

II INFORME NACIONAL VOLUNTARIO

**SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO
SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO**

Periodo 2018-2023

Noviembre de 2023

Asunción, Paraguay

Autoridades

Presidente de la República

Santiago Peña Palacios

Ministerio de Economía y Finanzas

Carlos Fernández Valdovinos

Viceministro de Economía y Planificación

Carlos Javier Charotti

Dirección General de Análisis de Políticas Públicas

Nimia B. Torres de Torres

Índice

Siglas y abreviaciones	4
Introducción	5
PRIMERA PARTE	7
1.1 Mecanismos de coordinación nacional con la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe	7
1.2 Proceso de elaboración del informe	7
SEGUNDA PARTE	10
2.1 Situación actual del país	10
2.2 Trayectoria nacional en el tratamiento de los temas de población y desarrollo	13
TERCERA PARTE	17
La implementación nacional del Consenso de Montevideo	17
A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos	17
B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	25
C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos	37
D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva	46
E. Igualdad de género	52
F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes	62
G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad	67
H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos	80
I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial	87
CUARTA PARTE	89
Reflexiones finales	89
Referencias bibliográficas	92

Nota: Uso del lenguaje inclusivo y no sexista en este documento

En este documento se utiliza un lenguaje que intenta no reforzar estereotipos, así como neutralizar prejuicios sexistas, étnicos, racistas, clasistas, etnocéntricos, xenofóbicos o de otra naturaleza, que puedan promover discriminación, desigualdad o exclusión de personas, poblaciones o grupos. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga textual y agilizar la lectura del presente documento se ha optado por el uso de sustantivos y adjetivos genéricos en lugar de la mención repetitiva de vocablos diferenciadores de género, dejando claro que, en todos los casos pertinentes, dichos genéricos incluyen a mujeres y hombres sin discriminación, en virtud de lo establecido en la Constitución Nacional del Paraguay y la normativa vigente en el país.

Siglas y abreviaciones

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
CIP	Comité Interinstitucional de Población
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
CM	Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo
Covid-19	Enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2
DACPE	Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas del Exterior
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFONA	Instituto Forestal Nacional
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituto de Previsión Social
MADES	Ministerio del Ambiente y de Desarrollo Sostenible
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDI	Ministerio del Interior
MDP	Ministerio de la Defensa Pública
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MH	Ministerio de Hacienda
MINMUJER	Ministerio de la Mujer
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
MJ	Ministerio de Justicia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
MUVH	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
PNRP	Plan Nacional de Reducción de la Pobreza, <i>Jajapo</i> Paraguay 2020-2030
PRONASIDA	Programa nacional de control del VIH/sida/ITS
PyD	Población y Desarrollo
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENADIS	Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
SIMORE	Sistema de Monitoreo de Recomendaciones
SINAFOCAL	Sistema de Formación y Capacitación Laboral
SNC	Secretaría Nacional de Cultura
SND	Secretaría Nacional de Deportes
SNJ	Secretaría Nacional de Juventud
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SPL	Secretaría de Políticas Lingüísticas
SPR	Sistema de Planificación por Resultados
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USF	Unidades de Salud de la Familia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

Introducción

La República del Paraguay presenta el segundo informe nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CM) de forma voluntaria y en ejercicio de su derecho soberano, al igual que lo hizo en 2018 en ocasión del primer informe. De este modo, reafirma el compromiso asumido en la realización de acciones que contribuyan a potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo equitativo y sostenible del país, al tiempo que refuerza la buena práctica de documentar los avances, aportando insumos de la perspectiva nacional al segundo informe de seguimiento regional de la implementación del Consenso de Montevideo, que será presentado en la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe en el año en curso, en ocasión de celebrar los diez años del Consenso de Montevideo.

La culminación del segundo quinquenio de implementación del Consenso de Montevideo es aprovechado por el Gobierno paraguayo para reflexionar y realizar un balance de los logros y aprendizajes alcanzados en el proceso de implementación del CM, así como de los retos existentes en temas de población y desarrollo, con énfasis en las medidas que el país estableció como prioritarias y que han sido plasmadas en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo en el periodo 2018 y 2019, los cuales además fueron tenidos en cuenta para el proceso de preparación de la segunda edición del Plan, correspondiente al periodo 2023-2028.

De esta manera, el país da cumplimiento al compromiso asumido en el CM, dando respuesta a la medida prioritaria número 4 en la línea de acción 1, que establece:

Desarrollar un plan nacional utilizando esta guía para la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo para asegurar la integración de los temas de población en las políticas públicas y en la planificación a fin de lograr un desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos (CELADE, 2015 p.19).

Teniendo presente el marco normativo nacional vigente, el proceso de elaboración de este informe ha sido liderado por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de la Presidencia de la República, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Paraguay.

El informe evidencia, a través de datos oficiales, el tratamiento y la apropiación nacional de los temas de población y desarrollo en el último quinquenio (2018-2023), a la par que refleja el esfuerzo que el país viene realizando, mayormente en las últimas dos décadas, al instaurar nuevos marcos normativos, formular políticas, crear institucionalidad, ejecutar programas y suscribir acuerdos internacionales en la temática. Entre ellos, el más importante en la región de América Latina y el Caribe es el CM, que se destaca por mantener sinergias con otros acuerdos suscritos por el país como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y, a nivel nacional, con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND Paraguay 2030) y el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019. Resulta imposible abstraer la implementación de estos procesos de la crisis sanitaria vivida a nivel mundial como consecuencia de la pandemia por Covid-19, cuyos impactos más notorios se dieron en el periodo de análisis que aquí se reporta.

El documento se divide en cuatro partes. La primera incluye información sobre el mecanismo de coordinación nacional con la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe y el proceso de elaboración del informe. La segunda parte se destina a presentar la situación actual del país y la trayectoria nacional en el tratamiento de los temas de población y desarrollo. Seguidamente, en la tercera parte, se exponen los avances en cada eje del CM, tomando en consideración las medidas prioritarias seleccionadas a nivel nacional y reportando el marco legal y programático, así como la contextualización de la realidad del país a partir de estadísticas oficiales. La cuarta parte sintetiza las reflexiones finales, los desafíos y próximos pasos a realizar.

Se espera que los hallazgos plasmados en este informe sirvan para poner en valor la relevancia de las acciones realizadas; identificar aquellos espacios en los cuales se debe seguir intensificando acciones, a través del fortalecimiento de las políticas públicas y de esfuerzos institucionales, para la correcta toma de decisiones

sobre las medidas necesarias para alcanzar resultados que garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional. Todo ello es especialmente relevante en el contexto actual de recuperación luego de la crisis provocada por la pandemia por Covid-19, las crisis climática, ambiental y económica, cuyas nefastas consecuencias impactan en los sectores más vulnerables de la población, lo que exige redoblar los esfuerzos, tanto para contener las crisis como para lograr el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas.

Es necesario aclarar que el documento preliminar fue elaborado en mayo de 2023 y que, en agosto del mismo año, se promulgó la LEY N.º 7158 QUE CREA EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, la cual en su Art. 3 inciso a) menciona que *“El Viceministerio de Economía y Planificación sustituye y absorbe las funciones del Viceministerio de Economía del Ministerio de Hacienda y de las coordinaciones de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.”*

En consecuencia, cualquier referencia a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) en este documento, debe interpretarse como alusión a las funciones, tareas y responsabilidades que ahora son ejercidas por el Viceministerio de Economía y Planificación (VEP). Esta transición de nombres no altera el contenido ni el propósito del documento, sino que simplemente refleja un cambio de denominación de la institución.

PRIMERA PARTE

1.1 Mecanismos de coordinación nacional con la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en ejercicio de la representación del Estado paraguayo ante los organismos internacionales, y la STP como institución de seguimiento y coordinación nacional, se constituyen en puntos focales ante la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. El Instituto Nacional de Estadística también es punto focal en los temas de Población y Desarrollo en la región.

El liderazgo en temas de población y desarrollo ha sido ejercido por la STP, institución con funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de políticas económicas, sociales y ambientales para el desarrollo. En este sentido, ha interactuado con ministerios y secretarías sectoriales con injerencia en la temática de población y desarrollo.

1.2 Proceso de elaboración del informe

Para la elaboración del segundo informe nacional sobre el avance en la implementación Consenso de Montevideo se ha tenido en cuenta la metodología sugerida en el documento “Formato de informe nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (CEPAL, 2016) según se detalla a continuación.

1.2.1. Establecer un Comité Nacional

El proceso de elaboración del informe fue liderado por la STP en consideración al marco normativo que establece que: *es competencia de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (STP), elaborar los lineamientos para el desarrollo económico, social y cultural del país [...]; establecer normas, mecanismos y procedimientos de planificación del desarrollo nacional; analizar, coordinar y verificar la consistencia y sostenibilidad de las políticas económicas, sociales y medioambientales (Decreto N° 4070/2004) y contó con el apoyo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Paraguay, organización que apoya al Gobierno nacional a crear capacidades para la implementación y seguimiento de las agendas de desarrollo. Adicionalmente, estimula y acompaña la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado en la gestión de las agendas de desarrollo.*

En este contexto, la STP ha sido la entidad responsable de establecer la gobernanza pública necesaria para el desarrollo sostenible, y consecuentemente, convoca a las demás instituciones públicas (ministerios, secretarías, institutos y otras de menor jerarquía), de la sociedad civil, la academia, el sector empresarial y la cooperación internacional a trabajar en la materia. Ello permitió contar con los mecanismos de coordinación intersectorial que facilitaron el diálogo en temas de población y desarrollo y permitieron la definición e implementación del primer Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019¹, el cual fue posteriormente evaluado, dando lugar a la construcción del Segundo Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2023-2028², en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030³.

El proceso de elaboración del segundo Plan por parte del Estado paraguayo, en el marco del seguimiento al Consenso de Montevideo, sirvió de plataforma para la elaboración del presente informe. Su construcción involucra a un centenar de personas y marca un hito del país en la planificación de temas sobre población y

¹ <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/02/Plan-de-acci%C3%B3n-nacional-en-poblaci%C3%B3n-y-desarrollo.pdf>

² https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2023/08/Segundo-Plan-de-Accion-Nacional-en-Poblacion-y-Desarrollo-2023-2028_web-final-25-08-1.pdf

³ <https://www.stp.gov.py/pnd/>

desarrollo. De este proceso participan instituciones de diversos sectores, lo que le otorga legitimidad y enfoque multisectorial:

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS)
- Ministerio de la Mujer (MinMujer)
- Ministerio de Justicia (MJ)
- Ministerio del Interior (MDI)
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
- Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC)
- Banco Central del Paraguay (BCP)
- Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Secretaría Nacional de Cultura (SNC)
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS)
- Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
- Fundación Dequení
- Fundación Vencer
- Fundación Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)
- Fundación Paraguaya
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Plan Internacional Paraguay
- Mentu Aliados
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)
- Centro de Estudio Ambientales y Sociales (CEAMSO)
- Investigación para el Desarrollo
- Asociación Tesãi Reka Paraguay
- Pastoral de Adultos Mayores
- Coordinadora Nacional de Asociaciones de Adultos Mayores del Paraguay (CONAMPY)
- Fundación Saraki
- Organización Afrodescendiente San Baltazar Kamba Kua
- Universidad Nacional de Asunción (UNA)
- Universidad Columbia
- Universidad Iberoamericana (UNIBE)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

1.2.2. Selección de las prácticas a informar y sus indicadores

El presente informe se basa en el reporte de 48 medidas prioritarias distribuidas en todos los ejes del CM y que fueron incluidas en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019 (se excluye el reporte de dos medidas del eje “Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo”). El criterio de selección de dichas medidas estuvo sujeto a la relevancia de las mismas en el contexto socio poblacional del Paraguay y a criterios de factibilidad económica establecidos mediante la vinculación de las acciones elegidas con algún programa incluido en el Presupuesto General de la Nación de 2017, lo que permitió viabilizar su ejecución por medio de instituciones públicas contando con recursos económicos y humanos para la implementación de cada medida y posterior monitoreo. Cabe destacar que la validación de las medidas seleccionadas se realizó a través de un proceso participativo de consultas con representantes de Organismos y Entidades del Estado, de la Sociedad Civil Organizada y del sector empresarial quienes contemplaron en cada medida: la relevancia, el alcance, los mecanismos que permiten la realización a través de las acciones estatales y las metas a alcanzar en 2018 y 2019.

En este informe se presenta el despliegue normativo (leyes, decretos y resoluciones), el programático y la situación actual, en las medidas seleccionadas en cada eje del CM (Tabla 1). Para la elaboración del informe se revisaron fuentes documentales a nivel nacional y se recopiló información estadística oficial proveniente de encuestas, censos o registros administrativos del país, lo que permitió contextualizar la situación actual de

aplicación de las medidas prioritarias del Consenso a partir de un enfoque cuantitativo, con alcance descriptivo. Todo ello permite analizar y poner en evidencia los progresos hacia la realización efectiva de las medidas seleccionadas.

Tabla 1. Medidas prioritarias seleccionadas en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019 en cada eje del CM

Eje		Medidas prioritarias seleccionadas	
A	Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos	6 de 6	1, 2, 3, 4, 5, 6
B	Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	6 de 11	7, 8, 9, 10, 12, 13
C	Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos	5 de 15	20, 21, 28, 30, 31
D	Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva	3 de 14	34, 38, 40
E	Igualdad de género	8 de 19	49, 51, 53, 54, 57, 59, 62, 64
F	La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes	4 de 10	67, 69, 70, 71
G	Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad	8 de 9	76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84
H	Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos	5 de 7	85, 86, 87, 88, 90
I	Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial	1 de 7	98
J	Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo	2 de 10	101, 104
Total		48 de 108	

Fuente: elaboración propia.

En el proceso de construcción del segundo Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo el país siguió un proceso similar de selección de medidas prioritarias y posibles líneas de acción, siendo en esta oportunidad más ambiciosos, con una selección preliminar de 59 medidas prioritarias y 215 líneas de acción.

SEGUNDA PARTE

2.1 Situación actual del país

La República del Paraguay es un país mediterráneo con 406.752 km² de extensión territorial, que limita con Argentina, Bolivia y Brasil, con una división político-administrativa distribuida en 17 departamentos y la capital. Es un país multicultural y bilingüe con dos idiomas oficiales: el español y el guaraní. La organización política y estructura del Estado se basa en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Lleva más de tres décadas de democracia, luego de haber atravesado 35 años de dictadura militar (1954-1989).

Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado; adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (artículo 1° de la Constitución de la República del Paraguay, 1992). Este precepto constitucional sienta las bases para la garantía de derechos humanos fundamentales y pone en el Estado la responsabilidad de velar por su adecuado cumplimiento.

