



# Análisis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Paraguay

## objetivo 1

### Erradicar la extrema pobreza y el hambre.

**Meta 1:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas en situación de extrema pobreza.

**Meta 2:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren de hambre.

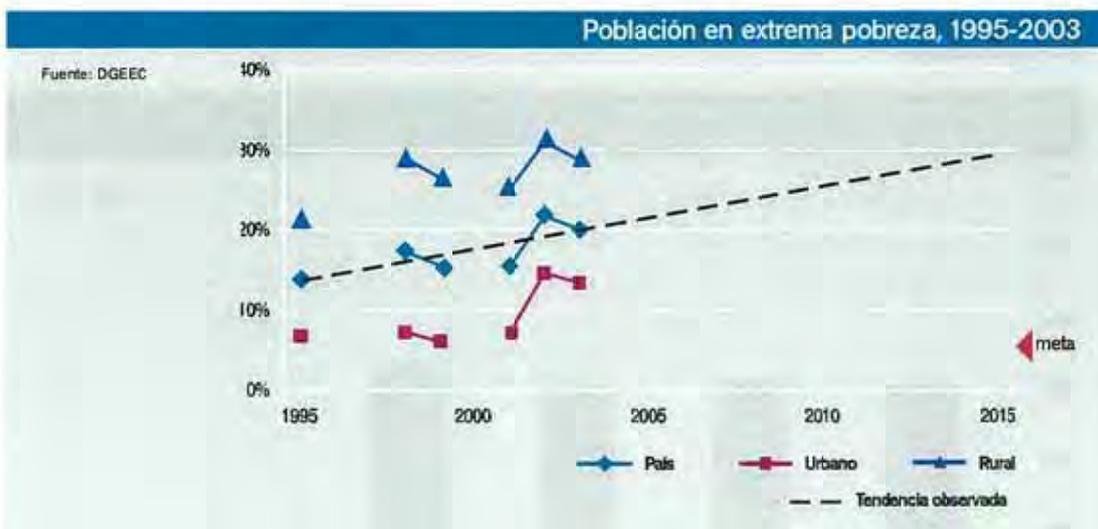
**Estimación del proceso de cumplimiento:**  
Progreso insuficiente

*Estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas*

Estancamiento para Meta 1  
Mejoría para Meta 2

### 1. Erradicación de la extrema pobreza y el hambre. Diagnóstico y tendencias

En Paraguay, las personas en situación de extrema pobreza (indigencia) son las que carecen de recursos para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) cuyo contenido calórico-proteico satisface los requerimientos diarios.



*Crecimiento de la indigencia*

*Nota*  
En este gráfico como en muchos de los siguientes, no se tiene una línea continua de datos porque la fuente es discontinua. En este caso de la Encuesta de 1995 se pasa a la de 1998, 1999, 2001 y siguientes.

En el periodo 1995- 2003 la indigencia aumentó de 13,9% a 20,1% de la población, en tanto la pobreza creció de 30,3% a 41,4%. En el 2003, alrededor de 2.346.000 personas eran pobres, de las cuales 1.140.000 eran indigentes.

En 2003 la proporción de indigentes en el sector rural era mayor que en el urbano: 28,7% contra 13,4%. Asimismo, la cantidad absoluta de personas en extrema pobreza era de 712.700 en el campo y 427.000 en las ciudades.

La pobreza, sin embargo, está aumentando más rápidamente en el sector urbano que en el rural. En 2002 la cantidad de personas pobres del área urbana ya era superior a la rural.

La tendencia vigente indica un aumento de la indigencia y la pobreza, salvo que se adopten rápidas y efectivas acciones para reducirlas.



La razón de la brecha de la pobreza mide la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de la pobreza. Entre 1998 y 2003, la brecha se ensanchó, de 14,3% a 17,5%. Esto es, los pobres se volvieron más pobres. En 2003 en el área rural, la brecha era mayor que en el área urbana: 20,3% y 15,4% respectivamente. Sin embargo, la distancia en el sector rural ha variado escasamente, mientras que en el sector urbano ha aumentado en forma consistente con el incremento del número de personas pobres en las ciudades.



Paraguay cuenta con una persistente y elevada desigualdad social. La población del quintil más pobre de los hogares en 1999 sólo accedió al 2,1% del ingreso total de los hogares; en el 2003 al 2,4%. En contrapartida, la población de los hogares del quintil más rico obtuvo 59,7% y 61,3%, respectivamente en 1999 y 2003.

El hambre que afecta a la población se mide a través del indicador de desnutrición global de menores de 5 años. Según la encuesta de hogares del 2000/1, 4,6% de niñas y niños de este grupo de edad se encontraban en esta condición. A partir de entonces, no se cuenta con información actualizada en las encuestas.

La lucha contra la desnutrición es importante en un doble sentido. Por una parte, busca evitar los efectos directos de la desnutrición. Por otra, pretende impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza en cuanto que la persona desnutrida probablemente se origina en un hogar pobre y estará limitada en salud, educación y eventualmente en el acceso al empleo, reproduciendo la condición de pobreza.

Si bien no existe evidencia empírica que respalde la hipótesis de la feminización de la pobreza de ingreso, las menores remuneraciones recibidas por las mujeres así como las precarias condiciones laborales y las características familiares y de los hogares hacen suponer una mayor vulnerabilidad. En efecto, el ingreso de las mujeres representa alrededor del 72,0% del masculino. Aproximadamente 60,0% de las mujeres trabaja en el sector informal, incluyendo el servicio doméstico, en tanto las mujeres campesinas tienen escaso acceso a la propiedad de la tierra.



*Persistente desnutrición global*

Asimismo, la mujer jefa de hogar requiere de mayor esfuerzo para mantener el nivel de vida familiar adecuado y su hogar tendría mayor probabilidad de tener que recurrir al trabajo de sus niñas y niños para obtener ingresos adicionales.

Los hogares con jefatura femenina tienen mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en capacidad de subsistencia, educación y saneamiento básico. En cambio, estos hogares tendrían mayor calidad de vivienda, probablemente gracias a que las mujeres destinarían mayores re-

cursos al mejoramiento de la misma. El 57,0% de los hogares con jefatura femenina tiene al menos una NBI, frente al 50,4% de los hogares con jefatura masculina.

Si bien no se dispone de indicadores sobre extrema pobreza y el hambre para la población indígena, resulta claro que este segmento poblacional se halla en condiciones muy precarias. Esto se visualiza a partir de otras referencias como, por ejemplo, las de agua y saneamiento básico<sup>9</sup>.

## 2. Marco de apoyo: Políticas y programas

La lucha contra la pobreza y contra la extrema pobreza son parte del *Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011*. Asimismo, existen actualmente dos propuestas de estrategia contra la pobreza: la *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (ENREPD) liderada por la Secretaría de Acción Social (SAS) y la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social* elaborada por la Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Ninguna de estas dos últimas ha sido oficializada, aunque se está buscando dicho estatus.

A estos instrumentos debe agregarse el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2007), cuyo cumplimiento tendrá especial impacto en la superación de la pobreza.

El Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011, originado en el Ministerio de Hacienda y ratificado por la Declaración de San Bernardino de Noviembre del 2004, contiene avances sustanciales en dirección al cumplimiento de los ODM. Se propone metas intermedias correspondientes a 2008, 2011, y se vincula con el Plan de la SAS. Asimismo, la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza establece metas específicas a 2008 y 2015 orientadas al cumplimiento de las metas nacionales sobre reducción de la pobreza y la indigencia.

También se encuentra en ejecución el Programa Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y favorecer la inclusión social de comunidades pobres de tres departamentos (Itapúa, Ñeembucú y Misiones).

