiso en la lucha global contra el cambio climático.




*Fuente: Banco Mundial, 2018*

## 23.5. Generalidades del Fondo Verde para el Clima

| | |
|---|---|
| Nombre | Fondo Verde para el Clima |
| Tipo | Mecanismo de Financiamiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) |
| Autoridad Nacional Designada | Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social |
| Dependencia | Dirección de Asuntos del Fondo Verde para el Clima, Dirección General de Inserción Internacional para el Desarrollo |
| Partes | 194 países firmantes de la CMNUCC |
| Gobernanza | Directorio + Secretariado + Unidades de rendición de cuentas independientes<br><br>Igual número de miembros del Directorio de países desarrollados y en desarrollo |
| Mandato | Promover el desarrollo de bajo niveles de emisiones y resiliencia climática en países en desarrollo |
| Sede permanente | Songdo, República de Corea |

## 23.6. Vinculaciones nacionales con el Fondo Verde para el Clima

El FVC opera en los países a través de una AND o Punto Focal, y a través de ella deben pasar todos los programas y proyectos que se deseen presentar ante el FVC. La vinculación entre el país y el FVC se realiza a través de la AND y esta instancia deberá, analizar, evaluar y canalizar todas las iniciativas y proyectos que el país desea presentar ante el Fondo en función de sus prioridades nacionales y de sus NDCs.

Todos los países deben contar con un programa país, el que contempla las prioridades nacionales en materia de cambio climático. Abarca toda la cartera nacional de proyectos presentados del FVC, y aquellas iniciativas de largo plazo en áreas hacia las que se desea diversificar. Es la hoja de ruta de los países ante el FVC y la CMNUCC.

La AND, debe identificar aquellos sectores y entidades nacionales con las que sería estratégico asociarse, a fin de presentar iniciativas acordes al programa país, a fin de dar cumplimiento a las metas nacionales en materia de cambio climático.

En el programa país se incluyen además las necesidades de apoyo y preparación para el desarrollo de las propuestas.

## 23.7. Proceso de aprobación de propuestas

En la primera fase, las propuestas deben ser presentadas a la AND para que ésta las evalúe y pueda emitir su no objeción. Las propuestas se presentan por medio de las Entidades Acreditadas. Es indispensable que las mismas contengan consultas a beneficiarios, de modo a que el FVC pueda tener cierta seguridad de que la misma contará con el consentimiento de los beneficiarios/afectados si la propuesta fuese aprobada.

Una vez que la propuesta cuenta con la no objeción de la AND, la entidad acreditada remite la propuesta al Secretariado del FVC (120 días antes de una reunión de directorio si desea que la propuesta sea estudiada en esa fecha). Durante ese tiempo existirá un continuo intercambio entre el Secretariado y la entidad acreditada (por comentarios, dudas y posterior ajuste). Cuando la propuesta está ajustada, el Secretariado califica la propuesta teniendo siete criterios de inversión. Paralelamente, un panel técnico independiente de expertos evalúa la propuesta, utilizando los mismos criterios.

## 23.8. Criterios de Inversión del Fondo Verde para el Clima

Con ambas calificaciones, la propuesta pasa al Directorio para su estudio. La propuesta es aceptada únicamente si existe consenso.

Cuando la propuesta es aceptada, se procede a los arreglos legales. Estos son entre el Fondo Verde y la entidad acreditada, y de ser necesario también, un acuerdo entre el Gobierno y la entidad acreditada respecto al proyecto específico. Únicamente pasados estos pasos, el proyecto puede ser implementado[57].

57 El Fondo Verde para el Clima da un plazo de hasta 120 días posterior a la aprobación de la propuesta, para que se concreten todos los acuerdos legales y se efectivice la implementación del proyecto.

## 23.9. Roles de la Autoridad Nacional Designada

El principal rol de la AND es la **supervisión estratégica** de los programas y proyectos a ser presentados ante el FVC. Deben estar alineados a las prioridades nacionales, plasmadas en un programa país validado.

Para ello, todos los procesos y actividades de la AND deben contemplar la **convocatoria de las partes**, tanto para el desarrollo de propuestas, o ante solicitudes de no objeción. La AND debe llamar a las partes interesadas nacionales para la socialización y consulta de los proyectos.

La AND puede nominar entidades nacionales que considere socios estratégicos de implementación de programas y proyectos. Este mecanismo se hace mediante **cartas de nominación de acceso directo** de la AND dirigida al FVC. Puede ser para el cumplimiento efectivo de sus roles como AND o bien para el acompañamiento de propuestas a presentar ante el FVC.

Las **cartas de no objeción** representan una garantía de que las propuestas han sido evaluadas por la AND, y que las mismas se encuentran alineadas a sus prioridades nacionales de cambio climático. Todas las propuestas que se presentan ante el FVC deben contar con la respectiva carta de no objeción.

La **aprobación de apoyos de preparación** se refiere a que la AND puede solicitar apoyo del FVC para el mejor desempeño de sus roles o para aquellas entidades que considera. Para esto también es necesario contar con un socio de implementación. Dentro de esta categoría se incluye los apoyos preparatorios para el fortalecimiento de la AND y marcos de trabajo estratégicos.

## 23.10. Actores claves

El FVC es una iniciativa global que involucra a actores multipartes.

A nivel nacional se reconoce como actores clave al Ministerio de Hacienda (MH), al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Secretaría del Ambiente, debido a que estas instituciones se manejan en las áreas de mayor relevancia en el marco del FVC.

El MRE ha sido una de las instituciones que más ha contribuido al acercamiento entre la delegación nacional y los miembros del directorio del FVC. Han facilitado reuniones bilaterales con altas autoridades en el proceso de socialización de propuestas ante el FVC; el MH por su rol de contacto financiero internacional; la

SEAM es clave por el ámbito de su competencia en cuanto a ambiente y cambio climático, además de a la Dirección Nacional de CC, así como la Comisión Nacional de Cambio Climático. Esta última indispensable para la socialización de propuestas ante sus miembros, los cuales representan tanto al sector público, privado, universidades, sociedad civil, etc.

Los organismos internacionales son/regionales son clave ya que constituyen la principal vía para la presentación de proyectos ante el FVC, ya que las mayorías de ellas cuentan con sus respectivas acreditaciones ante el FVC. A nivel nacional/local aun no contamos con entidades acreditadas, pero es una de las metas la acreditación de algunas de ellas de tal forma que puedan acceder a los recursos en forma directa.

La sociedad civil/ONGs/sector privado son relevantes para los procesos de consulta y socialización de las iniciativas. Su participación es clave y da una perspectiva respecto a la viabilidad socio-política de la implementación de los proyectos.

Asimismo, las comunidades indígenas/campesinas/poblaciones vulnerables son indispensables en los procesos de consulta. Son puntos claves de evaluación del FVC mediante sus salvaguardas sociales y ambientales.

Dentro del FVC, el secretariado y los miembros del directorio son parte fundamental. El éxito o fracaso de la aprobación de una propuesta tiene bastante relación con el nivel de persuasión de los proponentes.

La mesa de finanzas sostenibles/sector financiero aún no ha sido muy explotado, pero en el mediano plazo, se espera movilizarlos y lograr un mayor dinamismo en la presentación de proyectos nacionales que los involucren.

- Actores claves para el FVC

Los especialistas del Fondo Verde, tales como los representantes regionales juegan un papel clave. Los mismos facilitan el acceso a información estratégica respecto a las propuestas y la mirada del directorio. Además, facilitan el intercambio con otros actores asociados al Fondo.

## 23.11. Hitos

### 23.11.1. Designación de la STP como Autoridad Nacional Designada (AND)

Uno de los principales hitos de vinculación nacional con el Fondo Verde es la designación de la STP como Autoridad Nacional ante el mismo. Esta nominación se da mediante una Nota del MRE a la Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC, donde se comunica que el Gobierno Nacional ha designado a la STP como Autoridad Nacional ante el GCF en representación de la República de Paraguay.

A nivel interno,, teniendo en cuenta el enfoque de desarrollo sostenible que tiene el FVC, los componentes de préstamos que pueden tener las iniciativas presentadas al Fondo, que se estima que cada vez van a ser más relevantes para la aprobación de las propuestas presentadas, el hecho que la STP por su Ley de creación es la entidad encargada de la coordinación de la cooperación internacional que los países amigos y entidades multilaterales prestan al país, .se llegó a un consenso entre las instituciones MH, MRE y SEAM de que la STP debería ser la AND

### 23.11.2. Presencia activa en Diálogos Estructurados del FVC con América Latina

Una comitiva nacional, compuesta por la STP y el Ministerio de Hacienda, participó del Diálogo Estructurado del Fondo Verde para el Clima con América Latina, llevado a cabo en Colombia. El mismo permitió dar a conocer las iniciativas aprobadas por el Fondo Verde, experiencias de los países en sus procesos de no objeción de propuestas, la importancia del involucramiento del sector privado y el interés del Fondo Verde de apoyar iniciativas regionales.

Asimismo, el Ministro de la STP, José Molinas, participó del Taller Latinoamericano en noviembre de 2016. Durante la reunión con especialistas del FVC, había mencionado la intención de presentar una propuesta de referente a la Planificación a escala regional que se está desarrollando con ONU-Medio Ambiente, además de nominar una banca nacional para registrar inversiones en sectores como la silvicultura y la vivienda, entre otros.

### 23.11.3. Participación en encuentros de la Comisión Nacional de Cambio Climático

En abril de 2018, la STP presentó ante la Comisión Nacional de Cambio Climático las iniciativas aprobadas por el Fondo Verde para el Clima, el portafolio de proyectos y los mecanismos de financiamiento.

### 23.11.4. Evento de lanzamiento: Paraguay ante el Fondo Verde para el Clima

En junio de 2018 se realizó el evento "Paraguay ante el Fondo Verde para el Clima" en el que se dio a conocer las iniciativas aprobadas por el Fondo, el portafolio de proyectos nacionales en fase de preparación, y el mecanismo de funcionamiento del FVC.

## 23.12. Logros

### 23.12.1. Aprobación de dos propuestas nacionales

El 2018 se inició con la aprobación por parte del Directorio del Fondo Verde para el Clima de los dos primeros proyectos de Paraguay: I) Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA) y ii) Eficiencia Energética.

El proyecto (PROEZA) es una iniciativa de USD 90,3 millones, de los cuales USD 25,1 millones representan donaciones del Fondo Verde, con cuyos recursos se pretende lograr la resiliencia de 17.100 hogares en situación de pobreza y pobreza extrema vulnerables a los impactos del cambio climático, ubicados en ocho departamentos de la región este del país, mediante el establecimiento de sistemas de producción agroforestal climáticamente inteligentes y/o bosques multifuncionales.

El proyecto de Eficiencia Energética por su parte busca incrementar la eficiencia energética en el sector industrial, en particular de las Pymes, mediante el acceso a financiamiento de las mismas para el cambio de tecnologías más limpias y eficientes, a fin de reducir la presión sobre fuentes de energía de biomasa no sostenibles y las emisiones de CO2. El Fondo Verde ha concedido USD 20 millones en créditos concesionales y USD 3 millones de donación para este proyecto.