En las últimas dos décadas la economía del país mantuvo niveles de crecimiento mayormente positivos, interrumpido por ciertas crisis (2009, 2012, 2019 y 2020), con un Producto Interno Bruto (PIB) promedio del 3,7% entre 2002 y 2022. El incremento del PIB se tradujo en un aumento del PIB por persona, en el orden de 5.500 USD por habitante (BCP, 2022), que se explica en parte por el menor crecimiento poblacional. Sin embargo, la productividad poco ha influido en el crecimiento (Feal-Zubimendi, 2023).

Este buen desempeño macroeconómico ubicó al Paraguay, desde 2014, entre los países de ingreso mediano-alto según la clasificación del Banco Mundial, ya que, el ingreso nacional bruto por persona pasó de 1.565 dólares en 2001 a 5.400 dólares en 2021 (Banco Mundial, s. d.). Aún con estabilidad macroeconómica, el país enfrenta problemas de déficit fiscal y un aumento en la deuda pública que sobrepasa los 14 mil millones de dólares en 2021 (MH, 2022).

La economía está principalmente impulsada por los sectores terciario y primario, debido al limitado desarrollo del proceso de producción industrial. En este contexto, la volatilidad económica se asocia a la alta dependencia de factores exógenos —fluctuaciones internacionales tanto de los precios como de los volúmenes— y de los fenómenos climáticos adversos, principalmente las sequías, heladas y olas de calor que impactan en la producción agrícola y ganadera. Los principales productos de exportación son los granos de soja, la carne, la harina de soja, los cereales, el aceite de soja y la energía. Una parte importante del leve incremento del peso de la industria en el PIB se debe a la industrialización de la soja, por lo cual también el sector secundario es altamente dependiente de factores exógenos. Este modelo generó una desigualdad extrema en la distribución de la tierra, con un índice de Gini de en 0,93 en 2008 (Guereña, y Rojas, 2016), en términos comparativos, el 1% de los propietarios concentra el 77% de las tierras mientras, en el otro extremo, el 40% de los agricultores (aquellos que tienen de 0 a 5 hectáreas), poseen solamente el 1% de las tierras.

En lo que respecta a la situación demográfica, Paraguay ha experimentado cambios sustantivos en los niveles de fecundidad, mortalidad y migraciones en las últimas siete décadas. La población sobrepasa los 6,1 millones de habitantes según la estimación a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, con paridad por sexo a nivel nacional. Actualmente, el 24,3% de la población tiene menos de 15 años, el 66,9% tiene entre 15 a 64 años y el 8,8% tiene 65 años o más de edad.

Las tendencias de la dinámica demográfica permiten estimar que la población del país seguirá creciendo de manera sostenida durante unos cincuenta años más, hasta 2073, momento en que alcanzará unos nueve millones de habitantes (CELADE, 2022). A pesar de ello, desde 2003 disminuye paulatinamente el volumen de la población del grupo de menores a 15 años, con lo cual se prevé que la estructura demográfica pasará de una población joven, con poco más de la mitad con menos de 26 años en 2022, a una en la que primará cada vez más la población adulta mayor. La tasa global de fecundidad que, aunque empieza a exponer valores por debajo del nivel de reemplazo en algunas zonas del país, se encuentra en torno a 2,4 hijos en promedio por

mujer, y la mortalidad, actualmente en descenso, con una tasa bruta del orden de 7,4 defunciones por mil habitantes en 2022 (CELADE, 2022), se estima que posteriormente comenzará a ascender como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población. Para el quinquenio 2020-2025 la esperanza de vida es de 70,5 años (73,6 años para las mujeres y 67,6 años para los hombres). La expectativa de vida proyectada al 2100 para el país es de 84,5 años (CELADE, 2022).

La emigración internacional fue históricamente más relevante que la inmigración, con fluctuaciones en el tiempo resultantes de las crisis económicas del país y los factores de atracción en países de acogida tradicionales o nuevos, como el caso de Argentina y España, respectivamente. Los saldos migratorios negativos resultantes de estos patrones de la migración internacional han atenuado en alguna medida el crecimiento de la población y paliado las condiciones socioeconómicas de ciertos grupos.

De este modo, el país se encuentra en la antesala de un cambio sin precedentes: en 2056 la proporción de personas mayores sobrepasará a la de menores de 15 años. Se prevé que desde 2073 el volumen total de la población comience a descender, y que para el 2100 un tercio de la población (32,6%) sea adulta mayor (CELADE, 2022). Entre los dos procesos mencionados, la población entre 15 y 59 años aumenta por un periodo de tiempo, la relación de dependencia disminuye y da lugar al bono demográfico. El aprovechamiento de este bono no está garantizado pues depende, en primer lugar, de la capacidad de la economía para generar empleo mientras atraviesan dicho período, de manera que la creciente población activa pueda insertarse en el mercado de trabajo; de lo contrario, el bono puede convertirse en una carga adicional por la amenaza de desempleo que representa el aumento en la cantidad de personas en edades activas. En segundo lugar, depende de que se mantengan o incluso se aumenten las transferencias de recursos hacia los niños, adolescentes y jóvenes, especialmente aquellas que afectan directamente el stock de capital humano.

Otro aspecto determinante de la situación social del país son las diferencias en la distribución de la población en el territorio nacional, tanto entre regiones geográficas, así como al interior de ellas. El río Paraguay divide el territorio del país en dos regiones naturales claramente diferenciadas: la Occidental o Chaco, con tres departamentos y el 61% de la superficie total que concentra el 3% de la población (densidad poblacional de 0,9 hab./km²), en tanto, la región Oriental con 14 departamentos y la capital (Asunción) posee el 39% del territorio y el 97% de la población (37 hab./km²).

Existe una gran concentración de población en el departamento Central, la cual, sumada a la aledaña de Asunción, reúne en 2022 al 38,4% de la población total del país asentada en el 0,6% del territorio nacional (Datos preliminares del Censo 2022). La mayor parte de la población reside en zonas urbanas (62,2%) (INE, EPHC 2022). Existe una gran concentración de población en el departamento Central, la cual, sumada a la aledaña de Asunción, reúne en 2022 al 38,4% de la población total del país asentada en el 0,6% del territorio nacional (INE, CNPV 2022).

Durante las últimas dos décadas el Paraguay ha tenido avances en muchos de sus indicadores sociales, lo que coincidió con una mayor presencia del Estado con políticas públicas de mayor cobertura y amplitud. Los datos presupuestarios muestran que la inversión social fue aumentando en los últimos años a un ritmo más rápido que otros tipos de gastos, que el PIB y que el ritmo de crecimiento poblacional. El peso de la inversión social en el total del presupuesto público pasó de un tercio (36,4%) en 2003 a más de la mitad (54%) en 2022. Con respecto al PIB su peso relativo se duplicó, en 2003 la inversión social representaba el 5,4% frente al 10,2% en 2022. La inversión social por persona también ha registrado un fuerte incremento, pasando de USD 68 a USD 622 entre 2003 y 2022, esto sin desconocer que la cobertura sigue siendo baja (Feal-Zubimendi, 2023).

A pesar de lo expuesto, la trayectoria positiva es lenta y aún persisten algunos desafíos. El Índice de Desarrollo Humano, que permite visualizar sintéticamente el impacto de la actividad productiva y social sobre el nivel de desarrollo de las poblaciones⁴, ubica al Paraguay en un nivel de desarrollo humano alto pero con

⁴ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida de los logros promedio en las dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida digno (PNUD, 2022). <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data/#/countries/PRY>

una posición rezagada respecto a los demás países de la región, ubicándose en 2021 con un valor de 0,717 en el sitio 105 (luego de haber estado en 0,655 en 2001), superando solo a Bolivia (107) entre los países limítrofes, mientras que Argentina y Brasil se posicionan en niveles muy superiores ocupando los lugares 47 y 87 respectivamente, entre 191 países del mundo (PNUD, 2022).

Entre 2002 y 2019 la pobreza monetaria –medida por ingresos⁵– se redujo en un 60% pasando de 57,7% a 23,5%, sin embargo, volvió a aumentar en 2020 (26,86%) y 2021 (26,89%) a raíz de la pandemia de Covid-19, retrocediendo a cifras que se tenían en 2015. En 2022, la pobreza afectó a 1 de cada 4 personas (24,7%), incluido un 5,6% en condiciones de extrema pobreza o indigencia. Esta realidad, que afecta a más de 1.817.000 personas en el país es casi dos veces mayor en términos porcentuales en el área rural frente al urbana (33,8% y 19,5% respectivamente), en tanto, la brecha entre áreas es todavía más profunda si se considera la pobreza extrema que se triplica en el área rural respecto al urbano (10,2% y 3,0% respectivamente) (INE, 2023). La pobreza afecta principalmente a la niñez y la adolescencia, las mujeres, las poblaciones rurales y a los pueblos indígenas. Por su parte, la pobreza multidimensional incide sobre el 20,76% de la población en 2021 y se explica en razón de las carencias en dimensiones como trabajo y seguridad social, vivienda y servicios, salud, ambiente y educación. La incidencia de la pobreza multidimensional también es significativamente superior en áreas rurales llegando al 40,94%, frente al 8,98% en las áreas urbanas del país (INE, 2022).

Una de las dificultades para hacer frente al problema de la pobreza es el bajo nivel de ingresos de la población y la inequitativa distribución de los mismos. El ingreso medio per cápita mensual a nivel nacional es cercano a los USD 250. El 30% más pobre de la población recibe sólo el 8,9% del ingreso total, con montos que no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, mientras que el 10% más rico acumula el 35,7% de los ingresos totales (INE, 2023). El índice de Gini en la distribución de ingresos es de 0,453 en 2022, el cual venía descendiendo luego de años con mayor concentración y volvió a aumentar en 2022 (INE, 2023b).

Existen desafíos importantes relacionados con las necesidades básicas de la población, como la falta de universalidad del acceso a agua mejorada (el 13,6% de los hogares rurales no accede a esta prestación en 2021), el insuficiente tratamiento de eliminación de excretas (el 22,7% de los hogares rurales carece de saneamiento mejorado en 2021) y la quema de basura como medio de eliminación de residuos, realizado por el 68,6% de los hogares rurales en 2021. (INE, 2021).

En salud, la expansión de la atención ha sido significativa en los últimos años, aunque aún no alcanza la cobertura universal. Los desafíos que el país debe enfrentar giran en torno a disminuir la tasa de mortalidad materna e infantil y de embarazos en la adolescencia, la atención de enfermedades crónicas que vienen en aumento, producto de la transición epidemiológica, enfermedades oncológicas y morbilidades debido a altos índices de accidentes. La exclusión persistente, deriva en parte de los costos que deben enfrentar las familias cuando alguno de los miembros padece un problema de salud. Esto se traduce en altos gastos de bolsillo cuando las condiciones económicas familiares así lo permiten o en caídas en situación de pobreza en caso contrario.

En educación, la cobertura en el nivel primario es elevada, pero se debe avanzar en mejorar la calidad de la educación y la cobertura en los demás niveles, particularmente la educación media y superior, atacando las causas de la deserción según se trate de hombres (razones económicas) o de mujeres, donde además cobran relevancia los motivos familiares incluyendo las tareas domésticas y de cuidado. Aspectos como la sobriedad reflejan las dificultades existentes con relación al acceso y a la permanencia en el sistema educativo. La oferta en el nivel superior o no formal es baja, además de la existencia de obstáculos de todo tipo que limitan el

⁵ La pobreza extrema representa el conjunto de personas que viven en hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una canasta básica de alimentos denominada también línea de pobreza extrema. En el 2022 el costo mensual por persona de una canasta de alimentos en el área urbana es de 346.195 guaraníes y en el área rural tiene un valor de 316.157 guaraníes. La pobreza constituye la suma de la pobreza extrema y no extrema; es decir, la cantidad de pobres corresponde al total de pobres extremos y no extremos. La línea de la pobreza total en el área urbana en 2022 es de 825.373 guaraníes mensuales por persona y en el área rural es de 597.890 guaraníes mensuales por persona (INE, 2023).

acceso o desincentivan a los jóvenes. La aprobación de un marco rector de educación integral de la sexualidad acorde a la realidad nacional, es un desafío pendiente.

Los indicadores del mercado laboral en 2022 como la tasa de desocupación (5,7% de la población en la fuerza de trabajo), la tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (4,1% de la población en la fuerza de trabajo) y la precariedad laboral (64% de ocupación informal) (INE, 2023c) explican la baja calidad de vida de la población, especialmente en los hogares rurales, indígenas y en las áreas urbanas periféricas. Asimismo, aún queda avanzar en el cierre de brechas que permitan el logro de la equidad de género, debido, en gran medida, a una importante asignación de las mujeres al trabajo doméstico y las tareas de cuidado no remunerados.

La pandemia por Covid-19, además de constituir una crisis sanitaria, ha afectado numerosos aspectos de la vida denotando fragilidades estructurales y en algunos casos exacerbando brechas preexistentes. Muchos indicadores de bienestar claves del desarrollo se resintieron, con impacto particular en estratos de población en situaciones de pobreza y de mayor vulnerabilidad. La respuesta del Gobierno Nacional ha sido ágil, por lo que llegó a contener los niveles de pobreza. Se implementaron programas transitorios para mitigar los efectos de la pandemia, como las medidas de confinamiento o cuarentenas, el distanciamiento social y el cierre de instituciones educativas, de espacios de trabajo y de las fronteras. Se inyectaron enormes sumas de recursos adicionales, provenientes de empréstitos, para impulsar medidas de protección social, económica, administrativa, de gestión, financiera, fiscal, y presupuestaria en el marco de la Ley No. 6524/2020. Para proteger a los sectores más vulnerables se dispuso de un Fondo Social para asegurar ingresos y recursos alimentarios.

En suma, esto nos muestra que el país tendrá entre sus desafíos: dinamizar la economía para generar más valor agregado, mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar la resiliencia ante choques externos e internos. Debe profundizar los logros sociales: aumentar la oferta de empleos de calidad, la capacitación laboral, atender los requerimientos en sistemas de salud, de seguridad social, de cuidados y seguridad económica, con estructuras familiares más reducidas. Esta situación demográfica, ejercerá una gran presión sobre el Estado que deberá generar los recursos suficientes para proveer calidad de vida a la población, en especial a las generaciones de personas mayores venideras que no acumularon en su trayectoria laboral, a través del empleo formal, un mínimo de años para acceder a una jubilación. Ante ello, el país se esfuerza por avanzar en la formulación de normativas, en la definición de políticas, planes y programas, en implantar reformas sectoriales, en fortalecer la institucionalidad, y en reformular la estructura presupuestaria y tributaria para dar lugar a una respuesta integral.