Tanto el plan de la SAS como el de la Dirección Nacional proponen estrategias integradas en la lucha contra la pobreza. Éstas incluyen el aumento de la tasa de matrícula bruta de la educación inicial y escolar básica, la de la educación media, el aumento de la cobertura de agua potable y saneamiento básico, la atención de las embarazadas a través de los servicios públicos de salud y el acceso al conocimiento, información y servicios de planificación familiar por parte de las mujeres. Igualmente comprende acciones vinculadas con otras metas de los ODM.

Específicamente, la SAS ha iniciado la implementación de la Red de Protección y Promoción social para familias en extrema pobreza, que representaban 20,0% en 2004. El programa se propone reducirlas al 13,0% en el 2008 y al 8,0% en 2015<sup>10</sup>.

En las tres iniciativas se ha incluido la perspectiva de género y de grupos vulnerables como los indígenas. El desafío, sin embargo, se encuentra en la operativización de los mecanismos de incorporación efectiva de mujeres, indígenas, niñez, personas adultas mayores y guaraní parlantes, entre otros.

<sup>9</sup> La población indígena constituye 1,7% de la población nacional.

La ENREPD, aun sin estar oficializada, tiene en ejecución el Programa "Abrazo" que consiste en la asistencia (alimentación, refuerzo escolar, atención a la salud y un subsidio en efectivo) a niños y niñas en situación de calle de Asunción y el Dpto. Central, con el objetivo de mantenerlos en el hogar. El programa durará tres años. Por otro lado, se encuentra en ejecución el programa "Familias", consistente en una transferencia en efectivo a familias pobres, además de la atención de salud a mujeres y a niños y niñas de 0 a 15 años. La selección de familias beneficiarias se basa en un índice de prioridad geográfica por distritos y en éstos, por familias.

La Red de Protección y Promoción Social establecida en la ENREPD ejecuta a través de ambos programas la asistencia en salud y educación.

En el campo de la lucha contra el hambre, con apoyo de la Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de Nutrición (INAN, dependiente del MSPBS) ha iniciado un ambicioso programa que incluye tanto la meta original como dos adicionales. El propósito original era reducir –entre 2004 y 2015– la desnutrición global de menores de 5 años, de 5,0% a 2,5%. Se ha agregado a ésta el propósito de reducir el riesgo de desnutrición global de 20,0% al 8,0% y la desnutrición en mujeres embarazadas del 30,0% al 12,0%.

Para la población indígena, las políticas implementadas hasta el presente se han revelado como ineficaces para el logro de recursos clave como la tenencia de tierras o en la articulación de políticas sociales con recursos naturales.

### 3. Desafíos para la reducción de la extrema pobreza y el hambre

El mantenimiento de la lucha contra la pobreza como política de Estado mediante la continua asignación de recursos y el mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones estatales es imprescindible.

El fortalecimiento de acuerdos entre actores clave para el seguimiento de esta estrategia es también relevante.

La oficialización y articulación de las estrategias es igualmente perentoria, de manera a optimizar los recursos disponibles.

El crecimiento económico debe ser de calidad. Esto es, debe ser sostenible, sostenible e inclusivo, beneficiando a toda la población. Este tipo de crecimiento es la base de condiciones y oportunidades a ser aprovechadas por la población en condición de pobreza para potenciar su capital humano, calificándolo para su desarrollo endógeno.

En lo inmediato, es urgente el alivio a las 1.140.000 personas que vivían en indigencia en 2003, así como a las 2.346.000 personas que vivían en pobreza en el mismo año. Para las personas en situación de indigencia, la implementación de la Red de Protección y Promoción Social, y para las personas pobres los programas de los planes mencionados.

En la implementación de la Red de Protección y Promoción Social resulta imprescindible otorgar prioridad a la seguridad alimentaria, de manera a asegurar la continuidad del proceso y la capacidad de asimilar los servicios y recursos asignados.

Asimismo, debe coordinarse efectivamente la oferta de servicios socia-

<sup>o</sup> En muchos casos, no concuerdan los datos presentados en este informe, obtenidos recientemente, y los establecidos en los diferentes planes y programas debido a que éstos se estimaron mucho antes.

les, el financiamiento, la participación comunitaria y el seguimiento y evaluación de programas.

El fortalecimiento de las instancias que ejecutan los programas de protección social (como el INAN y la SAS, por ejemplo) así como el ordenamiento institucional para la asistencia y la protección social de las instituciones que trabajan sin coordinación eficiente, son desafíos relevantes.

La implementación de programas para disminuir los sesgos de género en el mercado laboral es necesario y urgente, dado que las mujeres otorgan prioridad a la familia y el hogar en la asignación de sus recursos, lo cual resulta en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en una participación más activa de los hombres en las responsabilidades familiares.

Como el elevado número de dependientes es una de las características de los hogares pobres, el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos constituye uno de los ejes de acción contra la pobreza y el hambre. La respuesta a este desafío debe tener en cuenta el alto porcentaje de mujeres insatisfechas con el número y tiempo de espaciamiento de los hijos, así como el bajo acceso a métodos de planificación familiar, sobre todo entre las mujeres pobres.

El diseño, ejecución y evaluación de impacto de políticas consistentes contra el hambre y la pobreza para las poblaciones indígenas, respetando sus culturas, permanece como desafío.

#### 4. Prioridades para la asistencia al desarrollo

Sin perjuicio de otras líneas de acción, alcanzar las metas de la lucha contra la pobreza, la indigencia y el hambre implica lo siguiente:

- articular la cooperación y asistencia oficial para el desarrollo con el objetivo de obtener mayor eficacia en su utilización;
- fortalecer la capacidad de gestión de instituciones estatales a cargo de la ejecución de programas, así como el mejoramiento de su coordinación, incluyendo la descentralización administrativa;
- apoyar la creación de mecanismos de presupuestación plurianuales que garanticen el volumen, la continuidad y la oportunidad de los recursos hacia proyectos prioritarios en la lucha contra la extrema pobreza y el hambre;
- favorecer los emprendimientos tendientes a un acuerdo o pacto fiscal que permita la sostenibilidad de los recursos asignados a la lucha contra la pobreza y el hambre;
- apoyar al gobierno en la oficialización de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y el hambre;
- promover la participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil en los programas y proyectos, para favorecer su empoderamiento y facilitar su rol de vigilancia en la gestión contra la pobreza y el hambre;
- promover procesos de seguimiento y evaluación de impacto de programas y proyectos;

- favorecer la incorporación efectiva de la perspectiva de género en planes y programas destinados a la reducción de la pobreza y el hambre. Esto es, potenciar a la mujer en sus funciones de proveedora y no reducirla a su rol reproductivo, así como involucrar a los padres de manera efectiva en las responsabilidades familiares;
- evaluar los efectos e impactos de estas políticas sobre la vida de las mujeres para detectar a tiempo resultados no esperados, como violencia intrafamiliar y/o el incremento de la carga de trabajo no remunerado y familiar;
- promover el fortalecimiento, expansión, seguimiento y evaluación de programas y proyectos vinculados con la lucha contra el hambre en las escuelas; y
- diseñar, implementar y evaluar políticas y programas consistentes contra el hambre y la extrema pobreza con las poblaciones indígenas.

## Lograr la educación primaria universal

**Meta 3:** Asegurar para 2015 que todas las niñas y niños tengan la posibilidad de completar la educación primaria.

**Estimación del proceso de cumplimiento:**  
Progreso compatible con el cumplimiento del objetivo.

*Estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas*  
Mejorando sostenidamente

### 1. Educación básica universal. Diagnóstico y tendencias

Este ODM cuenta con metas del SNU y nacionales que se presentan en este orden. La Reforma Educativa (RE), iniciada en aula en 1994, estableció la Educación Escolar Básica (EEB) en tres ciclos, de tres años cada uno, para niñas y niños de 6 a 14 años y la Enseñanza Media (EM) en tres años para jóvenes de 15 a 17 años. La EEB y EM reemplazaron a la anterior Primaria y Secundaria de seis años cada una. Entonces, aquélla es equivalente a los dos primeros ciclos de la EEB. Paralelamente, se enfatizó la importancia del preescolar como parte de la Educación Inicial (EI).