### 23.12.2. Creación de la Dirección de Asuntos del Fondo Verde para el Clima

Se creó la Dirección General de Inserción Internacional para el Desarrollo, y dentro de ella, la Dirección de Asuntos del Fondo Verde para el Clima, que forma parte de la estructura orgánica de la Coordinación General de Crecimiento Inclusivo de la STP. De esta forma, se evidencia la prioridad institucional en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático.

### 23.12.3. Aprobación del programa de apoyo para los Consejos Locales

En marzo de 2018 fue aprobado el programa de apoyo para los Consejos de Desarrollo Locales, que pretende lograr implementar en sus agendas la problemática del cambio climático, y contribuir en la elaboración participativa de Planes de Acción de Cambio Climático y el posterior acceso a finanzas climáticas.

### 23.12.4. Implementación del programa para el fortalecimiento de la AND

En junio de 2018 se inició la ejecución de los recursos aprobados por el Fondo para la STP en el marco del Programa *Readiness* para el fortalecimiento de la institución en su rol de Autoridad Nacional Designada, así como para la realización de marcos de trabajos estratégicos.

## 23.13. Lecciones aprendidas

- **En el marco del Fondo Verde para el Clima:**

✓ Contribución en la inserción de Paraguay en el mundo.
✓ Contribución en el cumplimiento de las estrategias del PND en materia de sostenibilidad ambiental y para avanzar hacia el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).
✓ Facilita el involucramiento de diversos actores en la lucha contra el cambio climático.

- **En el marco de la presentación de propuestas nacionales:**

✓ La innovación es un componente clave en una propuesta, puede ser utilizada como un valor agregado incluso cuando va más allá del alcance climático. Es necesario trabajar bien en la estrategia de presentación ante el Secretariado y el Directorio del Fondo, enfatizando el componente de innovación. Un elemento que sea considerado como un complemento o transversal al cambio climático podría representar el componente que afiance la propuesta y sea tenido en cuenta en la evaluación por parte del Directorio.

- ✓ Cuando más de una propuesta nacional es tratada en una misma reunión de Directorio es indispensable demostrar la complementariedad de las iniciativas. Asimismo, en las siguientes reuniones, el Directorio del Fondo tendrá presente las propuestas aprobadas en conjunto a nivel país, por lo que las mismas deben estar en concordancia con los planes y programas de mitigación y adaptación, planes nacionales y sectoriales, así como las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. El Programa País es clave en este proceso, ya que evidencia que el portafolio de proyectos nacionales tiene objetivos claros y un horizonte de largo plazo planificado, organizado y diversificado.

- ✓ En la misma línea, cuando las propuestas pasan a la fase de evaluación por parte del Directorio, es estratégico realizar un acercamiento hacia sus miembros, de modo a presentarles el proyecto en particular, y percibir sus posiciones al respecto. En este punto, es importante tomar en consideración los comentarios y dudas de los mismos sobre el proyecto, y hacerles saber que serán incorporados en la propuesta a fin de subsanarlos. Esto será muy valioso a la hora de identificar aliados en el directorio (viabilidad sociopolítica).

- ✓ Los mecanismos de comunicación y difusión son de particular interés dentro del Fondo Verde para el Clima. Es necesario que todos los proyectos presentados ante el FVC cuenten con un plan comunicacional amplio y abierto. Las entidades de implementación y la Autoridad Nacional Designada son los agentes clave en esta tarea, deben dar visibilidad a las propuestas de financiamiento, especialmente a través de páginas web oficiales u otros medios masivos de comunicación oficial. De esta manera se contribuye a una mayor transparencia y confianza.

- ✓ Es especialmente importante mantener un relacionamiento constante con agentes del FVC para consultas indispensables. Esto permite establecer procesos internos en base a la experiencia e interés de los especialistas del Fondo Verde, y asegura seguir los procedimientos más adecuados según las circunstancias o casos no especificados de manera expresa.

- ✓ En el proceso del diseño de la propuesta, es indispensable incluir a todos los involucrados y afectados. Esto puede realizarse por medio de talleres de socialización y consulta, de manera a tener en cuenta sus opiniones, comentarios, preocupaciones, etc. Esta actividad puede enriquecer el contenido de la propuesta con información relevante y oportuna de los propios actores afectados, al tiempo que permite percibir el nivel de aceptación de la propuesta, así como los posibles desafíos.

- ✓ Para ello es importante establecer también un marco de trabajo interinstitucional que permita involucrar a entidades públicas relacionadas a cada proyecto. Asimismo, será muy importante desarrollar un marco de trabajo interno para el análisis de las propuestas, en el que participen instituciones clave como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría del Ambiente. Esto permitirá tener un proceso más participativo, involucrando a estas instituciones en el área de su competencia, y así dar mayor validación al esquema interno de evaluación de propuestas. Chile y Colombia son algunos de los países con esquemas similares.

- ✓ Todas las iniciativas deben contemplar un enfoque de género, poblaciones vulnerables y comunidades indígenas. En particular, las salvaguardas sociales y ambientales del Fondo Verde para el Clima son clave y tienen un peso sumamente alto en la evaluación de las propuestas. Los procesos de consulta a involucrados como mujeres, poblaciones indígenas, campesinos, deben estar bien documentados, y representan uno los criterios indispensables para que el Fondo Verde para el Clima considere positivamente las propuestas.

- ✓ Las mismas deben tener el potencial de replicabilidad, sobre todo en áreas que el FVC prioriza. Las propuestas deben tener un respaldo, de ser posible, estar basadas en experiencias piloto que cuenten con evaluación de impacto, o bien sustentadas en investigaciones científicas, de manera a asegurar una mayor probabilidad de aceptación.

- ✓ Es importante que el Fondo Verde para el Clima perciba que el país se encuentra comprometido con sus metas (NDC) y que no solo apela al financiamiento internacional para el cumplimiento de las mismas, sino que además destina recursos propios en la lucha contra el cambio climático.

- ✓ Todo el contenido descriptivo de las propuestas debe ir acompañado de documentos que lo respalden, de ser posible, documentos oficiales y publicaciones de rigor técnico y científico. Así también, según sea al caso, es conveniente citar estudios y evaluaciones de experiencias exitosas afines que den fortaleza a la propuesta.

## 23.14. Próximos pasos

- → Contar con un Decreto Presidencial que ratifique a la STP como Autoridad Nacional ante el FVC. Esto permitirá contar con una institucionalidad interna estable de largo plazo para la canalización los recursos del Fondo Verde hacia las prioridades nacionales de desarrollo en materia de cambio climático.
- → Consolidar un marco de trabajo interinstitucional entre la STP y el Ministerio de Hacienda en el proceso de evaluación de propuestas, con las contribuciones del MRE y la SEAM.
- → Preparar, socializar y validar, a través de un proceso de amplia participación el Programa País y presentarlo al Fondo Verde para el Clima como un documento oficial estratégico que guíe y enmarque las acciones del país con el FVC.
- → Incentivar iniciativas del sector privado de modo a diversificar la cartera de proyectos.
- → Iniciar el proceso para la nominación de entidades (públicas y privadas) para su acreditación ante el FVC.
- → Generar un espacio de mayor difusión sobre el FVC. Utilizar la Comisión Nacional de Cambio Climático como plataforma de intercambio de ideas y espacio de consulta sobre cambio climático.

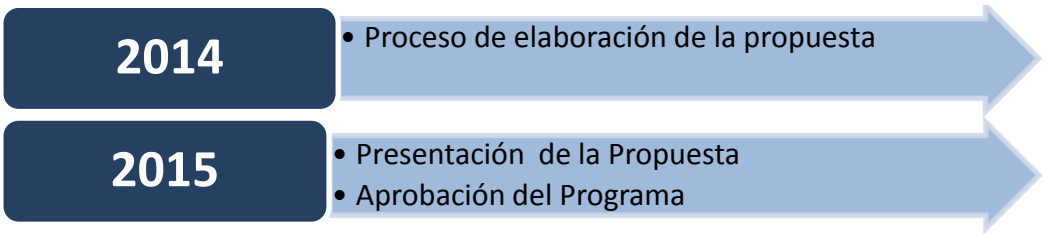
# FORTALECER CAPACIDADES ANTE LOS DESAFÍOS PRESENTES Y HACIA LAS GENERACIONES FUTURAS

# 24. Programa Nacional de Becas de Postgrados en el Exterior Carlos Antonio López BECAL

## 24.1. Introducción

En el año 2014 la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Hacienda y el CONACYT, considerando la baja capacidad del país de generar y aplicar conocimiento requerido para el desarrollo, acordaron la presentación de una propuesta que fue presentada y aprobada en el año 2015, dando nacimiento al Programa de becas de posgrado Don Antonio López- BECAL.

El programa está destinado a egresados de una carrera con el fin de llevar a cabo sus estudios de especialización en el extranjero, con el desafío principal de mejorar la oferta del capital humano avanzado, mediante el financiamiento de becas estudios de entrenamiento docente y post grados en centros de excelencia del exterior, contribuir a aumentar los niveles de generación y aplicación de conocimiento en las áreas de Ciencias y Tecnologías y en los niveles de aprendizaje en la educación.




Se ha realizado un diagnóstico de investigación, considerando que el Paraguay se encuentra por debajo del promedio en ALC en generación y aplicación de conocimiento científico-tecnológico, un diagnóstico de innovación, que determinaba que la brecha respecto a la media de la región en el número de graduados en maestrías y doctorados por cada 1000 habitantes de la PEA es del 20%, un diagnóstico de educación, con datos en el que el 2012, el 75% de los docentes escolares poseen nivel de IFD (tecnicatura), 24,6% de los docentes escolares poseen formación universitaria y el 2,6% de los docentes tienen postgrado universitario.

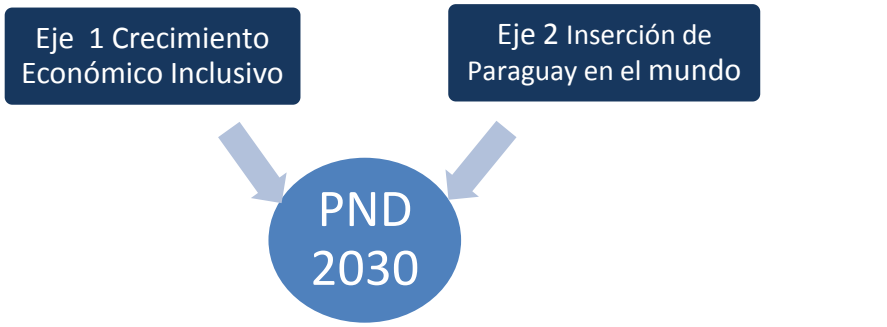
El Programa BECAL se enmarca en un diagnóstico general, recogido en diferentes documentos de planificación y política pública, que señalan la necesidad de mejorar la dotación de recursos humanos altamente calificados que permitan orientar a la sociedad y a la economía del país hacia una mayor y más eficiente producción de conocimiento[58].

El Plan Nacional de Desarrollo 2030 (2014) ofrece el marco más general al plantear tres grandes ejes estratégicos hacia 2030: 1. Reducción de la pobreza y desarrollo social, 2. Crecimiento económico inclusivo, y 3. Inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada; que se combinan con cuatro dimensiones transversales: 1. la igualdad de oportunidades, 2. la gestión pública eficiente y transparente, 3. el ordenamiento y desarrollo territorial, y la sostenibilidad ambiental; para dar lugar a doce estrategias de desarrollo específicas, cuatro en cada uno de los ejes estratégicos mencionados:

(1.1) Desarrollo social equitativo: Combina desarrollo social, reducción de pobreza e igualdad de oportunidades.
(1.2) Servicios sociales de calidad: Combina reducción de pobreza, desarrollo social y gestión pública eficiente y transparente.
(1.3) Desarrollo local participativo: Combina reducción de pobreza, desarrollo social y ordenamiento territorial.