2.2 Trayectoria nacional en el tratamiento de los temas de población y desarrollo

Como se mencionaba, la Constitución Nacional establece que la República del Paraguay se constituye en Estado social de derecho, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana, lo que sienta las bases para la garantía de derechos humanos fundamentales: a la vida (art. 4), calidad de vida (art. 6), ambiente saludable (art. 7), al tránsito y a la residencia (art. 41), de la igualdad de las personas (art. 46), de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (art. 48), protección al niño (art. 54), de la juventud (art. 56), de la tercera edad (art. 57), de la protección contra la violencia (art. 60), planificación familiar y de la salud materno infantil (art. 61), de los pueblos indígenas y grupos étnicos (art. 62), salud (art. 68), educación y de sus fines (art. 73), trabajo (art. 86), seguridad social (art. 95) y vivienda (art. 100) y pone en el Estado la responsabilidad de velar por el adecuado cumplimiento.

En 1994, Paraguay se unió a los 179 países del mundo que asumieron el compromiso de avanzar en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo. Acuerdo que transformó la forma en que se abordan los temas de población y desarrollo, poniendo las necesidades y aspiraciones de las personas en el centro del desarrollo sostenible. Desde entonces, trabaja incesantemente participando en el diálogo que se genera a nivel nacional, regional y global, contribuyendo a la generación de políticas sólidas que redunden en una mejor calidad de vida para las

personas. En este marco, el país cuenta con políticas globales dirigidas a la población en todas sus edades y otras sectoriales específicas para determinados grupos de población, las cuales se citarán en la descripción de cada eje.

De manera consistente con los esfuerzos que el país realiza para el pleno cumplimiento de sus compromisos con la aplicación del Programa de Acción, en 2005 aprobó la Política de Población⁶ con dirección política a cargo del Ministerio del Interior y de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República (MDI, STP, 2005) y creó un Comité Interinstitucional de Población (CIP) a través del Decreto N°. 4692/2005. A pesar de su relevancia, esta política no ha logrado constituirse en el eje conductor y articulador de las demás políticas y planes en la materia.

En 2013, el país fue signatario del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, adoptado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe celebrada en Montevideo, que busca reforzar la implementación y el seguimiento del Programa de Acción de la CIPD después del 2014.

Desde diciembre de 2014, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 se erige como el instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. En la misma tendencia, en setiembre de 2015, la comunidad internacional reunida en la Cumbre de Desarrollo Sostenible reafirmó el compromiso de poner a "las personas, el planeta, la prosperidad, la cultura de paz y las alianzas" en el centro del desarrollo sostenible, adoptando la Agenda 2030 basada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya consigna es "no dejar a nadie atrás". Compromiso al que también se adhirió Paraguay.

Cabe destacar que el PND Paraguay 2030 fue actualizado en el 2021 e incorporó la alineación con los ODS. De este modo, establece la visión de desarrollo nacional, los objetivos estratégicos y específicos y las metas nacionales. Los lineamientos del PND, en general, convergen con las medidas prioritarias del CM adoptadas por el país.

A partir de este marco internacional y regional, el Paraguay desde 2016 viene debatiendo la agenda de población y desarrollo con un amplio número de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del sector empresarial, lo cual quedó plasmado en el diseño e implementación del primer Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo en el bienio 2018-2019, como resultado de un proceso técnico y participativo que permitió materializar las medidas del CM priorizadas a nivel nacional, con estrecha conexión con lo planteado en instrumentos regionales e internacionales como los ODS y el Programa de Acción de la CIPD, así como con la programación del desarrollo a nivel nacional a través del PND Paraguay 2030.

El Plan pasó por un proceso de validación y aprobación, siendo presentado públicamente el 20 de junio de 2018. La coordinación interinstitucional del diseño, la implementación, así como el seguimiento y la evaluación del Plan fue liderada por la STP, contando con el apoyo permanente del UNFPA. El Plan incorporó el contexto demográfico y la población como elemento integral del diseño de la programación del desarrollo, promoviendo el reconocimiento y la aplicación del enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e interculturalidad en el tratamiento de los asuntos de población y desarrollo, y con vinculación con todos los ámbitos del desarrollo como el social, cultural, económico, político, ambiental, y sus respectivos planes o políticas.

Constituyó un instrumento público que pretendió visibilizar, propiciar acciones y obtener resultados positivos que potencian a la población como recurso clave para impulsar el desarrollo del país. Se basó en la priorización de 48 medidas establecidas en el CM, distribuidas en todos sus ejes. Como criterio de selección de las medidas priorizadas se tuvo en consideración la vinculación de las acciones elegidas con algún

⁶ https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Politica_de_Poblacion_PY.pdf

programa incluido en el Presupuesto de la Nación de 2017; de este modo se estimaba factible su ejecución mediante recursos económicos y humanos, así como su posterior monitoreo. Además, la selección busca un relativo equilibrio en los temas socio poblacionales de Paraguay.

Cabe señalar, que desde el 2018 se dieron cambios institucionales relevantes que permitieron una mejor articulación y gestión de las políticas con énfasis en temas sobre población y desarrollo. La Secretaría de Acción Social fue elevada a rango de Ministerio de Desarrollo Social (MDS) por Ley N.º 6137/2018, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia pasó a ser Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) por Ley N.º 6174/2018, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat pasó a Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) por Ley N.º 6152/2018, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo se fusionaron como Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) por Ley N.º 6207/2018; la Secretaría del Ambiente pasó a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) a partir de la Ley N.º 6123/2018, y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos se constituyó en Instituto Nacional de Estadística (INE) por Ley N.º 6670/2020.

El bienio seleccionado (2018-2019) para la implementación del primer Plan buscó trascender el periodo de gobierno (2013-2018) y tener continuidad durante los siguientes gobiernos. Cabe indicar que debido a las medidas adoptadas para contener la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia causada por Covid-19, la evaluación de resultados de la gestión pública para la implementación del Plan ocurrió con cierta demora. No obstante, brindó la posibilidad de afrontar el diseño de un nuevo Plan contemplando un escenario social y económico diferente para la población del Paraguay durante la fase de recuperación post pandemia.

Para analizar el nivel de cumplimiento de las metas planificadas en la implementación de acciones del Plan, se empleó información de la programación de las acciones seleccionadas en el Sistema de Planificación por Resultados (SPR) cuya administración recaía en la STP, lo que permitió vincular las mismas con los planes operativos institucionales y los recursos aprobados en el Presupuesto General de la Nación, es decir, acciones asociadas a productos presupuestarios.

Los principales logros del periodo 2018 y 2019 se recogen en diversos ámbitos poblacionales, entre los que se destacan:

- La interacción de diversos programas a cargo de diferentes instituciones para la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en lo que respecta a las coberturas en salud, en los niveles de educación escolar básica y para personas en situación de vulnerabilidad,
- La protección de las personas mayores se ha ampliado mediante la acción del Instituto de Bienestar Social y la pensión no contributiva para personas en situación de pobreza,
- En salud sexual y reproductiva, la vigencia de temas como la violencia sexual, la epidemia del SIDA y las muertes maternas por causas evitables da cuenta de la relevancia del tema,
- En la temática de migraciones el principal avance se ha dado en la atención a repatriados y en las gestiones administrativas llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Migraciones,
- Las metas de acceso a servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, viviendas sociales y transporte público han revelado un buen cumplimiento.

A pesar de lo mencionado, es importante tomar en consideración ciertos desafíos:

- Ampliación de coberturas y mayores servicios para el segmento de juventud a fin de aprovechar las ventajas demográficas transitorias y prepararse para los desafíos del envejecimiento,
- Avanzar en la incorporación de la igualdad de género cuyas metas se han revelado de bajo cumplimiento,

- Continuar y redoblar esfuerzos para garantizar los derechos de pueblos indígenas. En términos generales, continuar con el ejercicio de los derechos emanados de la Ley, contenidos en políticas públicas y en los mandatos institucionales,
- En términos operativos, es importante reforzar las acciones de capacitación en temas de población y desarrollo, especialmente la formación de especialistas en demografía y estadística,
- Asignar los recursos presupuestarios, materiales y humanos a las instituciones con funciones en el cumplimiento de las metas,
- Disponer de información actualizada, sistematizada y consistente que permita seguir monitoreando los avances y rendir cuentas. Para ello, son claves los datos del censo nacional de población y viviendas 2022 que proporciona un sistema de información geoestadística útil para la toma de decisiones en planificación y gestión territorial,
- Revisar y reelaborar la Política de Población de 2005 para adecuar el marco legal a la realidad actual y contar con un ente coordinador de esta temática para consolidar los esfuerzos dispersos de tratamiento de los temas de población, y,
- Reactivar el Comité Interinstitucional de Población conformando un equipo técnico con activa participación, que integre a los sectores de la sociedad civil, academia, sector empresarial y organismos internacionales de cooperación, a modo de realizar el seguimiento de las actividades, así como del cumplimiento de las metas e indicadores previstos.

A partir de la experiencia acumulada, en 2022, mediante un proceso de diálogo entre autoridades y equipos técnicos de la STP y del UNFPA, se convino avanzar en la construcción del segundo Plan abordando las medidas prioritarias del CM, a través de las conexiones que éstas tienen con los objetivos estratégicos y acciones del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

De este modo, las instituciones públicas trabajaron en la primera etapa de selección de medidas prioritarias, identificando áreas temáticas consideradas de especial importancia para el país. Seguidamente, dicha preselección junto con el diagnóstico social y sectorial fue presentada a organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y sector académico con el objetivo de socializar la construcción del nuevo Plan, recibir retroalimentación y posibles contribuciones desde estos sectores, dando lugar a un proceso de carácter participativo, en diálogo con el sector gubernamental.

TERCERA PARTE

La implementación nacional del Consenso de Montevideo

Tomando en consideración el contexto nacional brevemente presentado, se han seleccionado 48 medidas prioritarias distribuidas en nueve ejes del CM sobre las cuales se dará cuenta específica respecto a los avances en el quinquenio 2018-2023. En cada eje se señala la alineación de los temas abordados con los objetivos específicos del PND Paraguay 2030, la estructura institucional, los indicadores disponibles y los desafíos identificados. Posteriormente se detalla cada una de las medidas prioritarias que componen el eje, las metas seleccionadas por el país, a partir de la Guía Operacional del CM y las acciones programáticas desarrolladas para su cumplimiento en el marco de la implementación del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019.

A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos

Este eje busca la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos, entendiendo que la población es intrínseca al desarrollo: ella está conformada por las fuerzas económicas, sociales y ambientales, y a su vez da forma a las futuras. Representa el marco general que debe guiar la profundización de las políticas públicas y las acciones necesarias para erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con cinco objetivos específicos del PND Paraguay 2030: 1.1.2. Reducir la pobreza en todas sus formas, 1.1.3. Disminuir las condiciones de desigualdad de los diferentes estratos poblacionales, 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial, 4.2.4 Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional, y 3.4.2 Aumentar la capacidad de adaptación y resiliencia a los efectos del cambio climático.

Se identificaron las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio del Interior (MDI), Ministerio de Justicia (MJ) y Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).

El país produce información que permite generar 15 de los 25 indicadores de este eje (véase Tabla 1 al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁷), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁸.

Algunos de los desafíos en este ámbito son:

- continuar con la disminución de la pobreza y la desigualdad;
- avanzar en la inclusión de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad con mayores desventajas (mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad, personas mayores, entre otros);
- conformar una agenda activa de coordinación interinstitucional en materia de Población y Desarrollo, incluyendo una secretaría ejecutiva encargada de su coordinación, con participación de gobiernos locales, los consejos locales de desarrollo y actores no gubernamentales;
- actualizar la Política de Población de 2005 y la normativa relacionada a su conducción, vinculando las medidas prioritarias en PyD con los ODS y el PND Paraguay 2030;

⁷ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁸ <https://ods.ine.gov.py/>

- iniciar, a través de los consejos de desarrollo departamental y municipal, el diseño y la implementación en territorio de políticas públicas de población y desarrollo; y,
- articular las acciones de la Estrategia Nacional tanto de Mitigación como de Adaptación al Cambio Climático en la implementación del segundo Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo.

Medida prioritaria 1. Erradicar la pobreza

Estado de situación

El tamaño de la población, crecimiento y distribución territorial se relacionan e interactúan estrechamente con la dinámica del desarrollo económico y social con importantes efectos en el bienestar de las personas. En este sentido, el país experimenta un crecimiento económico positivo; sin embargo, persisten los niveles de pobreza y desigualdad que implican desafíos en los niveles de cobertura en educación, salud, saneamiento y servicios básicos.

La pobreza monetaria, desde la perspectiva del ingreso económico de las personas, aumentó a raíz de la pandemia. Afectaba al 24,2% de la población en el 2018, se incrementó al 26,9% entre el 2020 y 2021 y reportó una disminución del 24,7% en 2022. Las brechas son importantes a nivel territorial, entre grupos etarios y étnicos. Según el INE, durante la pandemia “de no implementarse los programas de transferencia monetaria a los hogares más vulnerables, la pobreza total afectaría al 28,8% de la población paraguaya” (INE, 2022b, p.13), los mismos evitaron que alrededor de 139.000 personas cayeran bajo la línea de pobreza total.

Como complemento a la medición de pobreza monetaria, el país generó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que sirve a las instituciones del Estado para identificar los derechos que deben ser atendidos para incidir eficientemente en la reducción de pobreza, así como para monitorear la efectividad de las políticas públicas que persiguen la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de pobreza. El IPM analiza las carencias de la población desde cuatro dimensiones: el acceso a trabajo y seguridad social; vivienda y servicios; salud y ambiente y educación. En 2018, se estima que la proporción de población paraguaya en situación de pobreza multidimensional era del 29,6% reduciéndose a 20,76% en 2021. Al combinar ambas mediciones de pobreza se tiene, en 2021, una afectación en la población del 12%, esto es, 869.416 personas que ven limitadas sus posibilidades de desarrollo por presentar ambos tipos de pobreza (INE, 2022).

En 2021, el 18,3% de la población vivía en situación de pobreza relativa medida a través del 50% de la mediana de los ingresos⁹, indicador que mostró poca variación respecto a 2018 (19,1%). La disparidad entre el área urbana y el área rural es notoria: en el primer caso, el valor es del 10%, mientras que, en el segundo, de 32,6% en 2021.