La tasa de la matrícula neta, entre 1990 y 2003, del 1º y 2º ciclos de la EEB mostró una ligera tendencia a la elevación, partiendo ya desde un elevado promedio. Por otra parte, las tasas del 3º ciclo y especialmente del preescolar, subieron aceleradamente.

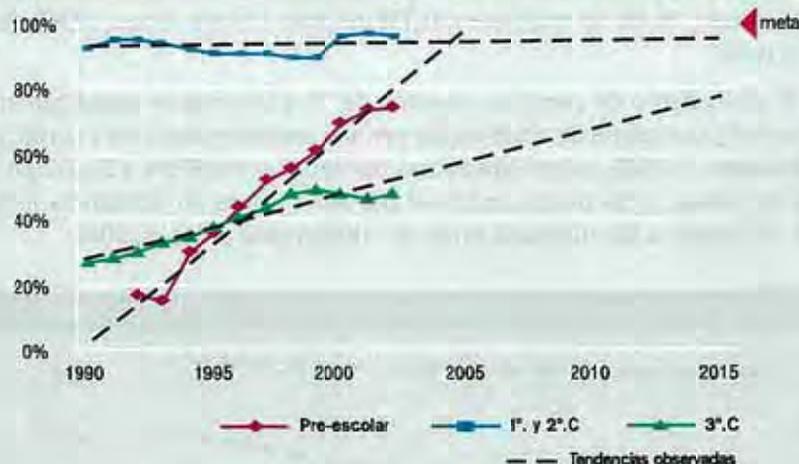
El promedio de la matrícula neta de los dos primeros ciclos de la EEB fue superior al 90,0% con mínimas asimetrías favorables a las niñas y el área rural. Esto evidenció un proceso hacia la equidad, considerando como punto de partida el año 1990.

Un sustantivo avance se dio con la tasa de la matrícula neta del 3º ciclo que, de 27,0% en 1990 subió a 47,9% en 2003. Aún así, más de la mitad de la población no se ha registrado en la edad correspondiente. En el último año pudieron hallarse inequidades desfavorables a varones, y para ambos sexos en el área rural. Las tasas fueron 45,3% para varones y 50,6% para mujeres. Para el área urbana, la tasa de matrícula neta fue de 65,1%. En el área rural, sin embargo, la cifra llegó a menos de la mitad: 30,7%. No obstante, el mayor ritmo de crecimiento fue precisamente en el área rural.

Mayor crecimiento que en los ciclos antes mencionados se registró en la tasa del preescolar, que pasó de 17,0% en 1992 a 74,2% en 2002; esto es, se cuadruplicó. Al final del periodo existía un desequilibrio favorable a las niñas y al sector urbano, pero en ambos casos, no tan pronunciado como en el 3º ciclo de la EEB. En 2003, el 73,1% de niños se matricularon a la edad adecuada en el preescolar y 75,3% de las niñas, aunque 81,7% en el área urbana y 66,3% en la rural. Otra vez, la escolarización en el campo ha crecido a un ritmo significativamente mayor que en el área urbana. En 1990, ésta contaba con 34,0% y aquélla con 6,0% de matrícula.

### Tasa de matrícula neta del Preescolar y de la EEB (Ciclos 1° y 2°, y 3°), 1990 - 2002

Fuente:  
MEC, DGPEC-SIEC

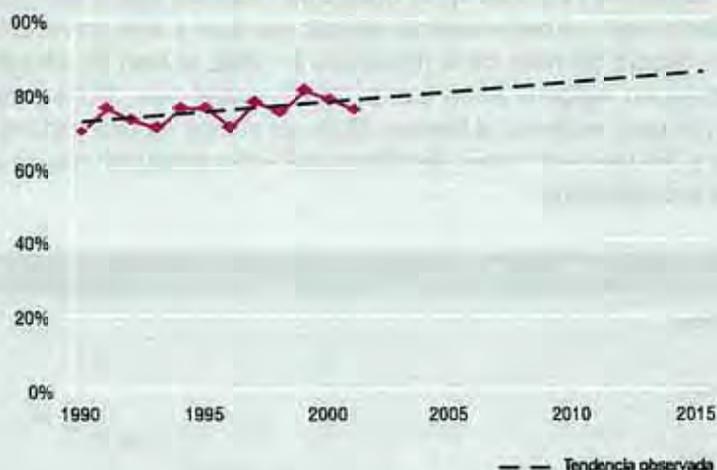


*Permanencia y avances en tasas EI - EEB*

La tasa de supervivencia hasta el 5° grado mostró un mejoramiento, aunque sin el dinamismo de los indicadores anteriores. En 1990, el 70,0% de niñas y niños matriculados en el grado 1° llegaban al 5° en el tiempo adecuado. En 2001, esta tasa era de 75,4%. Ambos porcentajes muestran elevada proporción de este indicador de eficiencia interna del sistema, aunque sin llegar al nivel óptimo. La asimetría por sexo fue mínima, pero se mantuvo hasta 2001. No obstante, existieron diferencias por área: 79,2% para la zona urbana y 71,7% para la rural, en 2001.

### Tasa de supervivencia hasta 5° grado, 1990 - 2001

Fuente:  
MEC, DGPEC-SIEC



*Mejoría en la tasa de supervivencia*

Otros dos indicadores del SNU mostraron importantes logros. La tasa de término de la primaria (dos primeros ciclos de la EEB) en la población joven de 15 a 24 años, fue de 74,7% en 1995 y de 86,2% en 2003, con una tendencia hacia la universalización en el 2014. En 2003 existían escasas diferencias de género, aunque las distancias eran evidentes según área y condición de pobreza: 91,9% en la ciudad y 78,2% en el campo; y 89,5% entre no pobres contra 80,6% entre pobres. Si bien persisten desigualdades, en el lapso considerado se dio un marcado avance de los grupos más desfavorecidos.

Reconociendo las particularidades de la población indígena, nótese que, en 2002 el 20,1% había terminado la primaria, pero con disparidades: 23,7% de varones y 16,4% de mujeres, y 31,7% del área urbana versus 18,8% de la zona rural.

El alfabetismo de personas jóvenes de 15 a 24 años es prácticamente universal y casi plena equidad según género, área de residencia y condición de pobreza. En 2003, estos indicadores oscilaban entre 97,0% y 98,7%. En todos los casos, la tendencia nacional por sexo y área de residencia indica que se llegaría a la universalización del alfabetismo antes de 2015.

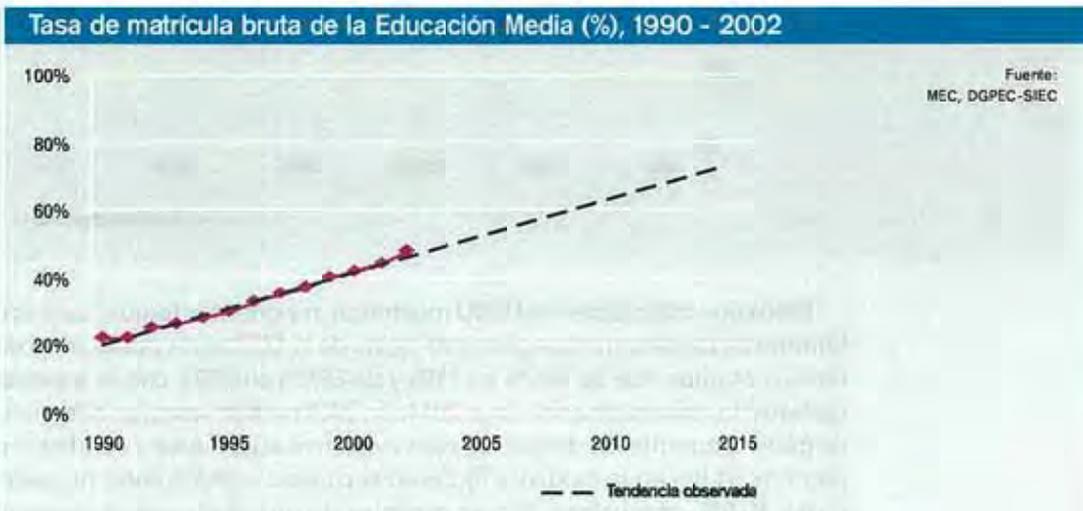
### Asimetrías en tasas de alfabetismo



Diferente es el caso de la población indígena, que si bien presenta tendencia hacia el mejoramiento global, por sexo y área de residencia, sigue por debajo del resto de la población. En 2002, la tasa de alfabetismo de la población indígena joven fue de 63,9% para el país, 67,7% para varones y 60,0% para mujeres; al tiempo, 82,2% en el área urbana y 61,8% en la zona rural. En todos los casos, las diferencias entre población nacional<sup>11</sup> e indígena son relevantes.