[58] Milesi D., Aggio C. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018

(1.4) Hábitat adecuado y sostenible: Combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.
(2.1) Empleo y seguridad social: Combina crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades.
(2.2) Competitividad e innovación: Combina crecimiento económico inclusivo con gestión pública eficiente y transparente.
(2.3) Regionalización y diversificación productiva: Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial.
(2.4) Valorización del capital ambiental: Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental.
(3.1) Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado: Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con igualdad de oportunidades.
(3.2) Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país: Combina inserción de Paraguay en el mundo con gestión pública transparente y eficiente.
(3.3) Integración económica regional: Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial.
(3.4) Sostenibilidad del hábitat global: Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental[59].




- Contar con al menos una universidad de clase mundial entre las 400 mejores del mundo
- Alcanzar los stándares internacionales de calidad educativa
- Propiciar la reincorporación de paraguayos destacados en el exterior
- Quintuplicar el número de patentes de invenciones nacionales

La posibilidad de llevar a cabo estas estrategias se sostiene en diferentes inversiones, entre ellas, las relacionadas con capital humano.

La Política Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, 2002), señala que el país enfrenta una brecha de conocimiento no solamente con los países más desarrollados del mundo, sino también con la mayor parte de los demás países sudamericanos y que ello no sólo tiene un efecto directo en el campo de la producción científica, sino que a través de ello sobre la capacidad de innovación productiva, la competitividad de la producción nacional, el nivel y la calidad de vida de la población, la productividad y la capacidad de

[59] Milesi D., Aggio C. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018

producción de bienes exportables con alto valor agregado. Señala la necesidad de incorporar un concepto de desarrollo basada en un tejido estructural con alto contenido de conocimiento que además del crecimiento de indicadores económicos o sociales, considere los conceptos de sustentabilidad, justicia social y eficiencia[60].

En ese marco plantea ejes de acción relacionados con 7 sectores identificados como prioritarios: 1- Cadenas agroproductivas - Productos cárnicos - Biotecnología. 2- Energía, Minería y sus aplicaciones industriales. 3- Tecnologías de la Información. 4- Ambiente, Recursos Naturales y Tecnologías Limpias. 5- Desarrollo Tecnológico para la Industria 6- Temáticas Sociales (con énfasis en Salud y Educación). 7. Importancia de la investigación científica y tecnológica.

El *Libro Blanco de los Lineamientos para una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Paraguay. CONACYT (2014)* revisa la Política de 2002 y propone la articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con la demanda endógena de conocimientos.

Para promover la innovación institucional y empresarial y lograr la apropiación social de los conocimientos, identifica sectores prioritarios en base a cuatro ejes: 1. Impacto económico, social y ambiental del sector; 2. Ventajas comparativas del sector/actividad; 3. Condiciones institucionales favorables y; 4. Importancia estratégica del sector para mejorar las condiciones de vida de la población.

En función de esos criterios los sectores priorizados se clasifican en: productivos, sociales y transversales.

- → Los productivos priorizados son: cadenas agroindustriales; minería y metalurgia; metalmecánica; forestal y biomasa; energías limpias y renovables, transporte y logística, turismo e industrias culturales; industrias de media y alta tecnología; y construcción.

- → Los sectores sociales priorizados son: salud; educación y formación para el trabajo; hábitat; y seguridad.

- → Los sectores transversales priorizados son: nanotecnología; biotecnología; tecnología de la información; tecnologías cognitivas y tecnologías ambientales.

En el área de educación, la Agenda Educativa 2013-2018 (MEC, 2014) y el Plan Nacional de Educación 2024 (MEC, 2011) coinciden en señalar la necesidad de fortalecer la formación de los educadores de los niveles iniciales y medios del sistema escolar de Paraguay.

## 24.2. Objetivos

El programa de becas de posgrado Don Antonio López- BECAL tiene como objetivo contribuir al aumento de los niveles de generación y aplicación de conocimiento en las áreas de ciencia y tecnología y los niveles de aprendizaje en la educación a través del mejoramiento de la oferta del capital humano avanzado en dichas áreas.

Sus objetivos específicos son:
(i) aumentar la cantidad de investigadores con doctorado y maestría en áreas de CyT;
(ii) aumentar la cantidad de profesionales con maestría en áreas de CyT y en otras áreas del conocimiento relevantes para el desarrollo del país; y
(iii) aumentar la cantidad de educadores con maestría en educación y con entrenamiento en las diversas áreas del conocimiento.

[60] Milesi D., Aggio C. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018

El Programa cuenta con cuatro componentes a ser ejecutados en 60 meses, tres componentes relacionados a cada uno de los objetivos específicos ulteriores a los que apuntan las becas y un cuarto componente orientado al desarrollo de la institucionalidad necesaria para el buen funcionamiento del programa.

El programa es financiado por:

EL Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)que aporta US$ 53 millones en el marco de la Ley 4758/2012

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que aporta otros US$ 20 millones a través del préstamo N° 3491/OC-PR.

El período de ejecución del Programa es de hasta 60 meses a partir de septiembre de 2015 (aunque el Programa inició sus actividades en julio de 2015) de acuerdo a la Resolución Nº19 del 28 de abril de 2015 del FEEI.

| Metas Becal 2015-2018 | | |
|---|---|---|
| Tipos de Beca | Nº becas diciembre 2017 | Nº becas meta para el 2018 |
| Doctorado para investigadores en CyT | 75 | 125 |
| Maestría para investigadores en CyT | 85 | 100 |
| Postdoctorados | 0 | 20 |
| Maestría para Profesionales en CyT | 228 | 266 |
| Maestría para Profesionales en otras áreas del conocimiento | 251 | 268 |
| Maestría para Profesionales en Educación | 177 | 272 |
| Entrenamiento Docente | 199 | 405 |
| | 1015 | 1456 |

## 24.3. Estructura

Está compuesto por un Comité de Coordinación Estratégica (CCE), un Equipo Técnico, un Comité de Evaluación y una Coordinación General:

El Comité de Coordinación Estratégica está conformado por:

- Ministerio de Hacienda (UEP)
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT)
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
- 4 miembros representantes de la Sociedad Civil, sector privado, academia y comunidad de investigadores científicos.

## 24.4. Etapas y procesos

### Etapa I. Planificación

Paso 1 Calendario de Convocatorias
- Convocatoria con postulación autogestionada
- Convocatoria con postulación delegada
- Convocatorias de postulación cerrada

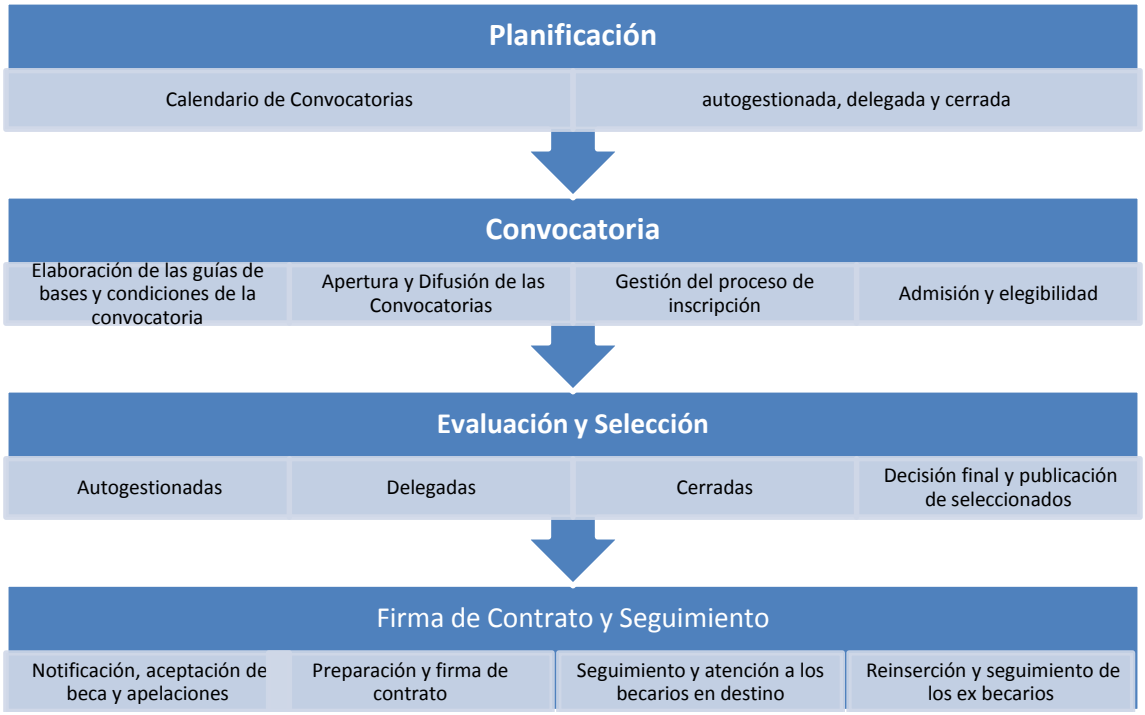
### Etapa II. Convocatoria

Paso 2. Elaboración de las guías de bases y condiciones de la convocatoria

Paso 3. Apertura y Difusión de las Convocatorias
Paso 4. Gestión del proceso de inscripción
Paso 5. Admisión y elegibilidad

**Etapa III. Evaluación y Selección**
Paso 6. Evaluación y selección de los candidatos difiere según el tipo de convocatorias.
- Autogestionadas
- Delegadas
- Cerradas
Paso 7. Decisión final y publicación de seleccionados

**Etapa IV. Firma de Contrato y Seguimiento**
Paso 8. Notificación, aceptación de beca y apelaciones
Paso 9. Preparación y firma de contrato
Paso 10. Seguimiento y atención a los becarios en destino
Paso 12. Reinserción y seguimiento de los ex becarios




## 24.5. Resultados

A diciembre de 2017, el programa:

- ✓ realizó 15 convocatorias (cuatro autogestionadas1, siete delegadas a través de Fulbright -EE.UU.-, Chevening -Reino Unido-, LASPAU -EE.UU.-y SFERE –Francia- y cuatro del tipo cerradas para docentes -a Colombia, Francia y España;
- ✓ recibió alrededor de 3.000 postulaciones;
- ✓ seleccionó:
- 152 para investigación (71 doctorados y 81 maestrías),
- 492 para innovación financió un total de 1013 becarios/as en los tres componentes (232 maestrías para profesionales en CyT)

- 260 maestrías en otras áreas de conocimiento);
- 369 para educación (164 para maestrías a educadores y 205 para entrenamientos docentes).
- 1071 Becarios/as Becal:

| Cantidad | Tipo de Becas |
|---|---|
| 3 | Doctorado en Educación |
| 101 | Doctorado para investigadores en CyT |
| 197 | Entrenamiento docente |
| 86 | Maestría para investigadores en CyT |
| 236 | Maestría para profesionales en CyT |
| 187 | Maestría para profesionales en Educación |
| 251 | Maestría para profesionales en otras áreas relevantes |
| 10 | Maestrías para profesionales en CyT |
| 1071 | Total en General |

- Los Becarios retornados son: 380

- Los Becarios actuales: 691

El Programa tiene un sistema de información para facilitar la reinserción laboral de becarios, implementado y en funcionamiento. Los esfuerzos para facilitar la inserción de los retornados difieren de acuerdo al tipo de beca. Los ex becarios del sector educativo por lo general tienen una reinserción inmediata y compromisos para compartir en su comunidad educativa lo aprendido.