La desigualdad requiere seguir redoblando esfuerzos para avanzar hacia una sociedad más equitativa. El Coeficiente Gini o Índice de Desigualdad en el 2018 se posicionaba en 0,461 y al 2022 descendió a 0,453. En ese mismo año, el 10% más pobre de la población (decil más bajo) contaba con un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los USD 42 y participaba con el 1,7% del total de los ingresos. Por su parte, el 10% más rico (decil más alto) contaba con un ingreso promedio mensual por persona cercano a los USD 850 y participaba con el 35,7% del ingreso total. El ingreso por persona, además, es desigual entre las áreas urbana y rural, puesto que el ingreso per cápita urbano es 1,7 veces mayor al ingreso rural. La participación del decil más rico en el ingreso total, respecto a la del decil más pobre, es 20 veces mayor (INE, 2023).

Al 2021, el 46,1% de los hogares del país tenían acceso a servicios básicos¹⁰, situación que presenta una mejora respecto al 2018, cuando el valor alcanzaba el 36,9%. En el sector rural, solo el 9% de los hogares

⁹ Este indicador y otras medidas relativas similares se utilizan cada vez más como una medida complementaria de la desigualdad y la pobreza en los países de ingresos bajos y medios (ODS 10.2.1) <https://ods.ine.gov.py/objetivo.php#collapse-2>.

¹⁰ Se refiere a los sistemas de provisión de servicios públicos que satisfacen las necesidades humanas básicas, como agua potable, saneamiento e higiene, energía, uso de combustibles limpios y recolección de residuos.

cuenta con servicios básicos, mientras que, en el sector urbano, el 67,7%. Solo el 25,9% de los hogares que están en situación de pobreza, accede a servicios básicos¹¹.

Para hacer frente a esta problemática, desde hace casi dos décadas el país viene implementando planes y políticas públicas de lucha contra la pobreza que se materializan a través del programa Tekoporã¹² y Abrazo¹³ desde el 2005 y desde el 2010 con la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Ley N.º 3728/2009)¹⁴. Estos programas además se complementan con otros como el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), las Unidades de Salud de la Familia (USF), alimentación escolar, la tarifa social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Tenonderã¹⁵, Tekoha¹⁶, Asistencia a pescadores¹⁷, entre otros. Actualmente estos se congregan en el Sistema de Protección Social ¡Vamos!, cuyo diseño data del 2018 y en 2020 inició una fase modélica de implementación en cuatro distritos del país¹⁸.

Al 2021, el 24% de la población se encontraba cubierta por programas sociales, con una leve ventaja para los hombres (25,1%) respecto a las mujeres (22,8%), al igual que la población rural (27,7%), con respecto a la urbana (21,8%). Según grupos de edad, el 62% de la población de 65 años y más se encuentra cubierta por programas sociales, frente al 12,8% de la población de 0 a 17 años. El 23,7% de la población que vive en situación de pobreza tiene esa cobertura, lo mismo que el 26,6% de la población que vive en pobreza extrema. (ODS 1.3.1 portal ODS-INE).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Al 2018, generar información sobre las brechas de cobertura y los criterios de inclusión y focalización a grupos vulnerables de los principales programas de reducción de pobreza.

Al 2019, definir resultados claros e indicadores medibles en los programas de reducción de pobreza, estableciendo metas para la reducción de brechas de atención a grupos poblacionales con proyecciones presupuestarias de mediano plazo.

Avances

En 2018, la STP generó información para identificar a 10.219 familias en extrema pobreza, promovió el desarrollo territorial a través de la generación de 30 planes territoriales (de un total de 40 previstos) y coordinó 5 de 14 planes de reducción de la pobreza y desarrollo social (36%) (STP. Sistema de Planificación por Resultados). En tanto, en 2019, las funciones relativas a pobreza fueron traspasadas al Ministerio de Desarrollo Social, creado en 2018, institución que se dio a la tarea de diseñar el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP), *Jajapo* Paraguay 2020-2030¹⁹ el cual establece metas para la reducción multidimensional de la pobreza.

¹¹ <https://ods.ine.gov.py/objetivo.php#collapse-2>

¹² <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>

¹³ <http://www.minna.gov.py/pagina/229-abrazo.html>

¹⁴ <https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>

¹⁵ <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tenondera>

¹⁶ <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha>

¹⁷ <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/asistencia-pescadores>

¹⁸ <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>

¹⁹ <http://biblioteca.mds.gov.py:8080/handle/123456789/722>

Medida prioritaria 2. Derechos humanos, género e interculturalidad

Estado de situación

Para la aplicación del enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e intercultural el país cuenta con una Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (creada por Decreto N.º 290/09 y coordinada por el Ministerio de Justicia)²⁰, la cual implementa el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH, Decreto N.º 10747/13)²¹ que incorpora desafíos en materia de reducción de desigualdades, cultura en derechos humanos, garantías del estado social de derecho y seguridad humana.

El seguimiento a los objetivos y las acciones establecidas en dicho plan se realiza a través del Sistema de Planificación por Resultados (SPR)²², mientras que las obligaciones derivadas de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos se siguen a través del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Plus)²³, el cual cuenta con registro de recomendaciones emitidas desde 1994 por diversos mecanismos tanto del sistema universal de protección de derechos humanos, como del sistema interamericano, con foco en los principales sectores en situación de vulnerabilidad en el país y temas de preocupación recurrente de los mecanismos internacionales de derechos humanos, entre ellos los relacionados con Población y Desarrollo.

Para el seguimiento de las diferentes políticas, planes y programas nacionales, así como de los niveles departamentales y locales, desde hace tiempo la STP ha llevado a cabo el Sistema de Planificación por Resultados (SPR) y posteriormente el Ministerio de Hacienda ha puesto en funcionamiento el instrumento de Presupuesto por Resultados (PpR).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Al 2018, realizar el seguimiento de los compromisos de Derechos Humanos y de Población y Desarrollo de forma integrada, a través de instrumentos como el Sistema de Planificación por Resultados (SpR), el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Plus), entre otros.

Al 2019, profundizar la adopción de las metodologías de Gestión por Resultados en los programas de reducción de pobreza, a través de la revisión de la consistencia entre los objetivos de los programas sociales, las brechas de atención a grupos poblacionales, el cumplimiento de metas y la presupuestación por resultados.

Avances

Respecto al seguimiento de los compromisos en Derechos Humanos y de Población y Desarrollo a través del SIMORE Plus, todas las recomendaciones de los órganos de tratado de las Naciones Unidas están cargadas en el Sistema, siendo responsabilidad de cada institución realizar la carga con información institucional pertinente. El país se encuentra en proceso de regularización de sus informes periódicos a diversos Comités de las Naciones Unidas, lo que significa un reimpulso destacable en cuanto al proceso de seguimiento e implementación de las recomendaciones recibidas del sistema internacional de promoción y protección de derechos humanos.

En cuanto a la Gestión por Resultados en los programas de reducción de pobreza, cabe señalar que el PNRP incorpora el ejercicio de teoría de cambio con actividades, insumos, resultados e impacto esperado en los objetivos. Previamente, bajo la ejecución de la STP las acciones se programaron en el Sistema de Planificación por Resultados (SPR), siendo consideradas prioritarias en la asignación de recursos presupuestarios.

²⁰ <https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/red-de-ddhh-del-poder-ejecutivo/red-de-ddhh-del-poder-ejecutivo>

²¹ <https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/plan-nacional-de-derechos-humanos>

²² <https://www.stp.gov.py/v1/spr/>

²³ <https://www.mre.gov.py/simoreplus/>

Medida prioritaria 3. Institucionalidad pública

Estado de situación

El país viene realizando esfuerzos para cumplir con la agenda de población y desarrollo. Un antecedente importante constituye la Política de Población y la creación de la Dirección de Población (Decreto No. 1811/2009) dentro de la cual se encuentra el Comité Interinstitucional de Población (art. 5° Decreto No. 4.692/2005- Resolución N.° 229/2011 –órgano consultivo encargado de coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de la Política de Población-) en el Viceministerio de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. A pesar de la relevancia de estos instrumentos, la aplicación de la Política no se encuentra vigente y el Comité Interinstitucional ha cesado en su funcionamiento. La STP ha asumido el liderazgo en este tema y condujo el proceso de diseño e implementación del instrumento político “Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019”, producto del empoderamiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en esta temática. La segunda edición del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2023-2028, se vincula con 44 objetivos específicos del PND Paraguay 2030, lo que representa más de la mitad de sus objetivos.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Contar con una institucionalidad definida para asegurar el tratamiento de los temas de población y desarrollo en forma integral, incluyendo su coordinación.

Al 2018, conformar una agenda activa de coordinación interinstitucional estatal en materia de Población y Desarrollo, estableciendo la matriz presupuestaria que garantice el tratamiento de los temas de PyD de forma integrada. Así también, reactivar el Comité Interinstitucional de Población (CIP), incluyendo una secretaría ejecutiva encargada de su coordinación, con participación de Gobiernos Locales y los Consejos Locales de Desarrollo y actores no gubernamentales.

Al 2019, actualizar la Política de Población y la normativa relacionada a su conducción, vinculando las medidas prioritarias en PyD con los ODS y el PND Paraguay 2030.

Avances

Si bien no se ha reactivado el CIP, la STP ha venido liderando el proceso de coordinación interinstitucional en materia de Población y Desarrollo, habiendo convocado y desarrollado un Taller de seguimiento al Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo en 2019, cuyo producto fue un informe de avances presentado a nivel mundial durante la Cumbre sobre la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD25) llevada a cabo en Nairobi (Kenia) en noviembre de 2019. Queda por avanzar hacia la conformación de una agenda activa y la respectiva identificación de recursos presupuestarios que permita el desarrollo de los temas de Población y Desarrollo de forma integrada, incluyendo la revisión y actualización de la Política de Población a la luz de los cambios sociodemográficos de las últimas décadas.

Meta 3: Contar con mecanismos formales definidos y en funcionamiento en que se contemple la participación activa de otros actores no gubernamentales.

En todas sus etapas, incorporar mecanismos de participación multisectorial para la implementación, monitoreo y rendición de cuentas del Plan de Acción en Población y Desarrollo.

Avances

Si bien la STP ha venido desarrollando esfuerzos para incorporar mecanismos de participación multisectorial, en el marco de la implementación, monitoreo y rendición de cuentas del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo han sido contemplados solamente los actores gubernamentales, debiendo, en siguientes ediciones del Plan, conformar una agenda de trabajo con los demás sectores.

Medida prioritaria 4. Población y desarrollo

Estado de situación

La integración de temas de población en la planificación del desarrollo se plasmó en el PND Paraguay 2030 (STP, 2014 -actualizado en 2021-) a través de sectores en situación de vulnerabilidad incluyendo niñez y adolescencia, juventud, pueblos indígenas, personas mayores, personas con discapacidad, además de lo que respecta a gestión educativa, servicios de salud, empleo, seguridad social y migraciones. Asimismo, el PND Paraguay 2030 brinda un enfoque transversal en desarrollo y ordenamiento territorial, cabe recalcar que varios municipios ya cuentan con Planes de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM) y Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), alineados al PND Paraguay 2030.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Iniciar en 2018 el ajuste de los planes operativos institucionales a los requerimientos de enfoques, medición de indicadores y mecanismos de articulación en los que puedan incorporarse acciones de PyD.

Iniciar en 2018, a través del Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP) y los consejos de desarrollo departamentales y municipales, el diseño y la implementación en territorio de políticas públicas de población y desarrollo.

Avances

Todas las instituciones gubernamentales involucradas en la elaboración del Plan de Acción Nacional en PyD han realizado la identificación de programas y partidas presupuestarias que contribuyeron al desarrollo de acciones, las cuales han sido vinculadas a sus respectivos planes operativos institucionales.

El Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP) es una iniciativa ciudadana que promueve el diálogo social y la concertación para el desarrollo del Paraguay. El ENEP se constituyó en custodio de la implementación del PND Paraguay 2030, y a través de este se vincula a los temas de población y desarrollo, sin embargo, no se detectaron actividades específicas en el marco del Plan de Acción Nacional en PyD. Dado que los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales se encuentran en su mayoría con plazos cumplidos (2016-2020), la STP ha avanzado en la revisión y actualización de los planes, así como en la generación de nuevos planes (STP, 2022).

Medida prioritaria 5. Desarrollo sostenible para el bienestar humano

Estado de situación

El actual modelo de desarrollo del país fomenta un rápido crecimiento económico dependiente principalmente de actividades como la agricultura y la ganadería, sin embargo, se han generado impactos directos e indirectos sobre el ambiente. A ello se suma que desde 2019 el Paraguay ha experimentado la sequía más prolongada de los últimos 50 años y olas de calor con temperaturas extremas en diversas regiones del país que superan los 40 °C. Esto se explica parcialmente por la presencia del fenómeno de La Niña. La falta de precipitaciones ha provocado, además, incendios forestales y de pastizales, que afectan la biodiversidad, así como la reducción de alimentos para el ganado, lo que repercute en la producción de carne bovina²⁴.

En el país, se encuentra la Oficina Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía que desempeña un rol fundamental en su carácter de ejecutor del proceso de implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Ha alcanzado importantes resultados como la elaboración del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía PAN 2018-2030.

²⁴ OMM (2023) Estado del clima en América Latina y el Caribe en 2022.

En general, Paraguay ha ido adecuando sus normativas, de acuerdo con las decisiones tomadas en las cumbres climáticas, contando con la Ley N.º 5681/2016 Que aprueba el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Ley N.º 5875/2017 Nacional de Cambio Climático, que crea la Comisión Nacional de Cambio Climático como órgano colegiado de carácter interinstitucional e instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Cambio Climático como instancia ejecutiva de la Política Nacional de Cambio Climático. Algunas políticas públicas para enfrentar los efectos adversos del cambio climático son: Los Planes y Estrategias Nacionales de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, Plan Estratégico Intersectorial de Gestión de Riesgos 2020-2030 de Paraguay.

Líneas de acción propuestas en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Al 2018, articular las acciones de la Estrategia Nacional de Cambio Climático en la implementación del Plan de Acción en Población y Desarrollo.

Al 2019, generar espacios de monitoreo y evaluación basado en indicadores de impacto ambiental en la población y el desarrollo, además de la fiscalización y sanciones a los desequilibrios ecológicos provocados por delitos ambientales.

Avances

Esta meta, cuyo cumplimiento en 2018 estaba a cargo de la Secretaría del Ambiente, en 2019 pasó al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible de reciente creación. La articulación de las acciones de la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en la implementación del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo se destaca el otorgamiento de unas 26.500 licencias ambientales a proyectos de obras entre 2018 y 2019, la expedición de 8.799 registros, 13.559 permisos, la realización de 2.694 fiscalizaciones y la expedición de 2.803 certificados sobrepasando en ambos años, en promedio, la meta estipulada.