<sup>11</sup> La DGEEC, emplea usualmente el término "población nacional" para referirse a la población no indígena. Lo mismo ocurre con la delimitación por sexos.

### Sustantivo crecimiento en la Educación Media



Además de las metas e indicadores analizados, asumidos en la Declaración del Milenio, el Gobierno del Paraguay ha establecido otros adicionales.

La tasa de matrícula bruta en la Educación Media saltó de 22,0% en 1990 a 47,5% en 2003. Si bien probablemente no sea alcanzada la meta de 68,0% para 2008, el avance ha sido notable. En 2003 existían ligeros desequilibrios por sexo, y sobre todo por área. Los adolescentes matriculados alcanzaban 46,1%, y las matriculadas 49,0%. Un 69,1% de los y las adolescentes de las ciudades estaban registrados, en comparación con apenas 23,7% del campo. Al igual que en los casos anteriores, la expansión de la matrícula rural ha sido muy importante: alcanzaba 6,0% en 1990, mientras que la urbana ya estaba entonces en 39,0%.

El gobierno también se propuso la erradicación del analfabetismo absoluto para el 2008. Éste alcanzó 9,7% en 1992 y 6,6% en 2003. Las mayores diferencias se encuentran por área y condición de pobreza. En el año 2003 fue 4,0% en la ciudad y 10,2% en el campo; y 5,2% entre pobres contra 9,1% entre no pobres. Comprendió a 5,6% de hombres y 7,5% de mujeres, y en ambos casos fue desfavorable para las personas adultas mayores. A pesar de los avances, no se cumpliría la meta establecida.

Pueden encontrarse marcadas diferencias de porcentaje con la población indígena, aunque al igual que con la población nacional, las personas adultas mayores y las mujeres cuentan con menor escolaridad. El analfabetismo indígena en 2002 fue de 50,5% en el país; 44,9% en varones y 56,6% en mujeres; 28,3% en las ciudades y 53,1% en el campo.

Los indicadores educativos de la población nacional, en varios casos, registran igualdad de matrícula por sexo. Sin embargo, existen otras formas de discriminación a ser analizadas en el ODM 3 (Equidad de género y empoderamiento de la mujer).

Un elemento de discriminación y factor importante de la ineficacia y exclusión educativa es el limitado desarrollo de la educación bilingüe, en un país donde en 2002, a los cinco años de edad, el 39,6% se comunicaba usualmente en guaraní, el 33,3% en guaraní y castellano y 21,5% en castellano.

El bajo rendimiento y la repitencia se relacionan con el abandono escolar. Sin embargo, las causas de éste son diferentes para varones y mujeres. Los problemas económicos afectan a ambos sexos y suelen ser mayores para los varones; pero los problemas familiares constituyen una causal importante para las mujeres, siendo en cambio ínfima para los varones.

Resumiendo, las metas originales fueron cumplidas o probablemente lo serán. Las metas gubernamentales adicionales también se encuentran en procesos semejantes. No obstante, la población indígena tiene las desfavorables particularidades anotadas.

## **2. Marco de apoyo: Políticas y programas**

La RE, orientada a la universalización de la EEB y la EM, ha recibido consistente apoyo. Los indicadores revelan una acelerada expansión de la matrícula del 3º ciclo de la EEB a partir del momento en que se la definió como obligatoria, así como desde el apoyo al preescolar de la EI. El impulso se ha dado, por ejemplo, en el caso de los Programas de Mejoramiento de

la Educación Primaria y Secundaria, inicialmente hasta el 2001. Posteriormente comenzaron, y continúan en ejecución, programas como los de fortalecimiento de la educación inicial y preescolar y de la RE, tanto de la Educación Media como de "Escuela viva *Heko katúva*", la mayoría hasta 2008. El último programa se orienta a las escuelas de alto riesgo rurales y, en menor medida, urbanas. Cabe mencionar una ligera menor atención hacia el tercer ciclo de la EEB en relación con los otros.

Para la erradicación del analfabetismo se cuenta con la Dirección General de Educación Permanente y específicamente con la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos que interviene a través del Plan Nacional de Alfabetización 2004-2008. Tres son los programas en ejecución: a) Educación básica bilingüe de jóvenes y adultos (Prodepa - *Ko'e pyahu*) programa formal en Centros de educación de jóvenes y adultos; b) Bi-alfabetización guaraní-castellano, orientada más a adultos mayores rurales, programa no formal; y c) Alfabetización por Teleclases "*Yo sí puedo*", para jóvenes y adultos de zonas urbanas y periurbanas, siguiendo el modelo cubano. Su meta es hacer que Prodepa llegue al 50,0% de la población analfabeta, Bi-alfabetización al 28,0%, y Teleclases al 20,0%. Estos programas cuentan con fondos de la Cooperación española, PNUD, Secretaría de la Mujer y la Cooperación italiana.

Cabe incluir dentro de la experiencia de alfabetización el caso de la ONG *Fe y Alegría*, que cuenta con escuelas que ofrecen educación bilingüe.

Para la equidad de género en educación también ha sido relevante el Programa Nacional para Igualdad de Oportunidades en la Educación (PRIOME), analizado en el ODM 3.

Finalmente, y pese a los avances en la cobertura, las evaluaciones han resaltado deficiencias en el sistema y en la calidad de la educación. Esto incidió en el bajo rendimiento de los estudiantes, que oscila alrededor del 50,0%. A estas evaluaciones se agregaron estudios que revelaron similar condición en los futuros docentes. Para la obtención de estos resultados ha sido fundamental el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) del MEC.

### 3. Desafíos para lograr la educación primaria universal y otras metas

Los avances registrados a través de los indicadores del SNU y los nacionales han sido sustantivos, especialmente en la cobertura cuasi universal de los dos primeros ciclos educativos.

Sin embargo, persisten la repitencia y la deserción, así como las inequidades por razones de género, condición social, área de residencia y etnia. Los programas de compensación o equidad, como Escuela Viva *Hekokatúva*, deben proseguir o extenderse en su ámbito de intervención en busca de una mayor cobertura.

Igualmente sigue pendiente el diseño, implementación y evaluación de una propuesta pedagógica bilingüe intercultural realmente pertinente, tanto para el guaraní como para otras lenguas indígenas.

La atención a la niñez indígena reviste características especiales y urgentes a considerar.

El mejoramiento de la calidad de la educación tanto para los alumnos como para la formación docente resulta un desafío mayor. Entre los componentes de ese proceso cabe el estímulo y fortalecimiento de una "cultura del esfuerzo" especialmente en la niñez, en los docentes y entre los futuros docentes, además de fortalecer a los componentes de la comunidad educativa (niñez, docentes, familias y dirección educativa).