Desde el programa se acompaña al MEC en los diferentes pasos de reinserción pautados con los docentes a su regreso como son los talleres de socialización de proyectos. Por el contrario, la reinserción de los becarios en investigación, área de incipiente nivel de desarrollo de redes a nivel nacional, constituye un desafío y requiere intensificar la coordinación de esfuerzos con la CONACYT y las instituciones de educación superior del Paraguay. Para esto es esencial poder orientar más las áreas de las becas sobre temas de prioridad estratégica nacional y sobre los cuales hay una demanda de recursos humanos insatisfecha[61].

Varias personas, que al postular al Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación del Paraguay Don Carlos Antonio López (BECAL), desempeñaban servicios públicos desde la Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social (STP) y estamos orgullosos. Esta posibilidad permitió que todas las personas que reúnan las condiciones apliquen y fortalezcan sus capacidades a través del mejoramiento de la oferta de capital humano.

En total son 15 funcionarios que se capacitan en diversas áreas en prestigiosas universidades de España, Chile, Escocia, Estados Unidos y Reino Unido.

## 24.6. Lecciones Aprendidas[62]:

En dos años y medio BECAL ha logrado poner en marcha una estructura inédita que ha demostrado capacidad de reflexionar, aprender e introducir modificaciones a aspectos puntuales que requerían rápidos reajustes y otorgar más de 1000 becas.

Un ejercicio de diseño correctamente desarrollado, de eficacia en la gestión, ha permitido alcanzar las metas previstas e incrementarlas.

[61] Milesi D., Aggio C. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018
[62] Darío Milesi, Carlos Aggio. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018

La gestión eficiente en general en el uso de los recursos ha permitido desarrollar una estructura y los procesos acordes a las necesidades del Programa y cumplir con las metas relativas a las becas a otorgar.

En relación a mantener una buena gestión se observa la necesidad aumentar la focalización de las convocatorias y/o ajustar el sistema de selección para asegurar que los becarios se formen en áreas de impacto potencial para el desarrollo del país

Asimismo, la sistematización de la información sobre becarios y, especialmente las posibilidades de consulta a la base de datos deben contar con un sistema de mejoras continuas y de accesibilidad, no perdiendo de vista la información de base sobre postulantes no seleccionados con vistas a futuros estudios de impacto.

Evaluar los costos diferenciales de las becas según destinos para asegurar el mayor grado de eficiencia en el uso de recursos.
Sostener e incrementar los esfuerzos de difusión y comunicación para lograr que haya una mayor proporción de postulantes y becarios del interior del país.

## 24.7. Próximos Pasos[63]:

**Se proyecta BECAL 2 para el periodo 2018-2023.**

La fase II del Programa BECAL, cuenta con un presupuesto de 60.000.000 dólares americanos, financiado por el Fondo para la excelencia de la Educación y la investigación (FEEI) como fuente de financiamiento.

Este programa además de las mismas oportunidades de la fase I incorpora lo siguiente:

- Un programa de Movilidad Estudiantil de Grado, promoviendo la salida de estudiantes durante sus estudios de grado, para cursar un semestre en otras universidades, ampliando el intercambio y experiencias académicas en el exterior.
- Becas para cursos de nivelación de idiomas
- Fondo concursable para facilitar una reinserción efectiva de becarios.

[63] Milesi D., Aggio C. Informe final de la evaluación Intermedia del Programa. Marzo 2018

# FORTALECER CAPACIDADES ANTE LOS DESAFÍOS PRESENTES Y HACIA LAS GENERACIONES FUTURAS

# 25. Universidad Científica del Paraguay

## 25.1. Apuntes generales

La visión país consensuada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 ubica al Paraguay entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento.

Este último elemento, cuenta con un objetivo específico dentro de los 72 objetivos que tiene el Plan para el 2030: *Contar con al menos una universidad paraguaya entre las primeras 400 a nivel mundial (en cualquiera de los tres rankings más utilizados) y Quintuplicar el número de patentes de invenciones nacionales*.

La misma Constitución Nacional en su Artículo Nº 177 "Del carácter de los planes de desarrollo" establece que *los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público*. Estamos obligados a darle cumplimiento.

**Para ejecutar este mandato se conformó un grupo de discusión que planteó cómo generar una estrategia para la creación de una universidad de nivel mundial. Se analizaron dentro de las experiencias internacionales, tres opciones, la primera fue elegir la mejor universidad *rankeada* dentro del país y concentrar ahí los recursos, la segunda opción empezar una universidad de cero, la última opción era fusionar universidades.**

Al evaluar las tres opciones se fueron descartando, la primera porque la misma experiencia internacional advierte la transformación de una universidad en una que investigue mucho no es un problema de recursos financieros sino de gobernanza, poner más recursos en una universidad que ya tiene un sistema de gobierno que apunta hacia determinados énfasis que no solo de investigación no inspira buenos resultados.

La segunda, porque a la luz de la experiencia internacional, empezar una universidad completamente de cero es riesgoso porque hay una alta tasa de mortalidad de iniciativas completamente nuevas en los primeros 5 años de existencia además de los costos elevados.

En cuanto a la tercera alternativa, la misma está siendo utilizada de forma creciente en varios países y sobre todo del continente europeo, experiencias que se revisaron en Francia refieren que la fusión de universidades ya existentes obliga a que se abra una discusión acerca de la estructura de gobernanza entonces se genera una nueva organización con instituciones que ya tienen trayectoria e historia de producción científica.

**Esta última opción fue la más viable para aplicarla al Paraguay y se fue avanzando en la fusión de una doble afiliación institucional, en la que los docentes formen parte de una organización base y una de red que sería la Universidad Científica del Paraguay (UCP).**

También se evaluó que la clave para estar entre las mejores universidades del mundo es la investigación. Los indicadores de los tres rankings más utilizados en el mundo están relacionados a las capacidades de investigación.

En el ranking universitario *Academic Ranking of World University* (*ARWU)*, de Shanghái, el 90% de los indicadores están relacionados a capacidades de investigación, en el *Times Higher Education,* de Londres, y el *Quacquarelli* Symonds (QS), de origen británico tienen 60% de relación con la investigación.

## 25.2. Estrategia

Se identificó que la clave para mejorar los niveles de *rankeado* de institutos de enseñanza superior o universidades es la investigación. Entre el 60 y 90% de los *rankings* utilizan esta variable. A partir de ello la estrategia se basa en potenciar la investigación sobre la base existente.

En ese sentido, una meta cuantitativa, tomando como punto de referencia el análisis (base de datos *Scopus*®) realizado en el año 2016 donde se identificó que una universidad de entre las 400 mejores del mundo produce 1.500 publicaciones científicas e indexadas internacionalmente. La producción paraguaya fue comparada y era de aproximadamente 130 publicaciones por año.

Estos números reforzaron más la idea de generar una red que apoye a las entidades básicas de formación para que aumenten su productividad científica y fue así que se definió concentrar esfuerzos en programas doctorales que le forman a investigadores en programas interdisciplinarios en áreas amplias y por eso se generaron propuestas para tres doctorados , uno en ingeniería física y matemática, doctorado en ciencias de la vida, medicina, biología, veterinaria y otro, un doctorado en ciencias sociales.

Con base en estos tres programas doctorales se elaboraron propuestas de acuerdo a la Ley Nº 4.995 de *Educación Superior,* y se generó un estatuto que recoge estos elementos de una universidad de investigación sobre la base de doble afiliación.

Igualmente, se generaron los programas académicos de estos tres doctorados con todos los planteles docentes, se hizo un presupuesto, y se invitó en una primera ronda a universidades y 14 de ellas decidieron formar parte de esta red después se creó la Alianza para el Desarrollo Científico del Paraguay (ADECIP) sin fines de lucro y con capacidad restringida y que promueva y pueden formar parte de ella instituciones y personas.

## 25.3. Desafíos

El siguiente paso es presentar un proyecto de Ley al Parlamento. Al respecto, ya se cuenta con un borrador.

Este proceso inició desde arriba hacia abajo, primero el país definió qué se quiere avanzar y hacia la generación del conocimiento, la economía del conocimiento que a partir de esa visión es generar más conocimiento y el objetivo de una universidad paraguaya entre las 400 mejores del mundo.

Los desafíos de corto plazo se encaminan a finalizar la documentación necesaria para un respaldo normativo acorde y que sostenga toda la plataforma de este proyecto y darle seguimiento hasta su planificación y posterior ejecución.

# SOBRE LA STP

FORTALECIMIENTO
GESTIÓN DE RECURSOS Financieros
PRESUPUESTO CON CRECIMIENTO RAZONABLE
TRANSPARENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
GESTIÓN DEL TALENTO Humano
APROBACIÓN DE POLÍTICAS
APROBACIÓN DE MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES
INCORPORACIÓN E INCLUSIÓN DE PERSONAS
ANÁLISIS DE GÉNERO
PROFESIONALIZACIÓN
REGLAMENTOS APROBADOS
EVOLUCIÓN SALARIAL
CAPACITACIÓN
RENOVACIÓN DEL PLANTEL DE PERSONAL
RECONOCIMIENTOS
INNOVACIONES

# II. Sobre la STP

## 26. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP

### 26.1. Fortalecimiento y consolidación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social STP

Todos estos procesos de trabajo se llevaron a cabo acompañados por el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Uno de los procesos de aprendizaje se sitúa principalmente en cómo se ha dado la plataforma interna organizativa para que siendo el punto de apoyo técnico se desplieguen todos los procesos que se mencionarán más adelante.

Para la STP este periodo 2013-2018 ha supuesto cambios y ajustes en aspectos organizativos, como institución dependiente de la Presidencia de la República creada por Decreto Ley Nº 312 /62 y aprobada por Ley Nº 841/62 como un organismo central de planificación de carácter permanente, siendo una de las Secretarías claves de la Presidencia del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay.

La STP a nivel interno cuenta con cuatro coordinaciones:

- Gabinete
- Gestión Pública del Desarrollo
- Reducción de Pobreza y Desarrollo Social
- Crecimiento económico inclusivo

Como Secretaría del Ejecutivo integra espacios de deliberación y toma de decisiones en materia de política económica y política social, entre otros, y forma parte del Equipo Económico Nacional (EEN).

En atención a la ley de creación y el Equipo Económico Nacional, coordinó la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, en cumplimiento a los artículos de la Constitución Nacional Nº 176 "De la política económica y de la promoción del desarrollo, social y cultural" y el Nº 177 "Del carácter de los Planes de Desarrollo".

Asimismo, la STP tiene el rol de participar en la implementación de las políticas, planes y programas de la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza "Sembrando Oportunidades", la cual involucra a ministerios y secretarías de la Administración Central, cooperando significativamente en los lineamientos y el quehacer de las prioridades del país, relativas a temas como pobreza, la vinculación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con la Ventanilla Única de Inversiones Públicas (VUIP) al PND 2030, los proyectos de Alianzas Público -Privadas (APP), entre otros.