Asimismo, se realizaron gestiones encaminadas a formular, coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental. Se ha mejorado la atención y registro de denuncias ambientales a través de un centro de denuncias.

Medida prioritaria 6. Producción y desarrollo sostenibles

Estado de situación

Con el cambio climático, se intensifican fenómenos como las sequías, los incendios forestales, plagas y las enfermedades en los cultivos, que azotan fuertemente a la producción de alimentos, actividades vinculadas a la cadena productiva y la economía nacional. Cada vez que ocurre algún evento climático severo, generalmente sequía, se producen pérdidas en la producción y mermas en la cantidad y calidad de los productos agropecuarios. Esta situación afecta a la producción de alimentos como frutas, verduras y carnes, ocasionando la disminución en la disponibilidad de los mismos, produciendo un aumento de los precios y afectando así a toda la población.

Las acciones directamente relacionadas con el monitoreo del riesgo y su manejo (principalmente sequía) dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) son: Sistema de Alerta Temprana Fitosanitaria para detectar oportunamente la introducción o reemergencia de plagas y/o enfermedades en los sistemas productivos, como efecto del incremento de la variabilidad climática; Plataforma AGROYUDA que consiste en la asistencia y soporte a productores registrados en el MAG; y Seguro Agrícola. La mayor parte de las acciones implementadas por el MADES, y la SEN relacionadas a la gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático, dependen de proyectos específicos y financiamiento externo.

Tabla 1. Avances de Paraguay en indicadores del eje “Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos” a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible	
A.1	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural) (indicador 1.1.1 de los ODS).	1,4	0,7	2021
A.2	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad (indicador 1.2.1 de los ODS).	24,2	26,9	2021 ²⁵
A.3	Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales (indicador 1.2.2 de los ODS).	29,6	20,8	2021 ²⁶
A.4	Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad (indicador 10.2.1 de los ODS).	18,9	18,3	2021 ²⁷
A.5	Coefficiente de Gini	0,5	0,4	2021
A.6	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos (indicador 1.4.1 de los ODS).	36,9	46,1	2021 ²⁸
A.7	Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social) (indicador 1.a.2 de los ODS).	32,4	33,6	2021 ²⁹
A.8	Esperanza de vida al nacer por sexo.	76,2	76,8	2015_2020 / 2020_2025
A.9	Proporción de la población con grandes gastos sanitarios por hogar como porcentaje del total de gastos o ingresos de los hogares (indicador 3.8.2 de los ODS).	No disponible	7,1	2014
A.10	Tasa de mortalidad por suicidio (indicador 3.4.2 de los ODS).	7,1	6,0	2021 ³⁰
A.11	Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por tipo de competencia técnica.	No disponible	No disponible	
A.12	Proporción de empleo informal en el sector no agrícola, desglosada por sexo.	67,4	66,9	2021 ³¹
A.13	Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad.	14706,9	15032,0	2021
A.14	Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad (indicador 8.5.2 de los ODS).	5,7	6,7	2021 ³²
A.15	Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 personas (indicador 11.5.1 de los ODS).	No disponible	203459,0	2019
A.16	Proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total (indicador 15.3.1 de los ODS).	No disponible	26,9	2019
A.17	Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de la tierra, que posee documentación reconocida legalmente.		Pendiente de creación	
A.18	Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad.	7,1	7,1	2021 ³³
A.19	Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses.	No disponible	No disponible	

²⁵ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/fin-de-la-pobreza-1/meta-1.2/indicador-349>
²⁶ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/fin-de-la-pobreza-1/meta-1.2/indicador-4>
²⁷ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/reduccion-de-las-desigualdades-10/meta-10.2/indicador-207>
²⁸ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/fin-de-la-pobreza-1/meta-1.4/indicador-6>
²⁹ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/fin-de-la-pobreza-1/meta-1.a/indicador-381>
³⁰ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.4/indicador-55>
³¹ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/trabajo-decente-y-crecimiento-economico-8/meta-8.3/indicador-174>
³² <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/trabajo-decente-y-crecimiento-economico-8/meta-8.5/indicador-179>
³³ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/paz-justicias-e-instituciones-solidas-16/meta-16.1/indicador-284>

Tabla 1. Avances de Paraguay en indicadores del eje “Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos” a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
A.20	Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos (indicador 10.3.1 de los ODS).	No disponible	No disponible
A.21	Existencia de una institución pública encargada de la coordinación de los temas de población y desarrollo que actúe como contraparte del país ante la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe	Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo	No disponible
A.22	Existencia de un mecanismo con amplia participación en que estén incluidos actores no gubernamentales como parte de la institución pública encargada de la coordinación de los temas de población y desarrollo para la implementación y seguimiento del Consenso	No disponible	No disponible
A.23	Disponibilidad de planes, políticas y/o estrategias sectoriales de gobierno con los que interactúe y en los que esté considerada la implementación y transversalización del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo	No disponible	No disponible
A.24	Existencia de planes de desarrollo que integran las proyecciones demográficas en su formulación.	No disponible	No disponible
A.25	Proporción de indicadores producidos a nivel nacional para el seguimiento del Consenso de Montevideo, con desglose factible cuando sea pertinente a la meta, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.	No disponible	No disponible

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators> y <https://ods.ine.gov.py/>

B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Este eje aborda los derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Busca garantizar a la niñez, la adolescencia y la juventud las oportunidades para vivir libres de pobreza y violencia, invirtiendo en la educación pública, la salud, el empleo y facilitando su participación en las decisiones que les afectan.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 14 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.12 Aumentar el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia con un enfoque integral; 1.1.13. Proteger a los niños y adolescentes ante amenazas de vulneraciones a sus derechos; 1.1.17. Atender con servicios públicos a la población joven, prioritariamente aquella en situación de pobreza y vulnerabilidad; 1.1.4. Aumentar la cobertura y retención del sistema educativo; 1.1.5. Aumentar la cobertura y retención en el sistema de educación escolar básica en la población indígena; 1.2.1. Alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa en todos los niveles; 1.2.2. Aumentar la cobertura de salud, con calidad en el servicio; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 2.1.2. Incrementar la participación de la población joven y vulnerable en los programas de formación y capacitación técnica profesional de calidad; 2.2.7. Lograr mayores niveles de trabajo decente y de calidad; 2.3.3. Incrementar la participación del consumo de electricidad para uso industrial; 4.1.1. Mejorar el acceso y alcanzar una eficiencia administrativa de la justicia con igualdad de oportunidades; 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional; y 4.2.5. Asegurar la transparencia y eficiencia gubernamental.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), Secretaría Nacional de Juventud (SNJ), Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS), sobre todo el Servicio Nacional de Promoción Profesional, SNPP, y el Sistema de Formación y Capacitación Laboral, SINAFOCAL), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

(MSPBS, sobre todo la Dirección General de Programas de Salud, Dirección de Educación Sexual y Reproductiva y Departamento de Adolescencia); Ministerio de la Mujer (MINMUJER), el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

El país produce información que permite generar 2 de los 18 indicadores de este eje (véase Tabla 2 al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM³⁴), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS³⁵.

Los principales desafíos en este eje radican en el abordaje integral de los derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, reduciendo las barreras y facilitando el acceso en todos los ámbitos, específicamente:

- en educación, universalizar la cobertura en todos los niveles y la garantía de la calidad educativa, particularmente en la educación media y superior, atacando las causas de la deserción según se trate de hombres o mujeres.
- en salud, se debe disminuir la tasa de mortalidad materna e infantil, mortalidad por causas externas en la adolescencia y juventud y morbilidad a causa de accidentes, promover el pleno acceso la salud sexual y reproductiva y el ejercicio efectivo de los derechos derivados para, entre otras cuestiones, disminuir la tasa de embarazos en la adolescencia.
- implementar sistemas de apoyo integral para las madres adolescentes, e incluir incentivos efectivos para la compatibilización de la maternidad con la asistencia al sistema educativo, en particular en la educación media y superior.
- ampliar y promover el acceso a los servicios de atención temprana a la niñez, incluyendo niñez con discapacidad.
- acciones dirigidas a erradicar el trabajo infantil, controlar la violencia juvenil, y aumentar la participación de adolescentes y jóvenes en la discusión y evaluación de temas de su interés.
- ampliar la difusión y aplicación de los protocolos para la prevención, detección y atención de la violencia, con énfasis en la violencia sexual, en la atención a adolescentes y jóvenes en los programas del Estado.
- implementar mecanismos para fomentar la inserción en el mercado laboral formal para la población joven, de la mano de la educación y la formación profesional, así como de crédito y acompañamiento para emprendimiento.
- plantear estrategias de prevención del consumo de tabaco, alcohol y sustancias de consumo ilícito.
- garantizar el presupuesto general de gastos para las transferencias requeridas a fin de brindar oportunidades a la niñez, adolescencia y juventud.
- completar el marco legal de protección a la juventud ratificando la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes³⁶.

Medida prioritaria 7. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Estado de situación

En 1990 Paraguay ratificó la “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño” (Ley N.º 57/90). La Constitución de 1992 establece en su artículo 54 la protección al niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1.680/2001) establece y regula los derechos, garantías y deberes del niño y del adolescente. El país es signatario de numerosos instrumentos internacionales relevantes en la materia³⁷ y actualmente dispone de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2014-2024, el Plan Nacional de Niñez

³⁴ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

³⁵ <https://ods.ine.gov.py/>

³⁶ <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>

³⁷ <http://www.minna.gov.py/seccion/22-marco-normativo.html>

y Adolescencia 2020-2024 y se encuentra en proceso de elaboración el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI) en Paraguay 2030.

En 2022, más de la mitad de la población total de Paraguay tiene menos de 30 años (55,5%), representando en valores absolutos casi 4 millones de personas de 0 a 29 años de edad. Dentro de este grupo etario, la población de entre 0 y 14 años de edad representa el 28,9% de la población total, y la población adolescente y juvenil (15 a 29 años de edad) alcanza el 26,6% restante (CELADE, 2022).

Los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes son transversales e involucran a varias instituciones y sectores de política pública (educación, trabajo, reducción de la pobreza, conectividad, erradicación el trabajo infantil, salud y seguridad, entre otros) con dos principales órganos articuladores, el MINNA y la SNJ. El MINNA es el ente rector, ejecutor, garante y articulador de las políticas de infancia y adolescencia, mediante el funcionamiento efectivo de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral (SNPPI). Además, para la protección integral se dispone de un Consejo Nacional, los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y Adolescencia y las Consejerías Municipales por los derechos del niño, niña y adolescentes (CODENI). Los Defensores Públicos de la Niñez y la Adolescencia ejercen la defensa de los derechos y garantías de los niños y adolescentes, con intervención en los juicios de patria potestad, tutela y adopción y en los demás procesos judiciales en los que se hubiere que precautelar derechos del niño o adolescente y no cuenten con defensor particular.

Por su parte, la Secretaría Nacional de la Juventud impulsa el proceso de construcción de una hoja de ruta para aplicar acciones que garanticen el cumplimiento de derechos a la juventud.

Además, cabe destacar que el MINNA coordina interinstitucionalmente el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI). En este contexto, se implementa la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (ENAPI – KUNU’U), que tiene como objetivo fortalecer e integrar los puntos de contacto que ya tienen las distintas instituciones del Estado, optimizándolas para lograr un mejor servicio, a través del trabajo territorial para estandarizar protocolos y trabajo intersectorial, priorizar la inversión para el cierre de brechas en equipamiento, infraestructura, recursos humanos y fortalecer la gobernanza en temas de primera infancia.

A través de un acuerdo con el MEC, el MINNA cuenta con 14 Espacios de Desarrollo Infantil (EDI) donde se presta atención con enfoque comunitario a niñas y niños desde los 4 meses hasta los 3 años, en situación de vulnerabilidad (MINNA, 2021). Otros de los servicios brindados por la institución son:

- Sistema 147 “Fono Ayuda” de atención y orientación telefónica para situaciones que involucran a niñas, niños y adolescentes a nivel país, especializado en brindar orientación psicológica, social y legal en casos de maltrato, abuso sexual, explotación sexual, explotación laboral u otras vulneraciones de derechos.
- Dispositivo de Respuesta Inmediata para la Restitución de Derechos (DRI RED), que es un conjunto de estrategias de atención permanente, para actuar en situaciones complejas de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Dispositivo de Respuesta Inmediata (DRI CALLE) que interviene en abordajes o primera llegada para la protección de los niñas, niños y adolescentes en calle, a los efectos de ofrecer respuestas institucionales y realizar las derivaciones pertinentes.
- Ruta de intervención interinstitucional para la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual dando cumplimiento a lo establecido en la Ley N.º 6202/18 “Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual”.
- Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Calle (PAINAC) tiene como objetivo la disminución progresiva de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, sin vínculos familiares, y generalmente en situación de adicción y consumo.
- Programa de Atención Integral a la Niñez y adolescencia de pueblos Indígenas (PAINI).
- Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES).

La pobreza, la desnutrición y las condiciones adversas inciden negativamente en el desarrollo de la niñez, la adolescencia y la juventud. En Paraguay la pobreza afecta principalmente a la niñez y la adolescencia, en especial en el ámbito rural. El 35,3% de las personas de 0 a 14 años se encuentran en situación de pobreza, al igual que el 27,9% de las personas de 15 a 19 años (INE, 2023d). En este contexto, en 2016 se registró que el 9,6% de los recién nacidos en Paraguay presenta bajo peso al nacer (menos de 2500 gramos) y el 5,9% de los niños menores de 5 años padece desnutrición crónica (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017), indicando en la mayoría de los casos procesos acumulativos de privación y pobreza.

El indicador de pobreza multidimensional, que, a nivel nacional, afecta al 20,8% de la población total, según rango etario afecta al 26,5% de la población de 0 a 14 años y al 25.1% de la población de 15 a 24 años (Portal ODS/INE³⁸).

Para atender problemáticas de pobreza y trabajo infantil se dispone de programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (Tekoporã del MDS y Abrazo del MINNA) y entrega en especie (alimentación escolar y kits de útiles escolares) y el Programa Alimentario Nutricional Integral que asiste a la niñez menor de 5 años y a mujeres embarazadas en situación de riesgo de desnutrición, desnutrición o vulnerabilidad nutricional, incluyendo a personas pertenecientes a pueblos indígenas.