Mayor tiempo en aula también ayudaría a mejorar la calidad de la educación al alcanzar las 800 horas/año, tema de negociación con los gremios.

Es necesaria la potenciación del uso de los resultados del SNEPE mediante la difusión y la capacitación para orientar estrategias y acciones tendientes a mejorar el rendimiento.

También vale considerar la profundización y articulación de los resultados de estudios y pruebas para construir tipologías de distintas comunidades educativas, así como las estrategias de intervención pertinentes.

El fortalecimiento de la perspectiva de género, no limitada a indicadores cuantitativos para disminuir los sesgos en la educación, es otro desafío.

#### 4. Prioridades para la asistencia al desarrollo

Algunas prioridades para contribuir al logro de este objetivo son:

- apoyar tanto el seguimiento como la evaluación de programas en ejecución, buscando la mejor articulación de sus componentes para un mayor impacto;
- fortalecer el registro y la continuidad de las experiencias consideradas exitosas;
- evaluar la inserción y transferencia de programas en ejecución o a finalizar al MEC u otras instancias que aseguren la continuidad de los mismos, si fuesen pertinentes;
- promover programas orientados a la reducción de la repitencia y el abandono escolar;
- apoyar programas de equidad de género, en muchos casos no vinculados a indicadores cuantitativos, para erradicar prácticas sexistas y cambios culturales de largo plazo, creando mecanismos que puedan ser fácilmente incorporados a la práctica docente;
- fortalecer y apoyar acciones para la profesionalización docente y el seguimiento de la misma, la participación de la comunidad docente y la efectiva descentralización;
- continuar y expandir líneas de apoyo a instituciones educativas de áreas rurales y carenciadas, sin olvidar a las urbanas, a través de programas complementarios que incluyan atención en salud y nutrición. En este sentido, la población del 3º ciclo de la EEB ha recibido proporcionalmente menor atención que los otros ciclos de la EEB, EI y EM;
- apoyar la atención a la niñez y población indígenas con sus particulares características para una educación de calidad y con adecuación cultural; y
- promover estrategias de fortalecimiento y continuidad en la producción y uso de indicadores educativos como los producidos por el SNEPE.

## Promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer

**Meta 4:** Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria para el 2005, y en todos los demás niveles de la educación para el 2015.

**Estimación del proceso de cumplimiento:** Progreso compatible con el cumplimiento del objetivo.

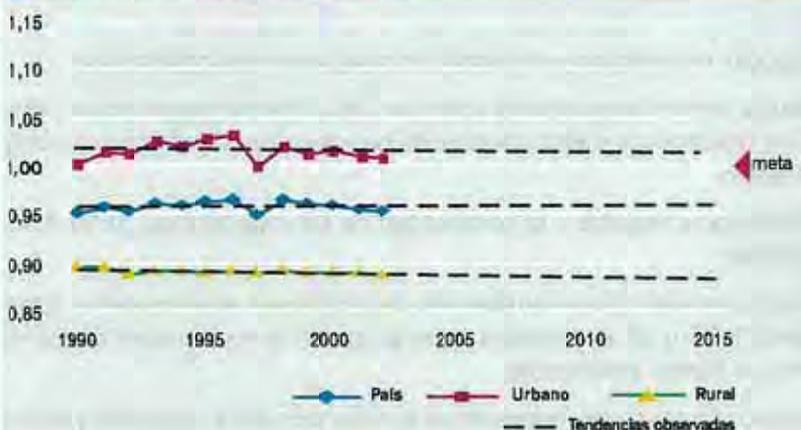
*Estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas*  
Mejorando sostenidamente

### 1. Promoción de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer. Diagnóstico y tendencias

Uno de los grandes avances en materia educativa en Paraguay ha sido el persistente aumento en el acceso de las mujeres al sistema educativo.

#### Paridad de género en la matrícula

Paridad de género de la matrícula bruta conjunta de la EEB+E Media (Mujeres/Hombres), 1990 - 2002



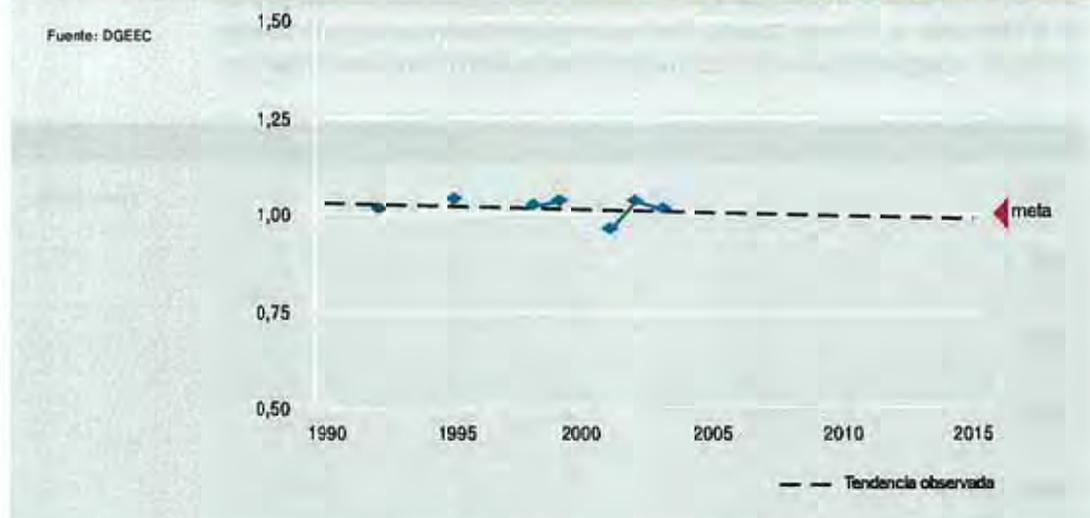
Fuente:  
MEC, DGPEC-SIEC

Esta tendencia positiva, de continuar el comportamiento presente, significará paridad de género al considerar que, entre 1990 y 2002, 96 mujeres por cada 100 varones estaban registradas en la matrícula bruta conjunta de la EEB y la EM, indicador útil aunque insuficiente para establecer la equidad de género en educación. No obstante, al considerar el área de residencia, en 2002, 89 niñas por cada 100 niños estaban registradas en el área rural. En resumen, equidad en el país pero no por área, una tendencia que se mantendría hacia 2015.

La paridad de género en el alfabetismo de la población joven, de 15 a 24 años, difiere escasamente en el nivel nacional. Presenta disparidades desfavorables a la población femenina joven rural y, en menor medida, pobre. En cambio es favorable a la joven urbana y no pobre. En 2003, por cada 100 varones rurales alfabetos, se encontraban 84 mujeres rurales alfabetas. Por cada 100 varones pobres alfabetos, había 97 mujeres pobres alfabetas. Por otra parte, en el área urbana había 114 mujeres alfabetas por cada 100 varones alfabetos; y 103 mujeres alfabetas no pobres, cada 100 varones alfabetos. No cabría esperar cambios importantes en el futuro, de mantenerse el comportamiento actual.

Alfabetismo de la población de 15 a 24 años.  
Paridad de género, 1992 - 2003

*Paridad  
de género  
en el nivel  
nacional*



Con estos indicadores, la meta sería alcanzada en el plazo previsto. Sin embargo, el contexto socioeconómico y político actual muestra que el cumplimiento de aquélla es insuficiente para llegar a la equidad de género; y aún más para avanzar hacia el empoderamiento de la mujer.

El mayor nivel educativo de la mujer no ha tenido suficientes efectos positivos en el mercado laboral y en la participación de ésta en la esfera política y social.