Paraguay apuntó a integrar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a través del Decreto Nº 4.992, la STP coordina dicho proceso de acercamiento.

- **Fortalecimiento de la estructura interna para ser punto de apoyo a los desafíos**

La estructura actual de la STP se ha fortalecido en los 5 años de gestión, con una idea renovada que apunte a ser una estructura para servir y transformar, versátil y ágil y con servicio especializado para afrontar los desafíos en la función. Los concursos públicos aumentaron, así como la capacitación profesional de apoyo a la calidad continua, esto supuso un crecimiento interno razonable, así como el presupuesto asignado y el apoyo de la cooperación internacional, gestionado y coordinado desde la misma.

Se alinean las acciones de la STP como parte de la Estrategia 1.2 del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En tal sentido, dentro del componente que apunta al *Aumento del bienestar de la población a través del mejoramiento de la eficiencia y transparencia de los servicios públicos,* enmarca su fortalecido perfil en la línea transversal de Gestión Pública eficiente y transparente.

Uno de los más importantes desafíos ha sido plantear las acciones de coordinación sin que por ello suponga un crecimiento desproporcional a las acciones planteadas por esta Secretaría de Estado, por lo que se fijó el objetivo en el mismo PND de: ***Aumentar la proporción de funcionarios públicos incorporados o promocionados con criterio de méritos y aptitudes (% de cargos concursados).***

En el mismo componente, como mandato se establece medir avances: En el numeral 1.2.4 de Administración pública, refiere a que "*El Estado deberá avanzar hacia un proceso de* ***modernización de la gestión pública****, simplificación de trámites burocráticos, mejoramiento de los procesos de incorporación a la función pública basado en méritos y aptitudes, y de implementación de un modelo de gestión basado en resultados.*

Estos desafíos llevaron a la necesidad de implementar un programa de modernización de la gestión pública orientado al ahorro público, mejorando la productividad en un entorno de seguridad jurídica y protección de los derechos, así como en la mejora de condiciones de bienestar, como se estableció en la estrategia.

En el Plan Estratégico de la STP periodo 2015-2018, se dispusieron nuevos objetivos para el desarrollo y fortalecimiento institucional, en las siguientes dimensiones: Valor Público, Financiera, Procesos Internos y Aprendizaje y Crecimiento.

## 26.2. Fortalecimiento: Hitos principales en el proceso

Se tomaron los hitos principales del fortalecimiento institucional los siguientes:

### 1.2.2. Gestión de los recursos financieros

- **Presupuesto con crecimiento razonable**

Se obtuvo un aumento en el presupuesto con la fuente de financiamiento 10 "Recursos del Tesoro" de Gs. 11.329 millones en el año 2013 pasando a Gs. 32.905 millones para el 2018, que representa un 190,45%, esto para lograr los objetivos programáticos y dotar de los recursos necesarios para la misión institucional.

- **Transparencia económica y financiera**

La Unidad de Rendición de Cuentas, una oficina clave en la transparencia y para cuidar los recursos del Estado, mantiene actualizados los archivos pertinentes al uso de los recursos financieros, de manera ordenada y digitalizada desde el mes de agosto de 2013 al cierre del periodo presidencial 2018, en cumplimiento de las disposiciones legales emanadas por la Contraloría General de la República y otros instrumentos administrativos de rigor.

Se ha realizado la publicación de provisión de información en el uso de los recursos públicos en cumplimiento a la Ley N° 5189/2014 "De provisión de información en el uso de los recursos públicos" y de la Ley Nº 5282/2014 "De acceso a la información Pública.

### 1.2.3. Gestión del talento humano

- **Aprobación de Políticas del Talento Humano, la que establece un sistema de gestión con enfoque de desarrollo humano**

Desde el año 2014 se cuenta con un Manual de Políticas de Gestión de Personas cuyo objetivo es articular la planificación de la gestión de personas, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo, la gestión de las relaciones humanas y la organización y funcionamiento del área de gestión de personas.

- **Aprobación de Manual de Organización y Funciones,**

En el 2015 se crean las Coordinaciones Generales con rango de Viceministerios y a través de la Resolución STP Nº 52/2015 se adecua la estructura orgánica de la STP y como instrumento de organización del trabajo se establecen las funciones de cada dependencia a través del Manual de Funciones aprobado.

- **Incorporación de personas**

En el marco del fortalecimiento institucional se incorporaron profesionales a través de concursos públicos de oposición, dando cumplimiento a la legislación vigente. Los concursos se realizan respetando los principios de igualdad, mérito, inclusión, transparencia y objetividad, garantizando así la selección de las personas idóneas para desarrollar las funciones requeridas, y se instaló así una nueva cultura en la gestión, centrada en las personas y sus potencialidades, y de contribución a la institución.

En el 2013 la STP contaba con 135 personas y a julio de 2018 con 296 entre personal permanente, contratado y comisionado. El mayor número de concursos para incorporación de personal se dio entre los años 2014 y 2015, principalmente por la contratación para servicios en el marco de la Encuesta Permanente de Hogares y Fichas sociales. A julio de 2018 han disminuido los nuevos llamados registrándose 3 (tres) concursos, en cargos permanentes y temporales.

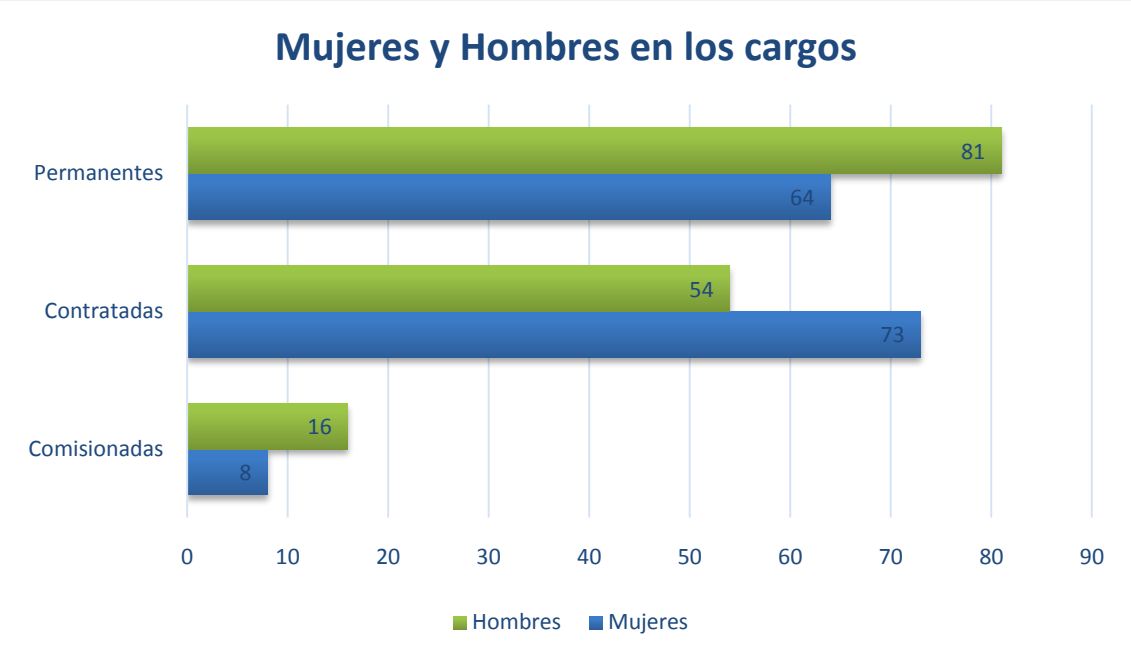
En lo que respecta a la inclusión y para dar cumplimiento a la accesibilidad a cargos conforme a la Ley Nº 3585/08, que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se realizan concursos para incorporar personas con discapacidad (PcD). En el año 2015 ingresaron dos (2) personas en carácter permanente y al 2018 se encuentran incorporadas en total ocho (8).

Del total de 296 funcionarios y funcionarias, la cantidad de hombres y mujeres en los cargos se indican en el siguiente cuadro:

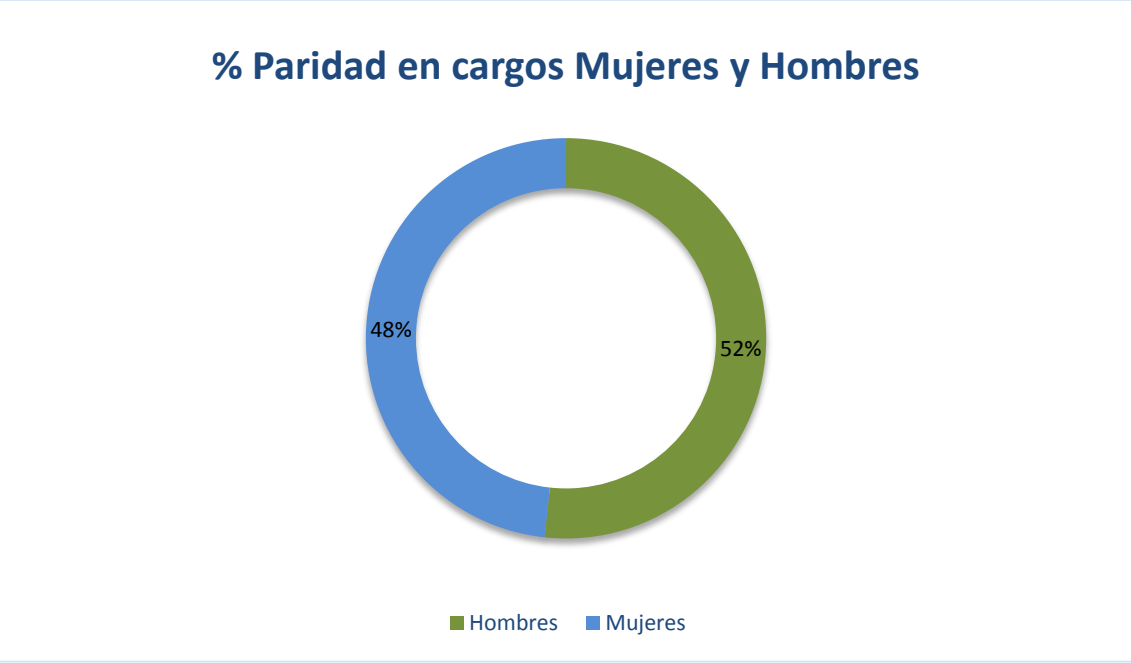
| Funcionarios/as Permanentes | Cantidad de personas - 2018 |
|---|---|
| Hombres | 81 |
| Mujeres | 64 |

| Funcionarios/as Contratadas | Cantidad de personas - 2018 |
|---|---|
| Hombres | 54 |
| Mujeres | 73 |