Según el MSPBS (2022), en 2021 se realizaron 1.357 consultas a causa de maltrato. De ellas, el 43% corresponden a personas menores a 30 años: 2% al grupo etario de 0 a 4 años; 12% entre 10 y 14 años; 13% en personas de 15 a 19 años de edad; 6% en el de 20 a 24 años y 10% entre 25 y 29 años. Más de la tercera parte de las consultas corresponde a casos de abuso sexual (38%), especialmente en mujeres. Las consultas por abuso físico y psicológico se registran en menor cuantía (16%), igualmente con mayor afectación en mujeres, sin embargo, ello no significa que dichos abusos tengan menor relevancia, sino que podría estar señalando una baja valoración a la gravedad del hecho al momento de decidir consultar.

Por su parte, según datos de la Policía Nacional, en 2020, 1 de cada 3 denuncias de violencia familiar tiene como víctima a una persona de 0 a 29 años de edad. La mayor parte de las denuncias se da en mujeres de 18 a 29 años. Asimismo, el Ministerio de la Mujer reportó en 2021 que 4 de cada 10 casos de feminicidio registrados fueron en mujeres entre 21 y 30 años.

Se destaca que el país cuenta con un Plan de Acción País 2015-2030 de Protección a la Niñez Contra el Abuso y Todas las Formas de Violencia.

En educación el principal instrumento para dar cumplimiento al derecho a la educación es el Plan Nacional de Educación 2024. Recientemente se discutió el diseño del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030, proceso que después de un arduo debate entre diversos sectores de la sociedad respecto al contenido fue continuado bajo la denominación de Plan Nacional de Desarrollo Educativo Paraguay 2040.

La oferta pública de educación se refuerza por medio de la entrega de kits de útiles escolares; de alimentación escolar que se ejecuta de manera descentralizada a través de las 17 gobernaciones y el MEC- Dirección de Alimentación Escolar en escuelas y colegios en Asunción; de becas para la educación media y la realización de carreras de grado y posgrados, entre otras acciones.

Un aspecto importante es que los niños, niñas y adolescentes poseen mejores niveles de formación académica e intelectual que las generaciones pasadas, además de absorber de manera más dinámica los nuevos patrones tecnológicos. El primer desafío para el sistema educativo es lograr la retención y permanencia escolar, aspecto que presenta desafíos particulares en la etapa de adolescencia y aún más en la juventud, en poblaciones de bajos ingresos y del área rural. Las causas de la deserción varían según se trate de hombres (razones económicas) o mujeres, donde además cobran relevancia los motivos familiares.

³⁸ <https://ods.ine.gov.py/objetivo.php>

Paraguay es uno de los países con el rendimiento más bajo en todas las áreas evaluadas en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), prueba estandarizada que aporta datos sobre la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, en comparación con los 12 países de América Latina y el Caribe (MEC, 2019).

La educación sexual integral, que entre otras cosas es considerada una herramienta fundamental para prevenir abusos y embarazos no intencionales, se encuentra contemplada en la Ley N.º 1680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia” (artículo 14 del derecho a la salud sexual y reproductiva), donde se especifica que “el Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente de los padres y familiares, garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y adolescente”. El establecimiento de un marco rector de educación integral de la sexualidad acorde a la realidad nacional para el currículo educativo es un desafío pendiente

El sistema público de salud ha mejorado en las últimas décadas, lo que permitió reducir la tasa de mortalidad infantil (de 19,8 por mil nacidos vivos en 2013 a 16,4 por mil nacidos vivos en 2022) (CELADE, 2022), aunque aún se deben realizar esfuerzos para seguir con una tendencia a la baja. Del mismo modo, la tasa de mortalidad en menores de 5 años mantiene una tendencia descendente (20 por 1.000 nacidos vivos en 2018 a 18,2 por 1.000 nacidos en 2021). Sin embargo, en la niñez, adolescencia y juventud persisten algunos desafíos.

Los registros del MSPBS señalan en 2020 una tasa de 9 defunciones por cada 10.000 adolescentes y jóvenes, esto es, casi 5 defunciones por día (mayoritariamente hombres, 73%). Las tres primeras causas corresponden a accidentes de transporte terrestres (mayormente de hombres en motocicletas en el grupo de 20 a 24 años de edad), seguido de suicidios (también con mayor peso en el grupo de hombres de 20 a 24 años) y homicidios que a diferencia de las otras causas ocurre en mayor medida en el grupo de 25 a 29 años, e igualmente con predominancia masculina.

Otro problema que afecta la salud de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el país es el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas. La prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas en el último mes alcanza casi el 30% de adolescentes y jóvenes escolarizados, con leve predominancia en hombres, y con un incremento con la edad. La prevalencia de consumo de tabaco en el último mes es del 1,2% de adolescentes y jóvenes escolarizados, sin embargo, la prevalencia de consumo de cigarrillo electrónico (vapeador) asciende a 15,9%. La prevalencia de consumo de drogas en adolescentes y jóvenes escolarizados de 12 años y más sigue avanzando y se estima que no hay perspectivas de descenso (SENAD, 2023a y 2023b). La prevalencia varía dependiendo de la sustancia consumida:

- en 2014 la marihuana tuvo una prevalencia de consumo en el mes de 2,3 % entre los adolescentes, en tanto, en 2023 ascendió a 3,3%.
- la prevalencia de consumo en el mes de la cocaína también registra un aumento en la última década. En 2014 fue del 0,7% entre los adolescentes y en 2023 del 1%. La prevalencia fue mucho mayor en hombres.
- la prevalencia de consumo en el mes de la cocaína fumable (pasta base, chespi o crack) se duplicó en los últimos diez años. En 2014 era de 0,3% entre los adolescentes y se incrementó a 0,7% en 2023 (SENAD, 2023b).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Ampliar continuamente el acceso a derechos y oportunidades de participantes de los programas focalizados en niñez, adolescencia y juventud, y sus egresados, evaluando criterios de focalización y midiendo errores de inclusión.

Al 2018, ampliar y promover el acceso a los servicios de atención temprana a la niñez, incluyendo niñez con discapacidad que ofrece el Estado.

De manera continua, brindar cuidados alternativos a niñas, niños y adolescentes separados de sus familias, intervenir en procesos de adopción de niñas, niños y adolescentes, e intervenir en situaciones de violencia para la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Mensualmente, garantizar el presupuesto general de gastos, considerando las transferencias requeridas y focalizadas para la niñez, adolescencia y juventud en condición de pobreza.

Avances

El cumplimiento de esta meta general requiere el abordaje intersectorial de diversas instituciones con roles específicos, como: promoción y protección integral a la niñez y adolescencia a cargo del MINNA, salud integral de la niñez y adolescencia en el MSPBS, el programa Tekoporã del MDS y la creación de oportunidades para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad en la SNJ.

En este sentido, el MINNA reportó las acciones realizadas en 2019 consistentes en 28.508 intervenciones para la restitución de derechos de niños/as y adolescentes, 4.663 intervenciones para la adopción de niños/as y adolescentes, 5.244 asistencias integradas a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, 8.334 niñas/os y adolescentes en trabajo peligroso protegidos (61,1% de la meta) y 3.517 niños/as y adolescentes con cuidados alternativos. En promedio ha tenido un cumplimiento por encima de las metas propuestas para 2019.

Para reducir las peores formas del trabajo infantil y mejorar el cumplimiento de las leyes laborales y las condiciones de trabajo se desarrolló, entre agosto de 2018 a agosto 2019, el Proyecto Paraguay OKAKUAA liderado por el MTESS y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y ejecutado en el departamento de Guairá mediante 3 componentes: Educación, Medios de Vida y de Fortalecimiento institucional.

Las acciones del MSPBS giran en torno a la atención a aproximadamente 30.000 personas con dolencias y patologías y 1.876 actividades en los servicios de salud. En ambos casos con buen desempeño del cumplimiento de metas.

Además, se creó el Comité de ejecución de la alianza neonatal y de la movilización nacional para la disminución de la mortalidad materna y neonatal por Resolución Ministerial N.º 282/19 y se instalaron servicios para adolescentes, denominados “consultorios amigables” desde donde se proporciona a esta franja poblacional una atención diferenciada e integral, donde se imparte consejería y se fomenta la prevención de enfermedades.

El programa Tekoporã del MDS de transferencias monetarias con corresponsabilidad asiste a familias en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad brindando atención a niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad y asistencia socio familiar. En 2019 ha realizado 161.158 transferencias y 84.104 asistencias, con un cumplimiento del 99% y 76,5% de la meta, respectivamente.

La SNJ brindó en 2018 asistencia financiera (becas) a 8.000 estudiantes y financió 9 microproyectos, adicionalmente, cumplió con la realización de estudios e investigaciones. Sin embargo, en 2019 redujo el apoyo a 4.000 jóvenes estudiantes universitarios de escasos recursos de los 17 departamentos del país, seleccionados según el Reglamento vigente, y financió 11 proyectos.

Como puede observarse, las líneas de acción tuvieron un mejor rendimiento en la atención a la niñez y adolescencia; sin embargo en lo que respecta a la juventud no se han reportado avances significativos, incluso se observa una reducción en la cobertura de los servicios brindados.

Medida prioritaria 8. Mecanismos de participación efectiva

Estado de situación

Respecto de la participación electoral se registra un importante cambio en los niveles de participación luego de 2012, al iniciarse la inscripción automática en el padrón electoral de jóvenes al cumplir 18 años (Ley N.º 4559/2012). El 58% del grupo de jóvenes de 18 a 29 años fueron electores en las elecciones municipales de 2021. (Ibarrola, 2022).

La relativamente baja participación juvenil podría deberse a la “desconexión de intereses” que siente la juventud con respecto a la participación política partidaria y electoral (Riveros, 2016: 52). “Las organizaciones de la sociedad civil se perciben como espacios alternativos a los partidos donde el desarrollo y la posibilidad de generar impacto positivo son comparativamente mayores” (Riveros, 2016: 53).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Aumentar el número de instancias públicas que cuentan con mecanismos de participación efectiva de jóvenes y adolescentes en las políticas públicas que les atañen, en todas sus fases.

Al 2018, revisar las normas, procedimientos y mecanismos que garanticen la inclusión de adolescentes y jóvenes en instancias consultivas de las diferentes reparticiones públicas involucradas en las políticas públicas.

Al 2019, incorporar propuestas de adolescentes y jóvenes a las políticas públicas a través de los espacios de participación a nivel nacional, departamental y municipal.

Avances

Esta meta es compartida entre la SNJ y el MINNA. La SNJ llevó a cabo estudios, dio asistencia financiera a estudiantes y financió proyectos alcanzando la meta propuesta en 2018, y si bien en 2019 presenta un cumplimiento total de las metas estipuladas, se debe resaltar que la meta propuesta en asistencia financiera a estudiantes fue de la mitad de lo planteado en 2019, por lo que su participación se vio mermada.

En cuanto a la adolescencia, el MINNA, no hace alusión explícita a las líneas de acción de participación efectiva de adolescentes en las políticas que les atañan.

Medida prioritaria 9. Juventud plena y satisfactoria

Estado de situación

En adolescentes y jóvenes, la inversión directa social de Paraguay es de aproximadamente USD 257 millones en 2021 (MH, 2021b), cifra que representa el 21,8% de la inversión estimada total que contempla además la inversión indirecta y ampliada. Considerando la inversión directa se tiene una inversión por persona por día de USD 0,38 (o USD 142 al año per cápita), monto que requiere ser aumentada en atención a las demandas que deben ser cubiertas.

En el Presupuesto General de la Nación 2023, la inversión programada para los jóvenes abarca intervenciones directas como 418 nuevas becas para la formación en el exterior, la continuidad del arancel cero en las universidades públicas, la formación en tecnicaturas a través de instituciones del Estado, entre otros³⁹. De aquí se puede deducir un sesgo de la inversión hacia el área educativa, lo que deja al descubierto otras inversiones necesarias en salud, protección social, entre otros ámbitos.

³⁹ <https://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6116/6214/3245/MENSAJE.pdf>

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 3: Reducir las brechas, en particular de calidad, entre la educación pública y la privada, sobre todo en los niveles primario y secundario.

Al 2019, facilitar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para el desempeño escolar general de los estudiantes.

Avances

Esta meta es responsabilidad del MEC como ente rector de la política educativa. Para ello, dispuso el programa de mejoramiento de las condiciones de aprendizaje con incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), en el cual en 2018 se ha cumplido con el 61,1% de la meta de instituciones educativas equipadas y el 27,7% de docentes capacitados, cifras que en 2019 aumentaron tanto en términos absolutos como relativos de 501 a 1.941 instituciones y de 3.316 a 4.496 docentes, significando un cumplimiento de metas por encima del 100% y del 45% respectivamente en 2019.

Durante el 2018, el MEC adquirió y distribuyó 3.697 notebooks a los alumnos, como así también 204 computadoras de mesa y 2.058 equipos varios (Proyectores, Impresoras, UPS, PC), 1.184 instituciones educativas fueron conectadas a una red de internet y 25 institutos de Formación Docente con laboratorios de informática equipados. En 2019, fueron entregadas 6.219 notebooks a los alumnos, directores y supervisores, así también, 1.707 instituciones han sido dotadas con acceso a internet. Además, fueron capacitados 1.178 gestores educativos, 150 docentes, 34 formador de formadores y 513 directores y secretarios de institutos técnicos.

Medida prioritaria 10. Políticas y programas para la juventud

Estado de situación

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) cuenta con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación Técnica y Laboral (SINAFOCAL) con competencia en el ámbito de la formación técnica y laboral, sus coberturas son relativamente bajas derivada del también reducido presupuesto con que cuentan (Velasco, Reinecke, 2022).

El comportamiento del empleo juvenil no condice con las aspiraciones de autonomía económica y el aumento de las credenciales educativas. La oferta de trabajo no acompaña esta evolución dados los niveles de desocupación y subocupación. Del total de jóvenes en edad de trabajar, alrededor de dos tercios integra la fuerza de trabajo, que está comprendida por quienes buscan trabajo o trabajan, por lo que un tercio se encuentra fuera de la fuerza de trabajo (INE, 2021b). Cabe destacar que dentro del grupo de la juventud que ofrece su fuerza de trabajo, una parte busca y no encuentra empleo, esta es considerada como población desocupada.

En los últimos 5 años, la tasa de desocupación fue aumentando, pasando de 9,4% en 2017 a 12,6% en 2021, con un pico de 12,8% en el año 2020. También existen personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, estas personas son consideradas como población subocupada. La tasa de subocupación también muestra una tendencia creciente, pasando de 4,9% en 2017 a 5,0% en 2021, con un nivel máximo en 2019 de 7,9%. En total, sin considerar el año de la pandemia, se observa un persistente deterioro de los niveles de empleo juvenil, ubicándose siempre por encima del promedio nacional, con 17,6% vs 11,4% en el año 2021 (INE, 2021b).