Varios factores explican esta inconsistencia y traslucen al menos dos problemas centrales: cobertura y calidad educativa. Aún es limitado el acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la educación básica y media, y estos segmentos presentan los mayores índices de repitencia y/o abandono. A esto debe agregarse el impacto diferencial del género en determinadas barreras sociales. Tal es el caso de las madres adolescentes que abandonan la escuela, o niñas, niños y adolescentes que trabajan en la calle o son trabajadores/as domésticos, situaciones que aumentan el riesgo de violencia, embarazo precoz, VIH/SIDA, etc.

Otro problema central es la mala calidad de la educación formal, un déficit comprobado a través de los resultados de las pruebas del SNEPE. Los resultados de estas pruebas en matemáticas y comunicación arrojaron un rendimiento significativamente bajo. Igualmente, esta educación formal ha mostrado escasa vinculación con las exigencias del mercado laboral, con desfavorable impacto en el desempleo juvenil, analizado en el ODM 8.

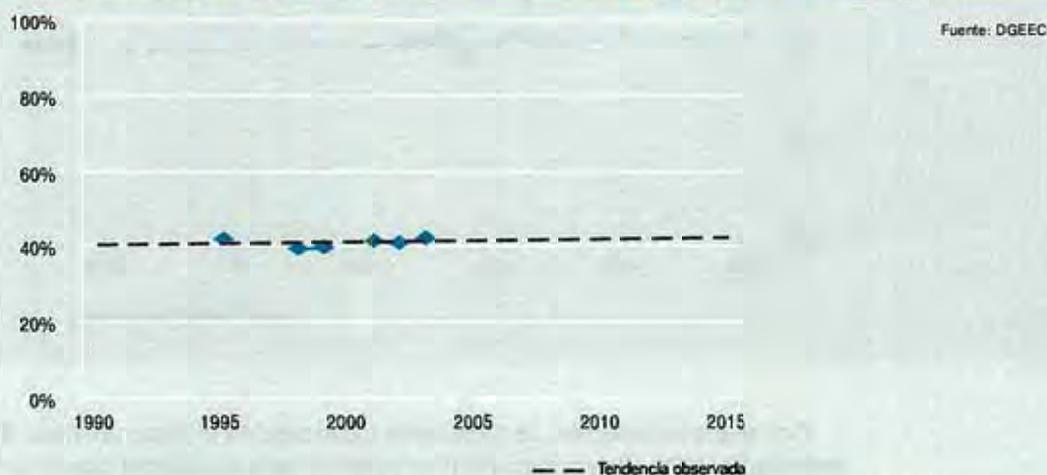
A pesar de la implementación de la RE con perspectiva de género, persisten en las instituciones prácticas docentes y marcos normativos formales e informales que fortalecen roles tradicionales de varones y mujeres, lo cual impacta en la elección de las carreras, el futuro laboral y el mismo proyecto de vida.

En este sentido, el ligero incremento del empleo asalariado no agrícola en un contexto de incumplimiento de las normas laborales no necesariamente significa equidad de género ni empoderamiento, si persisten las brechas salariales por sexo, mientras el empleo se caracteriza por su precariedad. No obstante, el mayor acceso de las mujeres a actividades remunera-

das puede generar autonomía económica y, en este sentido, mayor capacidad de financiamiento de sus necesidades y de negociación en el hogar. En el sector rural, la falta de acceso a los recursos productivos como la tierra y el mayor rezago educativo de las mujeres obstaculiza el empleo femenino.

*Estancamiento en la participación económica*

Participación de la mujer en el empleo asalariado no agrícola, 1995 - 2003

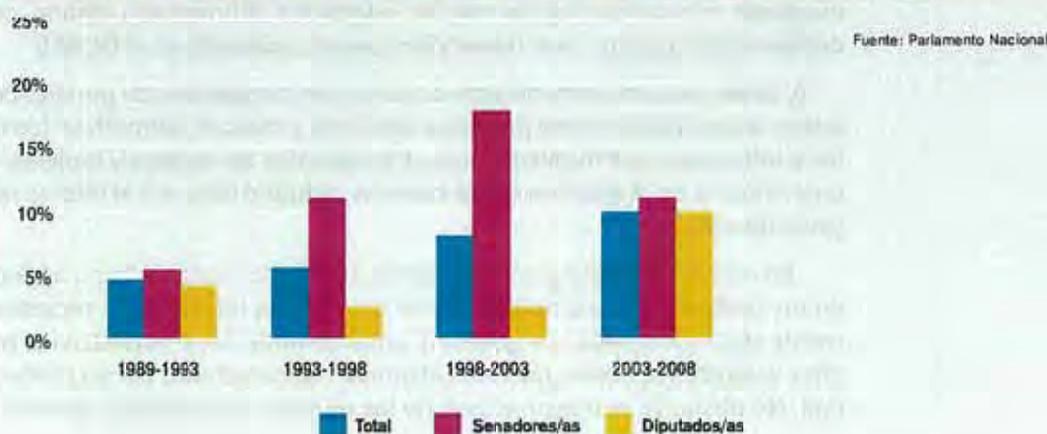


Se visualiza un leve pero persistente incremento de la participación económica de las mujeres desde inicios de la década de 1990. Han contribuido a esto, por una parte, la apertura de nuevas oportunidades laborales con motivo del incremento del gasto social, como la docencia o servicios en salud, y el proceso de urbanización, con actividades comerciales y el empleo doméstico. Por otro lado, la crisis económica impulsó al empleo –o a su búsqueda– a las mujeres como a otros miembros de la familia.

A pesar del mencionado incremento, en 2003 sólo el 42,2% de las mujeres económicamente activas se encontraban en el empleo asalariado no agrícola. Pero en 2001, el empleo femenino estuvo fundamentalmente en el comercio, los servicios y el sector informal y con mayores niveles de desocupación y subocupación. Esto es, a pesar del aumento de las credenciales educativas de las mujeres, no se evidencia una disminución de la diferencia en los ingresos, en la desocupación o subocupación.

*Lento crecimiento de la participación parlamentaria*

Porcentaje de mujeres en el Parlamento Nacional, 1989 - 2008



Las mujeres han logrado avances en materia jurídica que, sin embargo, no se han traducido en mayores capacidades y poder de decisión. En efecto, la limitada participación de la mujer en los espacios de decisión se origina en la restringida autonomía de sus derechos sexuales y reproductivos, escasa capacitación en el uso de los recursos familiares, mayor responsabilidad familiar y doméstica, anudada a la persistente desigualdad en la distribución de roles tanto del ámbito público como privado.

Aún queda bastante por hacer a pesar de los esfuerzos realizados. El Código electoral presenta una medida de discriminación positiva al establecer una cuota mínima del 20,0% para cada sexo en las listas electorales, lo cual de hecho sólo se aplica a la mujer. Pero esta cuota, más que ser un piso, se ha constituido en techo. La participación de las mujeres en los ámbitos locales presenta niveles un poco más elevados en el periodo electoral 2003-2008; esto es, aproximadamente 15,0% de los escaños municipales. Esto indicaría que, en ámbitos donde hay menores recursos que distribuir y poder para ejercer, así como una problemática más cercana al ámbito doméstico, mayor es la participación de las mujeres.

En la población indígena de 15 a 24 años, la paridad de género en alfabetismo muestra la persistencia de disparidades. En 2002 en el segmento joven, 87 mujeres por cada 100 varones estaban alfabetizadas, aunque con mayoría en el área urbana –110 mujeres por cada 100 varones. En el área rural, empero, existía una amplia desventaja –84 mujeres por cada 100 varones. Es decir, el desbalance más notorio se da en los lugares donde mora el 91,5% de la población indígena.

## 2. Marco de apoyo: Políticas y programas

Numerosas iniciativas permitieron avances en el objetivo de lograr una mayor igualdad entre varones y mujeres. El marco jurídico igualó, con algunas excepciones, el estatus legal de las mujeres al de los hombres, e incorporó medidas de discriminación positiva como las cuotas de participación electoral.