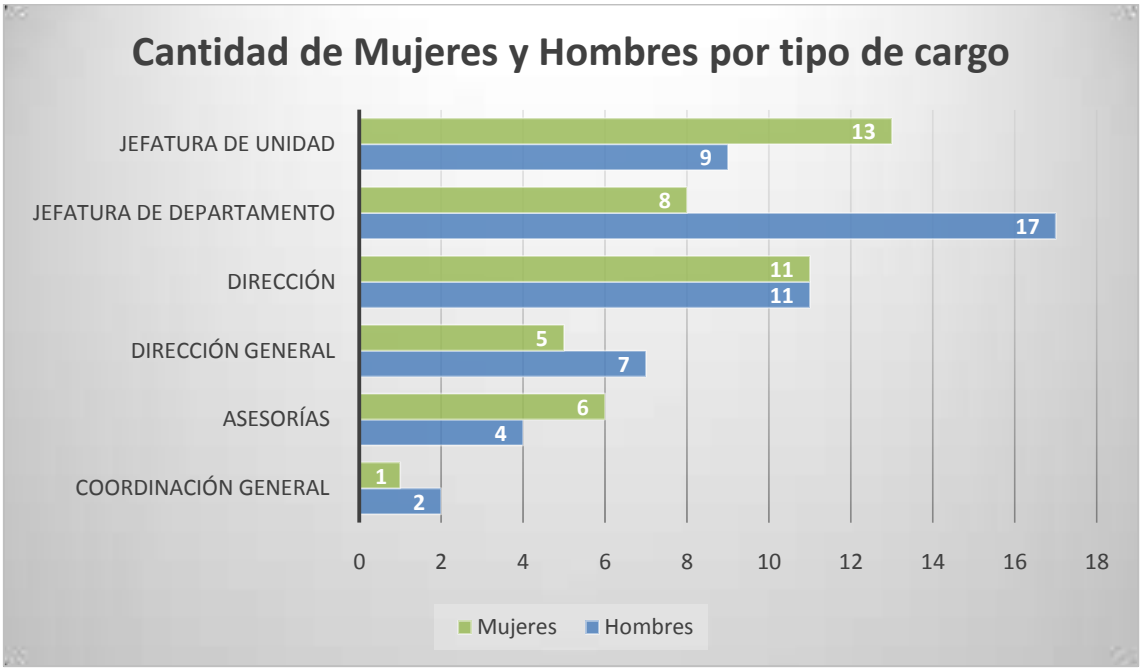
| Funcionarios/as Comisionados/as | Cantidad de personas - 2018 |
|---|---|
| Hombres | 16 |
| Mujeres | 8 |

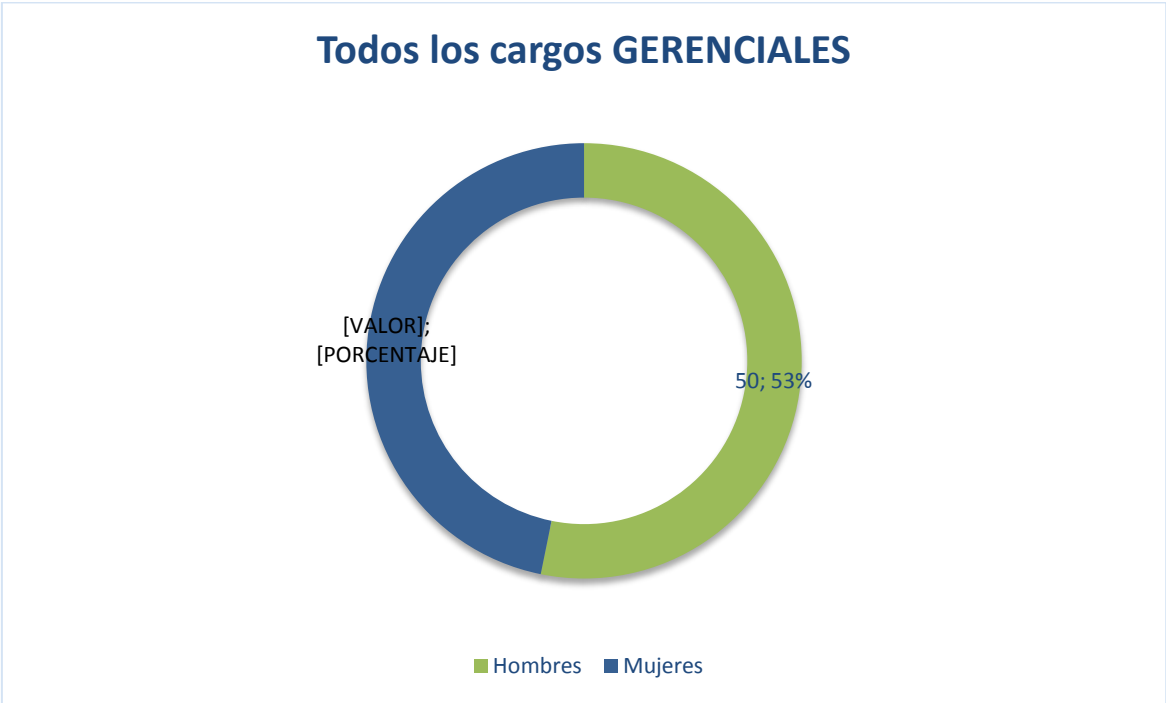



La distribución de personal según tipo de contrato indica una leve ventaja del total general de hombres con la cantidad de mujeres. Del análisis de equidad de género de personal de la STP, en general es equilibrado de 52% de hombres por sobre el 48% de mujeres.




Por tipo de cargo, a julio de 2018, la cantidad de hombres y mujeres por tipo de cargos, encuentra un mayor número de mujeres en los cargos de Jefaturas de Unidad y Asesorías. Por otra parte, cargos como Jefatura de Departamento, las Direcciones Generales y Coordinación General, recaen en mayor parte a cargo de los hombres. El cargo que se encuentra paritario es de las Direcciones.




El 53% de los cargos gerenciales está ocupado por hombres, con una leve ventaja sobre las mujeres que recae en ellas el 47%. En general se observa una distribución razonablemente cercana a la paridad total en cargos gerenciales para hombres y mujeres.

- **Capacitación.**

Desde 2015, la institución cuenta con un Reglamento del Plan de Capacitación y Formación Anual, aprobado por Resolución Nº 229/2015. Para el desarrollo de capacidades, cada dependencia planifica y gestiona sus requerimientos de capacitación ya sea individual o grupal, a nivel nacional o internacional, conforme a sus necesidades específicas, que en su mayoría son financiados por la cooperación internacional.

La STP ha ejecutado en el Objeto de Gasto 290 – Servicios de Capacitación y Adiestramiento- del año 2013 al año 2018 Gs. 241.918.458.

La institución fomenta la capacitación de funcionarios y funcionarias que, a julio de 2018, suman quince (15) funcionarios/as que han accedido a becas en el extranjero (a través de la Becal y otros programas). A la fecha, se han otorgado 7 permisos sin goce de sueldo para maestrías en el extranjero a funcionarios permanentes de la STP.

Los datos respecto a la profesionalización y nivel académico indican que el 2013, el 43% de funcionarios y funcionarias contaban con título de grado- universitario; el 21% con estudios de posgrado; el 10% se encontraba estudiando alguna carrera universitaria, el 15% con formación de bachilleres y el 11% de tecnicaturas u otros tipos de formación requerido para el desempeño en el cargo.

A julio de 2018, el 52% cuenta con título de grado- universitario; el 19% con estudio de bachiller; el 16% con postgrados, 10% se encuentra estudiando alguna carrera universitaria y el 3% con otros tipos de formación.

- **Evolución Salarial**

En cuanto al salario, se dio un aumento del salario base del 63,78%, siendo la remuneración más baja de Gs. 1.658.232 en el ejercicio 2013 y al ejercicio de 2018 de Gs. 2.600.000.

El salario promedio en el 2013 de Gs. 2.667.209 y al 2018 de Gs. 5.415.859.

- **Bienestar del Personal, Clima laboral.**

Como principales acciones que posibilitaron mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo, se mencionan algunas de las decisiones que a nivel interno han acompañado el fortalecimiento:

- ✓ Seguro médico corporativo desde el año 2013, 100% funcionarios permanentes (Titular más cónyuge e hijos hasta 22 años o hijos con discapacidad sin límite de edad, o titular más padres a su cargo) mediante un Contrato firmado con la Empresa SIME.
- ✓ Seguro de vehículos institucionales (incluye cobertura por responsabilidad civil, daños contra terceros y ocupantes del vehículo).
- ✓ Mejora edilicia, equipamiento en general, mejoramiento de sistemas de climatización, adecuación de salas de reuniones, pinturas, iluminación, limpieza.
- ✓ Instalación de Sala de Lactancia.
- ✓ Inclusión: Habilitación de baño para Personas con Discapacidad. Rampa de acceso al edificio.
- ✓ Medidas de seguridad contra incendio y/o siniestros, cámaras instaladas en puntos estratégicos.
- ✓ Dotación, innovación y mejoramiento de equipos informáticos.
- ✓ Renovación de flota de vehículos institucionales.
- ✓ Pago de Ayuda por Escolaridad de los hijos (por 1ra. vez en el 2018).

- **Innovaciones**

Las herramientas e innovaciones en la gestión de recursos humanos han sido fortalecidas y se destaca por ello cuanto sigue:

- ✓ Implementación de sistema de visualización de marcaciones del personal en intranet.
- ✓ Implementación de sistema de marcaciones móviles por GPS (geo referencia)
- ✓ Implementación del sistema de carga de legajos electrónicos por parte del personal en la intranet.
- ✓ Creación de espacios de difusión de capacitaciones y eventos culturales en la plataforma informática ATYRA.
- ✓ Sistema informático de cálculo de Remuneración Extraordinaria
- ✓ Emisión de certificado laboral, liquidación de salarios y encuestas a través del sistema mi.stp en la intranet.

- **Reglamentos aprobados:**

| Nº DE RESOLUCIÓN | TEMA |
|---|---|
| 56/2014 | Políticas de recursos humanos. |
| 19/2014 | Reglamento aprobado de pago de remuneración extraordinaria y adicional a funcionarios 2014. |
| 52/2015 | Estructura Orgánica de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (en base a la nueva estructura con coordinaciones generales). |
| 589/2015 | Reglamento aprobado de pago de remuneración extraordinaria y adicional a funcionarios 2015. |
| 333/2015 | Perfil de cargos de la Dirección de RRHH. |
| 314/2015 | Reglamento e instrumentos de Evaluación de desempeño homologado por la Secretaría de la Función Pública (SFP). |
| 229/2015 | Reglamento de capacitación y formación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. |
| 334/2015 | Manual de Funciones de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. |
| 472/2016 | Reglamento de protocolo de atención al usuario de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. |
| 137/2016 | Plan Anual de Concursos Ejercicio 2016. |
| 46/2016 | Reglamento aprobado de pago de remuneración extraordinaria y adicional a funcionarios 2016. |

| Nº DE RESOLUCIÓN | TEMA |
|---|---|
| 391/2016 | Por la cual se reglamenta el procedimiento y sanción de la violencia laboral, el *mobbing* y el acoso sexual. |
| 61/2017 | Plan Anual de Concursos Ejercicio 2017. |
| 518/2017 | Reglamento Interno de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Homologado por la SFP. |
| 116/2018 | Plan Anual de Concursos Ejercicio 2018. |
| 42/2018 | Reglamento aprobado de pago de remuneración extraordinaria y adicional a funcionarios 2018. |
| 231/2018 | Plan anual de capacitación Ejercicio 2018. |
| 181/2018 | Reglamento de Pasantías universitarias no remuneradas. |

### 1.2.4. Presupuesto con ejecución para llegar a las metas y crecimiento razonable apuntando al logro de objetivos programáticos

Desde la Dirección Financiera se han enfocado las acciones con el objetivo principal de permitir la programación y formulación de los gastos y la utilización del crédito público y donaciones en forma oportuna y eficiente.