La desocupación y la inactividad derivada de la pandemia afectaron a los jóvenes más fuertemente que a los adultos y en particular a las mujeres; sin embargo, la recuperación fue más rápida en las mujeres que en los hombres, tal como señalan Velasco y Reinecke (2022).

La estructura del empleo se caracteriza por una juventud que trabaja con altos niveles de concentración en ocupaciones y sectores de baja productividad y elevada precariedad, con sobrerrepresentación en el trabajo doméstico y como familiar no remunerado, categorías que implican los mayores niveles de precariedad e inclusive trabajo sin remuneración (INE, 2021b).

El comercio y otros servicios absorben a más de la mitad de los jóvenes y le siguen en importancia relativa el sector primario y la industria. Casi la mitad de los jóvenes (49%) son trabajadores no calificados o vendedores, alrededor del 14% son operarios o artesanos y el 11% trabaja en agricultura, ganadería o pesca (INE, 2021b).

Para que la inserción económica de la juventud se traduzca en una trayectoria laboral de calidad a lo largo de su vida y que beneficie tanto a su autonomía económica como al desempeño de la economía deben garantizarse determinadas condiciones. Una de ellas, es la educación formal y la formación laboral continua, sobre la que Paraguay debe seguir redoblando esfuerzos para garantizar al menos 12 años promedio de estudio y aprendizajes de calidad, tal como establece el marco normativo que garantiza la obligatoriedad y gratuidad hasta la educación media. Una segunda condición es la inclusión en el sistema de seguridad social, con lo cual no solo se garantiza la protección financiera de la salud, sino también la autonomía económica en la vejez gracias a la jubilación. Desde esta perspectiva, al margen de la discusión sobre el cambio del modelo económico, para que genere las oportunidades económicas que exige el aprovechamiento del bono demográfico, son condiciones indiscutibles la generación de capacidades y competencias y la formalización del trabajo.

En este sentido, además de los altos niveles de desocupación y subocupación, la juventud enfrenta problemas de precariedad e inestabilidad laboral dado el incumplimiento de las normas laborales, tales como la firma de un contrato y el aporte a un sistema de jubilaciones y pensiones, entre otros.

El 47,6% de la juventud solo se dedica a trabajar en la esfera mercantil, a pesar de que esta etapa se constituye como un periodo crucial para la acumulación de capital humano que garantice una trayectoria laboral de calidad durante la adultez y calidad de vida en la vejez. El 18,2% combina el trabajo con la educación, mientras que apenas el 21,0% estudia de tiempo completo. En tanto, el 13,2% no estudia ni trabaja en el mercado laboral.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Reducir la tasa de desempleo juvenil.

Al 2018, implementar programas que faciliten la conciliación entre empleo y estudio, favoreciendo la inserción laboral y la empleabilidad de jóvenes.

Al 2019, ampliar los incentivos al empleo de jóvenes, incluyendo en las contrataciones públicas, para empresas que formalicen contratos en las modalidades de formación y aprendizaje o en prácticas.

Avances

Esta meta es responsabilidad del MTESS a través del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral a fin de favorecer la inserción laboral y la empleabilidad de jóvenes. A pesar de su relevancia, la meta de cobertura alcanza a 1.000 jóvenes, de los cuales en 2018 se alcanzó a cubrir a 990 y en 2019 a unos 948.

Respecto a la línea de acción prevista para el 2019, no se han encontrado iniciativas.

Meta 3: Aumentar el número de jóvenes entrenados mediante programas especiales de capacitación juvenil.

Al 2019, ampliar el acceso de jóvenes a los cursos de capacitación laboral, a la formación para el primer empleo y a ferias de empleo.

Continuamente, mejorar los conocimientos de los instructores y adecuar la oferta de acuerdo con los permanentes cambios en la demanda del sector productivo.

Avances

Esta meta también es responsabilidad del MTESS a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Para ello, promovió la formación profesional mediante 7.548 cursos dirigidos a personas en edad de trabajar entre los que se encuentran los jóvenes, brindó 559 cursos de formación y capacitación laboral y emitió 14.631 certificados de cursos de capacitación laboral, sin embargo, a excepción de este último, los dos primeros no alcanzaron la meta propuesta. Cabe destacar que las certificaciones no dan cuenta de la formación adquirida, ya que puede tratarse tanto de un curso de pocas horas como de meses.

Medida prioritaria 12. Salud sexual y salud reproductiva

Estado de situación

La adolescencia y la juventud enfrentan variados y complejos problemas relacionados a la salud sexual y reproductiva debido a que la falta de conocimiento, información y habilidades conlleva a tener conductas sexuales de riesgo que pueden derivar en embarazos no intencionales, adquisición de infecciones de transmisión sexual como el VIH y se exponen a hechos de violencia.

Según una encuesta realizada en 2016, casi la mitad de las mujeres de entre 15 y 24 años nunca se han casado o unido, ni han mantenido relaciones sexuales (48,8 %). En contraposición, una de cada 10 mujeres de entre 15 y 24 años tuvo relaciones sexuales antes de los 15 años de edad y 12 % de las mujeres de entre 15 y 24 años que mantuvieron relaciones sexuales en los 12 meses anteriores a la encuesta lo hizo con un compañero que era 10 años o más mayor (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Según la fuente citada, cerca de siete de cada 10 mujeres de entre 15 y 24 años (68,7%) informaron haber usado preservativo durante su última relación sexual con un compañero que no fuera su esposo o pareja cohabitante en los últimos 12 meses.

Uno de los principales problemas que enfrentan adolescentes y jóvenes es el embarazo a edades tempranas. Según datos del MSPBS, de 102.722 nacidos vivos en 2020, 13,5% corresponden a madres de 10 a 19 años de edad. Si bien estas cifras vienen en descenso en los últimos años, es importante contemplar que la cifra actual implica que existen 38 nacimientos por día de madres entre 10 y 19 años de edad.

Es importante resaltar que en menores de 14 años el embarazo es producto de coacción, violencia sexual y uniones forzadas teniendo en cuenta el marco legal del país que establece que todas las relaciones sexuales con menores de 14 años son consideradas un crimen por abuso sexual según la Ley N.º 6002/17 que modifica el artículo 135 del Código Penal (Ley N.º 1160/97) y estupro en el caso en que el hombre persuadiera a una mujer de 14 a 16 años a realizar el coito extramarital (artículo 137).

En cuanto a los cuidados prenatales, las mujeres menores a 20 años muestran porcentajes menores de cumplimiento de cuatro o más visitas prenatales, inician las consultas tardíamente y realizan las pruebas en menor proporción que las mujeres de mayor edad (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017).

Por su parte, de 1.318 nuevos diagnósticos del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) en 2021, un poco más de 4 de cada 10 nuevos diagnósticos de VIH (42,7%) ocurren en personas jóvenes de 15 a 29 años, mayormente hombres, es decir, 3 nuevas personas jóvenes diagnosticadas cada 2 días. Dicha cifra se ha mantenido estable en los últimos años y da cuenta de deficiencias en la prevención mediante educación sexual y acceso a preservativos, sin olvidar su asociación directa con el estigma y la discriminación por ocurrir con mayor frecuencia en grupos como hombres homosexuales, personas trans y trabajadoras sexuales (MSPBS, 2021).

La reciente Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay llevada a cabo en 2021 reveló que el 86,5 % de las mujeres de 18 a 29 años sufrieron algún tipo de violencia, al menos una vez a lo largo de su vida, ya sea violencia psicológica (63,7%), violencia física (26,2%), violencia sexual (76,9%) o violencia económica (20%).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Eliminar las barreras que obstaculizan o limitan el acceso universal de adolescentes y jóvenes a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, reducir el embarazo no planificado entre adolescentes y jóvenes, y satisfacer la demanda de anticoncepción de adolescentes y jóvenes.

Al 2018, revisar las políticas y programas para el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva (distribución de métodos anticonceptivos, capacitación, entre otros), relevando medidas de mayor efectividad frente a las necesidades de adolescentes y jóvenes.

Mensualmente, garantizar por medio de presupuesto regular los recursos necesarios para el funcionamiento de los programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva para adolescentes y jóvenes.

Al 2019, sensibilizar y capacitar al personal de salud, en general, y a los que trabajan con adolescentes y jóvenes en particular, para que ofrezcan una atención amigable a adolescentes y jóvenes a escala local.

Avances

La responsabilidad de esta meta recae en el MSPBS, a través del programa de salud sexual y reproductiva y cuyas acciones se enmarcan en instalar capacidades en los servicios de salud con énfasis en salud sexual y reproductiva y gestionar y entregar medicamentos e insumos de planificación familiar y obstétricos. En ambas, la meta propuesta en 2018 fue alcanzada y en 2019 se encontró levemente por debajo (95%).

Reducir la violencia, con énfasis en la violencia sexual, que afecta a adolescentes y jóvenes.

Al 2018, ampliar la difusión y aplicación de los protocolos para la prevención, detección y atención de la violencia, con énfasis en la violencia sexual, en la atención a adolescentes y jóvenes en los programas del Estado.

Al 2019, sensibilizar sobre todo tipo de violencia, en especial la violencia sexual, a fin de prevenir, reducir y erradicar todo tipo de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes.

Avances

El cumplimiento de esta meta es compartido entre el MINMUJER, MINNA y SNJ bajo la promoción y protección integral a la niñez y adolescencia y la creación de oportunidades para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, respectivamente.

En este sentido, el MINMUJER, en 2018 y 2019 realizó con éxito la promoción y control de políticas públicas con perspectiva de género en aproximadamente 84 instituciones. En 2019 sobrepasó la meta de brindar servicios de atención integral a 41.395 mujeres. No ha logrado la meta de asistencia a comités de mujeres, en 2018, en tanto, en 2019 alcanzó a 173 comités (86,5% de la meta). Cabe señalar que dichas acciones engloban a mujeres de todas las edades.

Desde el MINMUJER se trabaja en la implementación de la línea de acción “Noviazgo Sin Violencia” que apunta a la reflexión continua para evidenciar y fortalecer prácticas efectivas de prevención y erradicación de la violencia basada en género a través de talleres y jornadas dirigidas a adolescentes y jóvenes de instituciones educativas del país. Fueron sensibilizados durante los años 2018 y 2019 un total de 6.370 jóvenes (3.615 mujeres y 2.755 hombres).

Medida prioritaria 13. Evitar la deserción escolar

Estado de situación

La adolescencia constituye una franja etaria con importantes riesgos educativos e impactos en la juventud. En Paraguay, solo la mitad de los niños y niñas que empiezan la escuela terminarán la Educación Media. La mayoría dejará de estudiar entre el séptimo grado y el primero de la media.

En este ámbito se cuenta con el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2019-2023, el Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021 (en proceso de evaluación), la Ley N.º 4084/2010 de protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad, y la Ley N.º 5508/2015 Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 3: Incrementar el número de instituciones educativas que cuentan con un esquema institucional que promueva y facilite la retención escolar de madres embarazadas adolescentes y jóvenes.

Al 2019, implementar sistemas de apoyo integral para las madres adolescentes, e incluir incentivos efectivos para la compatibilización de la maternidad con la asistencia al sistema educativo, en particular en la educación media y permanente.

Avances

Esta meta es responsabilidad del MEC en el ciclo educativo de la Educación Media, primeramente, logrando la matriculación de los alumnos, y apoyada a través de 377.007 transferencias monetarias a entidades educativas e instituciones sin fines de lucro, 17.183 alumnos con provisión de alimento escolar y 497.374 canastas básicas de útiles escolares, estas dos últimas con cobertura total de la meta en tanto las transferencias llegaron al 93,2% de lo planificado.

Con estas acciones puede inferirse un apoyo indirecto para las madres adolescentes, pero, que no hacen mención explícita a la inclusión de incentivos para compatibilizar la maternidad con la asistencia al sistema educativo.

Tabla 2. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible	
B.1	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (Indicador 3.2.1 de los ODS).	15,5	14,3	2020 ⁴⁰
B.2	Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad (indicador 8.7.1 de los ODS)	No disponible	22,4 ⁴¹	2016
B.3	Proporción de instancias gubernamentales que cuentan con mecanismos de participación de adolescentes y jóvenes en las decisiones públicas que les atañen.	Pendiente de creación		
B.4	Porcentaje de adolescentes y jóvenes que han participado en alguna instancia gubernamental en que se definen políticas públicas.	Pendiente de creación		
B.5	Proporción de niños, niñas y adolescentes:			
B.5	a) en los grados 2/3;			
	que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura	48,6	2019	
	que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en ii) matemáticas	38,2	2019	
B.5	b) al final de la enseñanza primaria;			
	que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura	18,8	2019	
	que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en ii) matemáticas	5,6	2019	

⁴⁰ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.2/indicador-38>

⁴¹ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/trabajo-decente-y-crecimiento-economico-8/meta-8.7/indicador-181>

Tabla 2. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018			Último año disponible		
		No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
B.5	c) al final de la enseñanza secundaria inferior						
B.6	Porcentaje de la población escolar que estudia en establecimientos educativos que ofrecen una formación laica, intercultural, libre de discriminación, gratuita y de calidad						Pendiente de creación
B.7	Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años y de 25 a 29 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación).	10,3	9,2				2021 ⁴²
B.8	Alineamiento del currículo oficial en educación integral para la sexualidad con los criterios del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y con los estándares internacionales sobre la materia						Pendiente de creación
B.9	Porcentaje de niños y niñas, adolescentes y jóvenes que tienen información y conocimiento sobre sexualidad y reproducción adecuados para sus respectivas edades.						Pendiente de creación
B.10	Tasa de fecundidad de las adolescentes (de 10 a 14 años y de 15 a 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad (indicador 3.7.2 de los ODS) – se provee de 15 a 19 años	52,8	48,9				2023 ⁴³
B.11	Porcentaje de mujeres y de hombres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primera relación sexual antes de los 20 años, desagregando tres categorías: antes de los 15 años, antes de los 18 años y antes de los 20 años.	No disponible	No disponible				
B.12	Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años (indicador 5.3.1 de los ODS)	No disponible	No disponible				2016
B.13	Porcentaje de mujeres y de hombres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primer hijo/a antes de los 20 años, desagregando tres categorías: antes de los 15 años, antes de los 18 años y antes de los 20 años.						Pendiente de creación
B.14	Número de centros de salud con servicios o espacios amigables para adolescentes por cada 100.000 adolescentes.						Pendiente de creación
B.15	Porcentaje de hijos nacidos vivos tenidos en la adolescencia y en la juventud que no fueron planificados (indicador 12.5 de la GO), y en la juventud (ampliación).						Pendiente de creación
B.16	Porcentaje de adolescentes que desertan del sistema educativo por embarazo, crianza o unión						Pendiente de creación
B.17	Porcentaje de demanda satisfecha de anticoncepción de emergencia entre mujeres menores de 30 años.						Pendiente de creación
B.18	Porcentaje de adolescentes que han tenido hijos nacidos vivos según número de hijos.						Pendiente de creación

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicadores> y <https://ods.ine.gov.py/>

C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos

Este eje se ocupa de las personas mayores, la protección social y los desafíos socioeconómicos. Busca formular políticas diferenciadas por género que aseguren la calidad de vida de las personas mayores, ampliando los sistemas de protección social y seguridad social.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 15 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.10. Reducir la mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años; 1.1.14. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva, eliminando la discriminación hacia las mujeres; 1.1.15. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad, con enfoque inclusivo; 1.1.19. Garantizar el acceso pleno de sus derechos a los adultos mayores; 1.1.2. Reducir la pobreza en todas sus formas; 1.1.6. Disminuir el analfabetismo en la población indígena; 1.2.2. Aumentar la cobertura de salud, con calidad en el servicio; 1.2.3. Disminuir las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles, y de salud mental; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 2.1.1. Lograr el crecimiento de los ingresos del 40% de la población más pobre a una tasa superior

⁴² <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/trabajo-decente-y-crecimiento-economico-8/meta-8.6/indicador-180>

⁴³ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.7/indicador-62>

a la media nacional; 2.1.3. Universalizar la cobertura de seguridad social; 2.1.4. Aumentar la inclusión financiera de la población; 4.1.2. Garantizar el acceso y la defensa de los derechos humanos; 4.2.2. Mejorar el acceso efectivo a la información pública, y la rendición de cuentas; y, 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Secretaría Nacional de Deportes (SND), Ministerio de Hacienda (MH), Instituto de Previsión Social (IPS), y Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

El país produce información que permite generar 2 de los 8 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁴⁴), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁴⁵.