Fueron diseñados e implementados dos planes nacionales de Igualdad de Oportunidades (PIO) para Mujeres y Hombres; PIO I (1997-2001) y PIO II (2003-2007), ambos implementados por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR).

También se ejecutó el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (PRIOME) entre el MEC y la SMPR, en 1995. Éste tuvo por objeto incidir en los programas de estudios, materiales educativos, capacitación docente y comunidad educativa en general.

Si bien las iniciativas antes mencionadas no fueron evaluadas, incorporaron numerosos temas fundamentales para mejorar la condición y posición de las mujeres como, por ejemplo, la salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, e incidir en ciertas políticas públicas como la educativa.

En materia de empleo no existen estrategias específicas ni de gran alcance. Sólo algunos programas generales en el marco de trabajo de las instancias ejecutoras incorporan a las mujeres como grupos meta específicos y, en algunos casos, la perspectiva de género.

Paraguay suscribió compromisos internacionales cuyo cumplimiento afectará a este ODM. Tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Beijing. Finalmente, también fue desarrollado un programa de descentralización a través de la Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer (CIDEM) con participación de los gobiernos locales, departamentales y de la sociedad civil.

### 3. Desafíos para la equidad de género y el empoderamiento de la mujer

El mayor desafío es la efectiva institucionalización de la perspectiva de género en el Estado paraguayo. Esto es, incorporar en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas, presupuestos y proyectos, los mecanismos de incidencia adecuados para modificar la condición y posición de las mujeres en la sociedad.

Este desafío debe promover una mayor cooperación y acción conjunta con la sociedad civil, alianza imprescindible para articular los cambios señalados.

El fortalecimiento y la expansión de la cobertura y de la calidad educativa así como la capacitación laboral y el acceso a los recursos productivos para mejorar las oportunidades de las mujeres siguen siendo una deuda pendiente.

El monitoreo y evaluación de la educación bilingüe, teniendo presente la perspectiva de género, debe considerar niñas, niños y jóvenes del sector rural y pobre.

El incremento de la participación de las mujeres en los ámbitos sociales y políticos mediante su capacitación y de cambios en los patrones culturales que imposibilitan a las mujeres el ejercicio de los derechos civiles y políticos es necesario.

El fortalecimiento como el desarrollo de capacidades de las mujeres requieren de una nueva cultura de igualdad; ésta debe revertir estereotipos desfavorables a la mujer y promover la construcción de nuevas masculinidades. La flexibilización de los patrones tradicionales impuestos por la división sexual del trabajo es condición fundamental para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

El apoyo a la investigación con perspectivas de género y étnica que facilite el mejor uso de la información disponible y el conocimiento acumulado debe acompañar todos estos procesos de manera a consolidar lecciones aprendidas y evitar repetir desaciertos.

La disminución de sesgos de género en el mercado laboral es necesaria; sobre todo los que se traducen en discriminación salarial y segregación ocupacional.

La equidad de género en la educación de la población indígena, con sus particularidades, continúa pendiente. Asimismo, las investigaciones sobre el tema también deben incluirse.

#### 4. Prioridades para la asistencia al desarrollo

Para consolidar los avances en la equidad de género y para ampliar las oportunidades de las mujeres, se anotan líneas de trabajo aunque no exhaustivamente. Estas son

- fortalecer el trabajo realizado por la Secretaría de la Mujer para consolidar su posición institucional así como su articulación con otras entidades públicas para reforzar la equidad de género en las políticas públicas, además de promover una mayor cooperación y acción conjunta con la sociedad civil;
- promover a las mujeres elegidas en cargos de representación pública;
- apoyar la generación de capacidades nacionales (sector público, ONGs, sociedad civil) para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos desde una perspectiva de género;
- contribuir a la producción de información relevante sobre las condiciones de vida de las mujeres, sus desigualdades con respecto a los hombres, dificultades y problemas específicos;
- fortalecer acciones para la participación femenina en instancias que incidan en su condición (ministerios, parlamento, gabinete social y económico, mesas negociadoras del MERCOSUR, etc.);
- promover acciones que ayuden a consolidar el proceso de descentralización de las entidades de atención a la mujer así como las instituciones ya establecidas;
- apoyar el mejoramiento del acceso de las mujeres a los recursos productivos como tierra y créditos, así como a la información y capacitación laboral de calidad para potenciar su intervención en la sociedad civil y en todo tipo de empresa;
- consolidar la matriculación de niñas y jóvenes en el sistema educativo –especialmente durante recesiones económicas– así como apoyar programas que reduzcan la repitencia y el abandono temprano de la escuela, sobre todo en zonas rurales y en hogares pobres;
- impulsar medidas que busquen generar responsabilidades compartidas entre varones y mujeres en el hogar y en la familia;
- diseñar e implementar políticas laborales que intervengan para evitar los sesgos sexistas del mercado laboral; e
- implementar programas efectivos de equidad de género en la educación indígena, respetando sus culturas.

# objetivo 4

## Reducir la tasa de mortalidad de la niñez

**Meta 5:** Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años

**Estimación del proceso de cumplimiento:**  
Progreso insuficiente

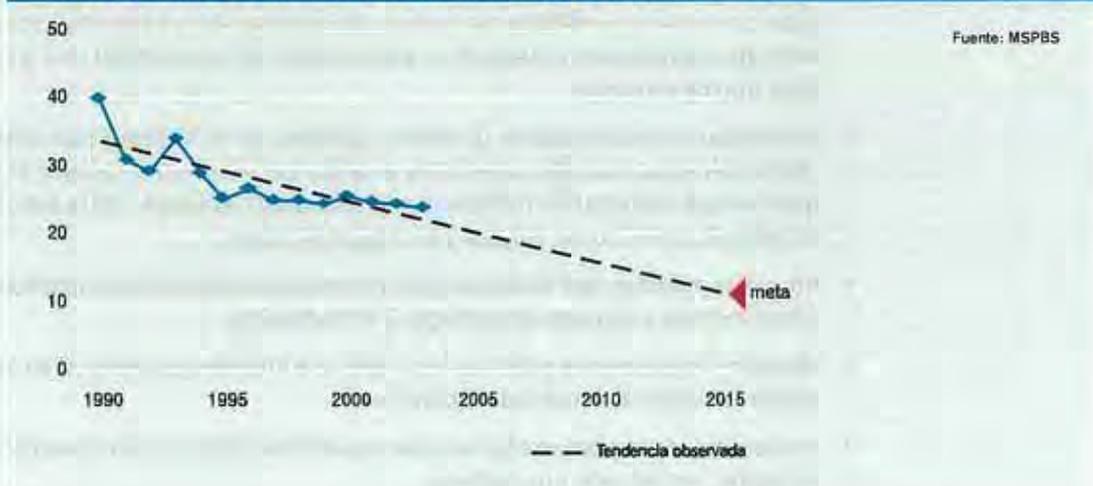
*Estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas*  
Muy lenta mejoría

### 1. Reducción de la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años. Diagnóstico y tendencias

Las tasas de mortalidad registradas por el MSPBS, tanto la de menores de 5 años como la de menores de 1 año (infantil), mantienen el subregistro, a pesar del mejoramiento dado a partir de mediados de la pasada década<sup>12</sup>. Las tendencias emergentes de las tasas registradas de ambas mortalidades cuestionan el cumplimiento de la meta. El problema del subregistro dificulta la interpretación de los datos y las consecuentes acciones. Pobreza y deficiencia en los servicios de salud, entre otros factores, inciden en los resultados encontrados.