A través de un orden flexible pero regulado en intervalos anuales y plurianuales de previsión y ejecución coadyuvó para el logro de metas y objetivos programáticos e institucionales en el marco de los preceptos legales establecidos, aplicados y demostrados a través de los principios de publicidad y transparencia.

Contempla el proceso de apoyo en forma transversal a los Ejes del Plan de Desarrollo a nivel institucional y apunta así a cumplir con su rol estratégico de contar con los recursos suficientes para cumplir con los objetivos de la STP.

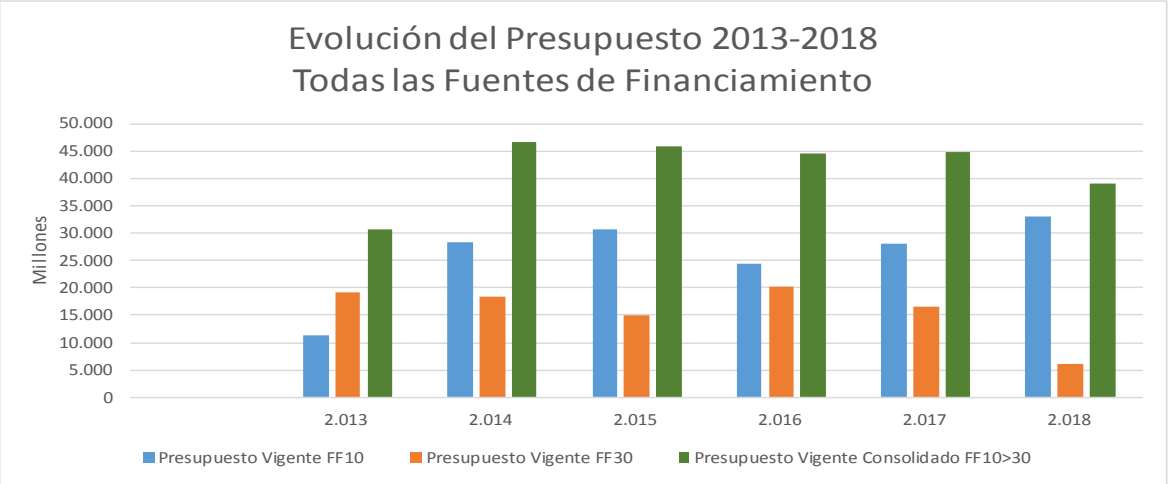
Un avance importante y que contribuye a los objetivos, constituye el hecho que la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) fue elevada a Dirección General de Contrataciones (DGC) por Resolución STP Nº 22-A/2017, de fecha 27 de enero de 2017 "POR LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, SE DISPONE EL CAMBIO DE DENOMINACION DE LA "UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES" POR LA DE "DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES", Y SE ELEVA A LA CATEGORIA DE DEPARTAMENTO A LAS UNIDADES DE "PROCESOS Y PLANIFICACION" Y "MONITOREO DE CONTRATOS".

El presupuesto asignado a la STP en el año 2013 en la Fuente de Financiamiento 10 "Recursos del Tesoro" ascendió a G. 11.329 millones. Para el año 2014, se incrementó en un 149,26%, por la inclusión de Proyecto "Levantamiento de Fichas Sociales a las Familias de los Distritos más Pobres de la Región Oriental", ejecutado por la Unidad de Registros Administrativos, con motivo de las nuevas necesidades derivadas por el acompañamiento al PND, así como la gestión del programa de reducción de pobreza.

En el periodo correspondiente al 2015 se inició un proceso de adecuación salarial del anexo del personal de la STP, según tabla de política salarial de cargos y remuneraciones implementada por el Ministerio de Hacienda MH y fue continuado en el siguiente año.

Hubo un incremento del 15,71%, en el Presupuesto para el año 2017 con respecto al anterior en la FF. 10 "Recursos del Tesoro". Para el Ejercicio Fiscal 2018 en la Fuente de Financiamiento 10 "Recursos del Tesoro", aumentó en un 16.78%. Esto se debe a la incorporación de la Aplicación de Fichas Sociales, en el marco del Programa Sembrando Oportunidades. Se obtuvo un aumento en el presupuesto con la Fuente de Financiamiento 10 "Recursos del Tesoro" de G. 11.329 millones en el año 2013, pasando a G. 32.905 millones para el 2018, el cual representa un 190,45% de incremento.

| Ejercicio Fiscal | Presupuesto Vigente FF10 | Presupuesto Vigente FF30 | Presupuesto Vigente Consolidado FF10>30 |
|---|---|---|---|
| 2.013 | 11.329.008.052 | 19.222.871.740 | 30.551.879.792 |
| 2.014 | 28.238.572.257 | 18.372.590.816 | 46.611.163.073 |
| 2.015 | 30.774.475.049 | 14.962.545.387 | 45.737.020.436 |
| 2.016 | 24.351.179.029 | 20.117.823.129 | 44.469.002.158 |
| 2.017 | 28.176.568.108 | 16.544.484.050 | 44.721.052.158 |
| 2.018 | 32.905.056.421 | 6.127.344.948 | 39.032.401.369 |




En cuanto a las actividades propias de Tesorería de la institución, se regularizaron los pagos de remuneraciones al personal permanente y contratados en los ejercicios 2013-2014. Actualmente se realiza los pagos de salarios a los funcionarios permanentes y contratados en tiempo y forma, según cronograma de pago y no existen pagos atrasados y se cuenta con un reglamento interno para la utilización de Viáticos.

- **Cuidar los recursos**

Se fortaleció igualmente la Unidad de Rendición de Cuentas: Al inicio del 2013 solo una (1) persona ejercía las funciones de encargado de rendición de cuentas, por lo que se dotaron de mayores funcionarios llegando a seis (6) actualmente, se dispuso la utilización de planillas de control a fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias establecidas por disposiciones legales (CGR), en los temas referentes a Rendición de Cuentas.

Se dispuso, además-, la digitalización mensual de todos los documentos que forman parte de los legajos de pago de salarios y pago a proveedores desde agosto 2013 a la fecha en formato PDF, permitiendo un archivo en forma digital.

En cuanto a las operaciones de contabilidad, en el año 2016 se dio inicio al proceso de regularización de saldos de cuentas contables a fin de conciliar diferencias existentes entre las cuentas del activo fijo y de los saldos patrimoniales por un monto de G. 15.195 millones, y así reflejar un estado contable razonable.

En el área de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, en el eje del PND correspondiente a asegurar la trasparencia del Gasto Público en los tres niveles del gobierno y los tres Poderes del Estado; y en la misma estrategia de Servicios Sociales de calidad, se apuntó al objetivo de Facilitar la Adquisición de bienes y la Contratación de servicios en cumplimiento de las normas vigentes. Esto se marcó la meta de gestionar el 100% de los llamados requeridos por los administradores, teniendo como indicador de la medición, la cantidad de llamados y cantidad de adjudicaciones realizadas.

Con la creación de una dependencia de Planificación y monitoreo se fortaleció la capacidad para mejorar la ejecución de los procedimientos y mejor definición de los procedimientos desde el control previo.

Por otra parte, en cuanto a la Auditoría Interna, cuenta con el objetivo de realizar la evaluación independiente y objetiva al Sistema de Control Interno, determinar periódicamente, si los procesos, operaciones y actividades se han llevado a cabo en cumplimiento a los principios de legalidad pública en consideración principalmente a los principios de economía, eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos a cargo de la Institución, buscando generar en la institución la cultura de la mejora continua mediante conductas positivas y proactivas que garanticen el uso transparente y eficiente de los recursos públicos.

En tal sentido, se cuenta con el Plan Anual de Auditoría Interna de cada ejercicio, el cual establece el análisis de las áreas con mayores riesgos identificadas por la Auditoría Interna y cuenta como indicador de medición el porcentaje de cumplimiento del PTA: Cantidad de auditorías ejecutadas/cantidad de auditorías planificadas.

La Auditoría interna realizó las evaluaciones y controles en cumplimiento al Plan Anual de Auditoria, el cual fue elaborado en base a la identificación de las áreas de mayores riesgos de forma a garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, y el uso transparente y eficaz de los recursos públicos.

- **Crear un ambiente de trabajo con servicios de apoyo en la gestión**

Desde la Dirección General de Administración y Finanzas se apoyan las acciones, se realizaron las gestiones para las ampliaciones, adecuaciones y refacciones al local, tales como la adecuación del comedor y equipamiento mencionadas precedentemente para mejorar las condiciones en el trabajo y el clima laboral.

Conforme a la reestructuración y organización de la institución, se habilitó una sede complementaria en las inmediaciones del edificio central de la STP. Con un contrato de Mantenimiento y Reparación fue posible mejorar la distribución y los espacios de trabajo, mejoramiento de sistemas de climatización, ampliación y renovación de áreas como la adecuación de nueva sala de reuniones, equipamiento, etc.

Entre las adecuaciones importantes, y cumpliendo lo establecido en la Ley 5508/15 "De Lactancia para promoción, protección y apoyo a la lactancia materna" se destaca la instalación de una sala exclusivamente para el efecto. Del mismo modo, se habilitó el baño para personas con discapacidad física y, las rampas y pasamanos para el acceso al edificio.

A fin de mejorar el ambiente laboral se mejoró el diseño del interior de las oficinas y espacios de acceso público, así como el sistema de seguridad en el edificio de la institución que hasta esta administración no contaba con ningún sistema de seguridad, por tanto, se adquirieron cámaras que fueron ubicadas en lugares estratégicos de la institución.

Como parte de adquisición de bienes de inversión, debido al crecimiento de la institución y la incorporación de recursos humanos, era necesario que los mismos puedan contar con elementos de trabajo dentro de las oficinas, por tal motivo fueron adquiridos muebles de oficina, equipos informáticos y accesorios para el servidor informático de la institución. Con el fin de resguardar el funcionamiento de los servidores, el

ahorro de energía, y estar alertas ante cualquier contingencia se realizó la adquisición de un generador eléctrico para su utilización en caso de emergencias.

Una decisión importante para el ahorro y mantenimiento de equipos de impresión y fotocopias ha sido el alquiler de equipos multifunción, gastos en compra de tintas y tóner que con el tiempo se volvían obsoletos y se ha procedido a la contratación de servicios de alquiler de fotocopiadoras, posibilitando el mejor desempeño de las diferentes dependencias, mayor control del uso y también ha contribuido al ahorro de los recursos en compra de insumos y servicios de mantenimiento.

Se renovó la flota de vehículos: Se adquirieron 2 (dos) vehículos tipo camioneta 0km, como así también la institución ha recibido en calidad de donación 4 (cuatro) vehículos por parte de organismos internacionales, los mismos han contribuido de manera significativa al cumplimiento los objetivos misionales y mejoras para el cumplimiento de las comisiones de servicios, asimismo con el servicio de rastreo satelital para mejorar el control de la flota de vehículos institucionales y el uso racional de combustible.

Los vehículos institucionales contaban con seguros, en el 2014 fueron realizadas las gestiones pertinentes para que todos los vehículos cuenten con pólizas de seguro contra todo riesgo, a fin de resguardar los mismos en caso de situaciones imprevistas, tanto al vehículo como a los pasajeros.