*Disminución de la tasa de mortalidad de menores de 5 años*

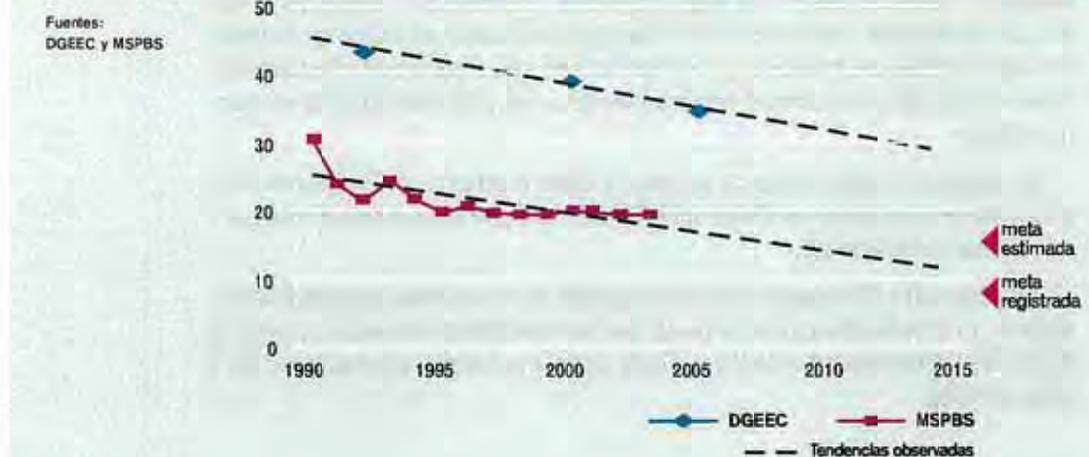
Tasa registrada de mortalidad de menores de 5 años, 1990 - 2003



Considerando la tasa de mortalidad de menores de 5 años, la meta se cumpliría siguiendo la línea de tendencia descendente desde 40,0 por cada mil nacidos vivos en 1990 a 23,9 en 2003. Sin embargo, con el mejoramiento del registro a partir de 1995, la tendencia se estancó y no se cumpliría la meta. La tasa de mortalidad de varones fue superior a la de mujeres y la tasa urbana fue mayor a la rural, indicador de probable subregistro rural.

<sup>12</sup> La tasa estimadas por la DGEEC para menores de 5 años no ha sido publicada.

## Tasa de mortalidad infantil, estimada y registrada, 1990 - 2005



*Insuficiente  
reducción de  
la tasa de  
mortalidad  
infantil*

Se encuentran significativas diferencias entre la tasa de mortalidad infantil estimada y la registrada: aquélla duplica a ésta. La meta no se cumpliría a partir de la tasa estimada, y aún de la registrada a partir de los datos de 1995, que es mejor en calidad, pero indica estancamiento. En 2003 murieron más varones que mujeres y la tasa urbana fue muy superior a la rural, debido probablemente al subregistro en el campo.

El porcentaje de niños y niñas vacunados contra el sarampión (menores de 12 meses hasta 1999 y de 12 a 23 meses a partir del 2000) presentó ligeras oscilaciones entre 2000 y 2003: dicha vacunación cubrió 91,9% en el primer año y 89,3% en el segundo. En 2003, en Asunción llegó a 89,3% y en Caazapá a 92,6%, indicadores de áreas urbana y rural, respectivamente. Ambos porcentajes evidencian avances, aunque sin llegar al 95,0% de cobertura, nivel considerado óptimo para cumplir con los objetivos de erradicación de las enfermedades.

El gobierno paraguayo ha asumido como compromisos explícitos con los ODM los indicadores de mortalidad de menores de 5 años e infantil, utilizando las tasas registradas. Se ha propuesto pasar la mortalidad de los menores de 5 años de 40,0 en 1990 a 17,5 en 2008 y 13,3 en 2015. Por otro lado, reducir la mortalidad infantil de 30,4% en 1990 a 6,6% en 2015.

Este ODM se encuentra muy vinculado al anterior porque, por ejemplo, el mayor nivel educativo de la madre influye sustantivamente en la reducción de la mortalidad infantil, así como las metas de agua y saneamiento del ODM 7, relativas al Medio ambiente.

La carencia de información sobre mortalidad y vacunación de niños y niñas indígenas es, de por sí, indicador de su exclusión.

## 2. Marco de apoyo: Políticas y programas

Desde 1997 se cuenta con la estrategia Atención Integral de Enfermedades Prevalentes en la Infancia (AIEPI) ejecutada por el Dpto. de Salud Integral de la Niñez del MSPBS con el apoyo de agencias de cooperación, ONGs nacionales e internacionales e instituciones financieras internacionales.

les. Esta estrategia tiene actualmente un carácter nacional, aunque con diferentes niveles de desarrollo departamental. Se orienta a aspectos relativos al crecimiento y desarrollo de niñas y niños, busca el mejoramiento de las capacidades del personal y los sistemas de salud para que ofrezcan servicios de calidad, así como el mejoramiento de las prácticas familiares y comunitarias.

La cobertura inmunológica se lleva a cabo mediante el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del MSPBS, con una buena cobertura, aunque todavía insuficiente.

De obtenerse el mejoramiento del registro de mortalidad neonatal se obtendría un significativo avance dado que la mortalidad neonatal constituía 59,9% de la mortalidad infantil y 47,9% de la mortalidad de menores de 5 años en 2002.

### 3. Desafíos para la reducción de la mortalidad de la niñez

La mortalidad infantil y de menores de 5 años es un indicativo del desarrollo global y no sólo de la salud, porque en su formación intervienen, entre otros factores, el nivel de instrucción de las madres, el conocimiento de derechos y el acceso al agua potable, así como la atención al parto y a la persona recién nacida.

Los mayores desafíos constituyen la AIEPI, el PAI y el registro. La AIEPI presenta diferentes niveles de desarrollo departamental que requieren de acciones destinadas a su consolidación y fortalecimiento en forma pertinente para la realidad departamental y local.

El fortalecimiento y extensión de la cobertura del PAI también resulta imprescindible.

El mejoramiento del registro –tanto en las cantidades como en cuanto al área de residencia y, de ser posible, el nivel social– es perentorio para disponer de una aproximación más objetiva que permita el diseño, implementación y ejecución de planes y programas sobre bases realistas.

Así como se plantea la mejor aplicación de la AIEPI, el PAI y el sistema de registro, resultan necesarias estrategias destinadas a reducir las brechas por área de residencia y nivel social.

Cabe estimular tanto la participación comunitaria como la expansión del conocimiento de derechos de las personas. Esto vale tanto para las madres, padres o encargados, así como para los mismos niños y niñas.

La reducción de la mortalidad de la niñez está íntimamente asociada con la atención a la madre, razón de más para articular estas estrategias con las orientaciones aplicadas en la implementación del *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR) 2003-2008*. Dentro de dicho plan tienen especial relevancia los programas de parto seguro y de prevención de la maternidad precoz.

En todos los casos, se debe optimizar la coordinación entre los organismos que tienen programas en el área y la participación comunitaria. También corresponde mejorar los estudios de impacto de las mencionadas es-

trategias y planes, mediante sistemas de información y análisis sobre morbilidad, mortalidad y sus costos.

La incorporación de indicadores de salud de la niñez indígena debe constituir prioridad para el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos vinculados con la temática.

#### **4. Prioridades para la asistencia al desarrollo**

Algunas líneas de cooperación que favorecerían el logro de este objetivo son:

- promover el fortalecimiento de la implementación de la estrategia nacional de AIEPI en sus diferentes niveles de desarrollo;
- apoyar la expansión de la cobertura del PAI para alcanzar los niveles óptimos de prevención en inmunización;
- articular los planes señalados con la ejecución del PNSSR (2003-2007), en el nivel departamental;
- promover la participación de la comunidad, de ONGs y la sociedad civil en su conjunto en el diseño e implementación de estos programas;
- apoyar el mejoramiento del registro de indicadores de salud y mortalidad de la niñez, especialmente el de la mortalidad neonatal, para a partir de allí consolidar la producción de estadísticas más confiables; y
- extender lo anotado a la niñez indígena, respetando su cultura así como el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de atención en salud.