Se ha realizado una subasta pública de 9 (nueve) vehículos, así poder depurar los bienes obsoletos y en desuso dentro de la institución. De igual manera se ha realizado la baja de muebles y equipos informáticos, para una posterior donación a otras instituciones para un mejor uso.

La institución no poseía seguro contra todo riesgo de todos sus bienes inventariados, por tal motivo, cumpliendo con las normativas y con el fin de poder salvaguardar los bienes institucionales, se ha realizado la firma de contrato de seguro de bienes patrimoniales (póliza de robo, incendio y riesgos técnicos). Se contrataron igualmente otros servicios como el de agua mineral, instalación de bebederos; contrato de provisión de servicios de fumigación; mejora la velocidad de internet dentro de la institución.

Todos estos servicios son el soporte material de las acciones programáticas y el equilibrio de gasto con inteligencia apunta a cada vez más a ir mejorando para que el impacto del trabajo sea sostenible y la buena gestión administrativa de apoyo contribuya a lograr la misión y las metas institucionales con las condiciones mínimas necesarias y el ambiente que propicie un buen clima laboral.

## 26.3. Lecciones aprendidas

Como síntesis de las lecciones aprendidas se resalta:

- ✓ La importancia de la colaboración de distintas dependencias y funcionarios/as para el logro de los objetivos, administrando sobre la realidad y la disponibilidad de los recursos humanos y financieros limitados.
- ✓ Las innovaciones tecnológicas, y de reglamentos internos conllevan un tiempo de adaptación. Es fundamental para ser implementadas correctamente la socialización y capacitación efectivas debido a que conlleva un proceso de cambio cultural.
- ✓ Se obtuvo un aumento en el presupuesto con la Fuente de Financiamiento 10 "Recursos del Tesoro" de G. 11.329 millones en el año 2013 pasando a G. 32.905 millones para el 2018, que representa un 190,45%. Una Unidad de Rendición de Cuentas, que cuenta con información ordenada y digitalizada desde agosto 2013 a la fecha en formato PDF, en cumplimiento de las disposiciones legales emanadas por la Contraloría General de la Republica permite mejorar las prácticas de rendición de cuentas.

- ✓ El seguimiento a los Planes de Mejoramiento genera en la institución la cultura de la mejora continua mediante el monitoreo que realiza la Auditoria Interna. Esto garantiza el uso transparente y eficiente de los recursos públicos.

- ✓ El proceso realizado durante el período por la Auditoría Interna permitió mejorar el control interno vigente. La Auditoría Interna realiza el control previo a los pagos, esta actividad preventiva a los pagos de gastos ejecutados por la administración, permite garantizar una adecuada salvaguarda de los recursos financieros, identifica de manera oportuna las actualizaciones y reformas necesarias que deben efectuarse, complementando una función de Auditoría cuya responsabilidad es informar a las autoridades sobre las ventajas y desventajas de los controles establecidos.

- ✓ En el cumplimiento a sus procesos tales como la Ejecución de los trabajos de Auditorias en las áreas de mayores riesgos, Evaluación del Control Interno, y el Seguimiento a los Planes de Mejoramiento, permitió que durante el periodo se verifique la eficacia y vigencia de los controles en las diferentes áreas auditadas conforme al Plan establecido, informando sobre las debilidades observadas y recomendando las medidas para su mejoramiento.

- ✓ La evaluación del MECIP a cargo de la Auditoría Interna, hizo posible ordenar, organizar y fortalecer el control interno en las áreas de la entidad tanto las misionales como las de apoyo, con el compromiso y apoyo de la máxima autoridad en la implementación del modelo, que tuvo como resultado mantener una buena calificación en la medición en cada semestre durante el periodo.

## 26.4. Desafíos

Los desafíos que conllevan la obtención de mayores recursos financieros implican en general:

- ✓ Aumentar la inversión en capacitación y formación de funcionarios.

- ✓ Continuar con el proceso de adecuación de los niveles salariales a fin de que los mismos se adecuen a los topes establecidos en la tabla SINARH (Se ha estado haciendo de manera gradual, debido a que se encuentra sujeto a la limitación presupuestaria institucional).

- ✓ Llegar a la cobertura de seguro médico para todos los funcionarios/as (incluyendo personal contratado). Actualmente abarca al o la titular (funcionario) casado/a, su cónyuge (ya sea por matrimonio formal o por Unión de hecho), sus hijos/as solteros/as, los hijos/as solteros/as del cónyuge (previa documentación que el menor esté a cargo del funcionario titular), hasta el día en que cumplan 22 años, e hijos con discapacidad y adherentes, abonan el 30% del valor del titular.

- ✓ Implementación de servicio de guardería para hijos/as de funcionarios/as.

- ✓ Aumentar los concursos internos para las promociones en puestos de la institución.

- ✓ Realizar las auditorías sobre las áreas de riesgo a nivel presupuestario y de gestión en un 100%.

- ✓ Contar de manera sostenida en el Plan anual de Trabajo de la Auditoría Interna un componente de mapa de riesgos de las áreas presupuestarias y de gestión. Las auditorías

realizadas sobre áreas de mayores riesgos se realizan conforme al plan de trabajo de la AI en el cual están definidos los riesgos más importantes que afectan a las áreas presupuestarias.

- ✓ Establecer un plan de Renovación de bienes dentro de la institución para: A) Muebles B) Equipos informáticos C) Vehículos, todo con el fin brindar comodidad y calidad a las funciones en el cumplimiento de sus tareas diarias.
- ✓ Adquisición de vehículos con características para misiones rurales.
- ✓ Adquisición de equipos de codificación a fin de mejorar la sistematización patrimonial de los bienes institucionales.
- ✓ Adquisición de mejores sistemas y equipos de seguridad para mejor registro de las entradas y salidas de personas en la institución y mayor dotación de personal policial, a fin de tomar precauciones antes situaciones riesgosas.
- ✓ Lograr la adecuación del edificio en diseño universal para el acceso total de las personas con discapacidad, y acceso de salidas de emergencias.

Entre noviembre de 2013 hasta julio 2018 se han logrado implementar varias mejoras en la imagen institucional, como las renovaciones realizadas al edificio, nuevas oficinas, se han utilizado nuevos métodos para provisión de combustibles, nuevos sistemas de seguridad, se han adquirido nuevos vehículos, equipamientos y mejores sistemas de control como así también servicios diversos, que contribuyeron para mejorar el ambiente institucional, teniendo como objetivo el bienestar de los funcionarios para el desempeño.

Todo el fortalecimiento de la STP ha permitido avanzar en la articulación y coordinación de actividades, ser el punto de apoyo y articulación técnica para llevar adelante los principales procesos de trabajo mencionados en las experiencias recogidas.

## III. Comentarios generales sobre las experiencias recogidas

Se recogen así 27 procesos, esfuerzos, estrategias, trabajo del equipo humano de la STP, en cooperación con los aliados claves espacios de articulación, tanto de las comunidades, institucionales, organizaciones, sociedad civil, instituciones públicas, como de la cooperación internacional.

Cada uno de estos procesos deja experiencias de aprendizaje que con la intención de tenerlos apuntados en esta recopilación y para los equipos consolidados y los que vendrán cuenten con una referencia en el paso 2013-2018, para continuar con las acciones emprendidas.

Muchos de los desafíos también consisten en que toda la información producida y estas experiencias esté disponible y abiertas para espacios de reflexión, pensando en los ajustes necesarios en la ejecución y a fin de valorar las sugerencias de todas las personas en los diferentes roles que desempeñan en cada proyecto, desde una motivación que alienta hacia la calidad continua.

Esta es la historia que construimos y estos los apuntes de experiencias y aprendizajes, desde donde por un lado fortalecimos el punto de apoyo que constituye la STP para todo ello, una institución que se ha consolidado en su quehacer para el impulso de procesos a nivel país y para construir una cultura de la planificación.

Construir la hoja de ruta país implicó además movilizar los recursos, construir alianzas, armonizar el presupuesto a las metas, avanzar hacia el desarrollo descentralizado que, por fin, después de años de estar en la normativa ha dado sus primeros pasos para dar cumplimiento a nuestra norma fundamental y avanzar con un plan de ordenamiento Territorial.

Lo avanzado permite mirar que hoy el país cuenta con un Sistema Nacional Inversión Pública, una herramienta básica para sostener las acciones, ordenar los proyectos y criterios para su implementación y una mejor rendición de cuentas, un tablero de control presidencial y ciudadano, como herramienta que con complejidad para la armonización de resultados se maneja desde un explicativo sencillo y práctico que permite visualizar a dónde hemos llegado, cuáles son las paradas en el camino y cuánto queda aún por seguir esforzándonos.

Y sobre todo, lo que implica acompañar el desarrollo económico y social con rostro humano: esos rostros con los que estamos obligados y esperan, esos rostros que con el Programa Sembrando Oportunidades desea articular los esfuerzos de todas las secretarías de Estado, porque para esos rostros con las fichas sociales que hemos recogido ya no existen excusas, sabemos dónde están y con qué urgencias se encuentran y con ello el Mapa de pobreza nos recuerda hacia quiénes se dirigen las acciones y que contamos una herramienta que direcciona y optimiza los esfuerzos para medir los resultados y avanzar, con el factor humano y las técnicas, familia por familia, con voluntarios profesionales y servicio cívico.

En este tiempo reconocemos que la cooperación ha sido fundamental, por lo que la participación y las alianzas para las prioridades del país se han empujado desde la coordinación técnica y gobernanza que planteó la STP.

Todas las relaciones, los procesos con las personas y lo que hemos sembrado y recogido, nos permite decir que tenemos hoy nuevamente la esperanza que sigan cambiando vidas para mejor.

Cada sueño, que siga siendo cada acción, sigamos construyendo el futuro hoy, sabiendo que aún queda camino que recorrer para alcanzar las metas y sigamos poniendo el esfuerzo en todas las acciones, especialmente aquellas que comprometen la vida de las generaciones futuras.

## Siglas y acrónimos

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AGA: Alianza Gobierno Abierto

AGCI: Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo

APP: Alianza Público Privada

AROVIA: Programa de voluntariado impulsado desde el gobierno nacional que busca movilizar e involucrar a la ciudadanía en procesos de transformación socio-cultural comunitario

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento)

CDD: Consejos de Desarrollo Distritales y Departamentales

CEAMSO: Centro de Estudios Ambientales y Sociales

DGDOT: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

DGEEC: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos

ENEP: Equipo Nacional Estrategia País

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GIGO: Basura Entra Basura Sale (GIGO por sus siglas en inglés *"Garbage In Garbage Out")*

IRM: Mecanismo de Revisión Independiente (Siglas en Inglés)

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

MECIP: Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay

OCDE: Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos del Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEE: Organismos y Entidades del Estado

OEI: Organización de Estados Iberoamericano

OGP: Alianza para el Gobierno Abierto

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PDD: Planes de Desarrollo Distrital y Departamental

PEI: Plan Estratégico Institucional

PGGN: Presupuesto General del Gasto de la Nación

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIP: Proyectos de Inversión Pública

PND: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP: Participación Público Privada

SECAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano

SENAC: Secretaría Nacional Anticorrupción

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SPR: Sistema de Planificación de Resultados

STP: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

USAID: Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

VUIP: Ventanilla única de Inversión Pública