Los desafíos en este eje giran en torno a:

- garantía de un ingreso seguro en la vejez, para lo cual se deberá modificar estructuralmente las condiciones laborales de la actual población en edad de trabajar, implementando políticas laborales que reduzcan la informalidad y precariedad laboral de manera que permita integrar a dicha población a mecanismos que a largo plazo les brinde la posibilidad de disfrutar del derecho a un ingreso a través de la jubilación, previendo una vida digna en la vejez. Además, deben realizarse los cambios normativos necesarios para garantizar la cobertura de la seguridad social contributiva a los sectores laborales que actualmente continúan excluidos.
- cobertura universal de servicios de salud, con atención especializada en geriatría en toda la estructura de salud pública y privada.
- garantizar aspectos del cuidado y servicios con enfoque de derechos para que las personas mayores puedan disfrutar de una mayor longevidad libre de enfermedad, discapacidad y deterioro.
- articular una red de servicios sociales que contemple la atención médica, el cuidado y la recreación.
- en la Década de Envejecimiento saludable 2021 - 2030 de las Naciones Unidas, la implementación del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento, el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030 resultan procesos imprescindibles.
- ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- aprobar e implementar la Política Nacional de Personas Mayores del Paraguay, creando una institucionalidad pública que gestione y coordine el Plan de Acción Nacional en favor de las personas mayores.

Medida prioritaria 20. Calidad de vida y participación plena de las personas mayores

Estado de situación

El derecho a la protección integral de las personas mayores está establecido en la Constitución de la República del Paraguay (1992) a través del artículo 57 De la tercera edad, que dispone: “*La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio*”. Además, existen otras normas legales relacionadas con la calidad de vida de las personas mayores como se citan a continuación:

⁴⁴ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁴⁵ <https://ods.ine.gov.py/>

- Código Sanitario (Ley N.º 836/80), artículo 288 según el cual el MSPBS programará y ejecutará acciones relativas a la salud y el bienestar de los ancianos⁴⁶, a fin de proporcionarles un sistema de vida adecuado a sus necesidades,
- Código Procesal Civil Paraguayo (Ley N.º 1183/85) regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes (art. 256 a 265),
- Código Penal del Paraguay (Ley N.º 1.160/97) contempla la pena privativa de libertad para “*El que violara gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas [...]*” (art. 227),
- Ley de las Personas Adultas (Ley N.º 1885/02), efectiviza el artículo 57 de la Constitución, tutelando los derechos de las personas mayores (60 años y más) al establecer que tendrán prioridad en salud, vivienda, alimentación, transporte, entretenimiento y educación.

La Ley de las Personas Adultas designa al MSPBS como órgano estatal responsable de su ejecución, destacando que se deben crear acciones y programas de prevención de la salud física, psíquica y social de la persona mayor. En este marco, se crearon la Dirección de Adultos Mayores, instalada en el Instituto de Bienestar Social como ente rector nacional y las Secretarías de Adultos Mayores en consejos regionales y locales, de manera a mejorar el acceso de las organizaciones de personas mayores dentro de la estructura organizativa de los consejos regionales y locales de salud a nivel país.

Los Defensores públicos del fuero civil brindan asistencia jurídica a las personas mayores e intervienen en todos los asuntos judiciales que afecten a personas incapaces mayores de edad cuando no tengan curador o cuando existan conflictos de intereses entre los mismos. Ello contribuye, desde el sistema judicial, a tornar operativo el ejercicio de los derechos de las personas mayores.

Cabe señalar que Paraguay tuvo la presidencia de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, en el periodo 2017 a 2022. Uno de los mayores hitos de la reunión de la Cuarta Conferencia Regional, desarrollada en junio del 2017 en Asunción, fue la adopción de la Declaración de Asunción “Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos” que, entre otros puntos, exhorta a los gobiernos a incorporar de manera transversal en sus políticas, planes y programas de desarrollo el tema del envejecimiento, y a poner en marcha políticas específicas para las personas mayores, teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, entre otros instrumentos.

Asimismo, Paraguay participó de la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, realizada en diciembre del 2023 en Santiago de Chile. En la Declaración de Santiago, aprobada por unanimidad, las autoridades renovaron su compromiso con el Plan Acción Internacional de Madrid, a 20 años de su aprobación, y los instrumentos regionales que refuerzan su implementación y vigencia.

En este sentido, el país se encuentra en proceso de elaboración de la Política Nacional de Personas Mayores del Paraguay. Por su parte, el IPS cuenta con una “Política Institucional de Adultos Mayores”, aprobada por Resolución C.A. No. 007-042/13, la cual sigue vigente y se encuentra en etapa de actualización. Continúa el proceso de evaluación interna respecto a la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

⁴⁶ Se reproduce el término empleado en la documentación original, sin embargo, desde la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada en el 2015 se promueve la utilización del término persona mayor en reemplazo de personas de la tercera edad, personas adultas, personas de edad, anciano/a, viejo/a, que pueden ser entendidos en un sentido peyorativo y que se asocian a una imagen negativa y sesgada de la vejez.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Contar con políticas y programas públicos dirigidos a que todas las personas mayores incrementen su autonomía y calidad de vida, de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones

Al 2018, ampliar la difusión de informaciones sobre la oferta de servicios estatales disponibles para personas adultas mayores.

Al 2019, revisar planes sectoriales e institucionales para transversalizar las prioridades de intervención y estrategias de acción en beneficio de las personas mayores.

Avances

Esta meta es responsabilidad del MSPBS por medio del Instituto de Bienestar Social. A través de esta instancia se registró y fiscalizó 606 entidades sin fines de lucro en 2018 y 559 en 2019 (esto es el 77,7% de la meta y más del 100% de la meta, respectivamente), además, se brindó servicios sociales de atención integral a la niñez, la adolescencia y la familia, incluidas las personas mayores (1.938 en 2018 y 2.781 en 2019, con buen desempeño respecto a su meta en ambos años) y se promovió y controló las políticas públicas con perspectiva de género con un cumplimiento de la meta del 86,3% en el 2018 y 77,6% en el 2019, brindando en promedio 1.965 servicios por años.

En el 2019, el MSPBS lanzó el programa de “Envejecimiento Activo, Participativo y Productivo”, apuntando a fomentar y promover el envejecimiento saludable.

La Dirección de Adultos Mayores del MSPBS dispone actualmente de 5 hogares: tres de los hogares se hallan instalados en Asunción, el hogar “Santo Domingo”, exclusivo de varones, “Nuestra Señora de la Asunción”, solo para damas y el hogar tutelado, albergue mixto para adultos mayores independientes, que funciona en el predio del hogar “Santa Teresita”. En Luque, se encuentra ubicado el hogar “Gijón Róga”, que también es mixto, al igual que el hogar “Monseñor Emilio Gaona”, instalado en Concepción.

Desde los hogares se proporciona una asistencia integral: vivienda, alimentación, atención médica, odontológica y psicológica, así como protección. Cuentan además con actividades recreativas, como danza, manualidades, actividades físicas y fisioterapia. Igualmente, se trabaja con centros comunitarios y comedores. En estos lugares, se otorga estancia diurna, alimentación (desayuno, almuerzo y merienda), actividad física y labor terapia.

Medida prioritaria 21. Participación equitativa de personas mayores en el diseño y aplicación de políticas

Estado de situación

El gobierno de Paraguay estableció diversos mecanismos para incorporar a las personas mayores en los procesos de toma de decisiones, en particular en el marco de elaboración de la Política Nacional de las Personas Mayores. A continuación, son citados algunos de ellos:

- Comité Consultivo y de Enlace de Adultos Mayores: Órgano representativo de las organizaciones de la sociedad civil, el cual participó muy de cerca del proceso de elaboración de la Política Nacional de las Personas Mayores, en forma presencial entre mayo de 2019 y marzo de 2020, y luego a través de llamadas telefónicas.
- Grupo comunitario de adultos mayores autónomos Arasa Poty: Creado con la finalidad de fortalecer aspectos del bienestar físico, psíquico y social de sus integrantes. A corto y mediano plazo busca constituirlos en agentes multiplicadores en sus comunidades de morada. El proyecto fue implementado entre noviembre de 2018 y el 10 de marzo de 2020.

- Consejo de Adultos Mayores del Departamento Central: Conformado con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores, atendiendo sus necesidades de salud, educación y recreación.
- Asociación de Adultos Mayores Fortaleza: Tiene por finalidad ofrecer asistencia a personas mayores en situación de vulnerabilidad, para lo cual fueron creados cinco centros de atención diurna en diferentes ciudades del país (centro comunitario, comedor comunitario, entre otros).
- Abue club: Creado con la finalidad de convertirse en un club social y cultural donde las personas mayores se reúnen una vez por semana para compartir experiencias, participar de festejos de cumpleaños, clases de danza, canto, poesía, entre otras actividades, al tiempo que reciben asesoramiento de profesionales del área a través de charlas periódicas.
- Asociaciones de Adultos Mayores (a nivel país): Creadas en muchos casos para fortalecer el funcionamiento de hogares de estadía permanente, centros de atención diurna, servicios de ayuda a domicilio, etc.

Las diversas experiencias de participación protagónica de las personas mayores a través de sus organizaciones se han visto paralizadas debido al contexto de pandemia y las medidas de aislamiento social adoptadas por el Gobierno nacional.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Lograr que existan espacios formales o informales en que titulares de derechos (personas mayores) y de obligaciones (funcionarios públicos) se unen para dialogar y trabajar conjuntamente

Al 2018, incluir a las personas mayores en los procesos de consulta a todos los niveles de la toma de decisiones, dando seguimiento a los acuerdos de la cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores (Asunción, 2017).

Avances

El país reafirmó su compromiso de promover, proteger y respetar los derechos humanos, la dignidad y las libertades fundamentales de las personas mayores, durante la 4ª Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores, donde se adoptó la Declaración de Asunción “Construyendo Sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos” (2017).

En seguimiento a la misma y con la presidencia ejercida por Paraguay durante el periodo 2017-2022 y la Secretaría Técnica por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2019 el MSPBS organizó, conjuntamente con la CEPAL, la IV Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia de Población y Desarrollo a fin de reflexionar sobre el impacto económico y social de los cambios demográficos y las políticas públicas vinculadas a las personas mayores, para crear conciencia sobre la necesidad de diferentes enfoques de políticas que contribuyan al bienestar de las personas mayores y propicien su participación en la toma de decisiones.

En la ocasión, el Ministerio de Salud Pública presentó informe de actividades y acciones a favor de las personas mayores en Paraguay.

Meta 2: Conseguir que los programas de voluntariado incorporen a personas mayores entre sus miembros

Al 2018, crear mecanismos que faciliten la participación de las personas mayores en servicios de voluntariado.

Avances

Esta meta ha sido encargada a la STP dado que ha tenido a su cargo la planificación del desarrollo. Para ello dispuso en 2019 de servicios administrativos, tecnológicos, planes de gobierno formulados, monitoreados y evaluados y asistencias técnicas. La meta de estas acciones fue cumplida en promedio en el 78% de lo programado en 2019. A pesar de ello, se debe explicitar mejor si con dichas acciones se ha logrado facilitar la participación de las personas mayores en servicios de voluntariado.

Medida prioritaria 28. Vejez digna

Estado de situación

La situación de la población mayor comienza a ser considerada en las políticas públicas del país en los primeros años del presente siglo, en consonancia con los cambios en la estructura de población, con un volumen creciente paulatino y sostenido del grupo de personas mayores, con tasas de crecimiento medio anual mayores que la de cualquier otro grupo etario. La esperanza de vida al nacer mantendrá una tendencia creciente sostenida (en 2022 para las mujeres es de 73,6 años, mientras que, para los hombres, 67,7 años. Se prevé que, al 2100, aumente al 86,3 y al 82,8, respectivamente, CELADE, 2022), aunque vivir más años no implique vivir mejor, ya que las enfermedades se vuelven más crónicas durante la vejez y ocasionan situaciones de dependencia funcional, discapacidad y problemas de salud que implican que cada vez haya más personas con necesidades de cuidados especiales.

En lo referente a salud, actualmente se encuentran vigentes la Política Nacional de Salud 2015-2030 y el Plan Nacional de Acción para la Prevención y el Control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles 2014-2024.

En el ámbito de la seguridad social, el componente no contributivo de la protección social para personas mayores está representado mayormente por la Ley N.º 3.728/09 que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas mayores en situación de pobreza, el Decreto reglamentario N.º 4.542/10⁴⁷ y el Decreto N.º 6813/2011 “Por el cual se establecen procedimientos complementarios para la aplicación de la Ley N.º 3.728/2009”, para las personas mayores miembros de pueblos indígenas que se hallan en condiciones de pobreza.

En lo que respecta a la promoción del acceso al empleo decente en condiciones de igualdad, el IPS fomenta un mayor reconocimiento y valoración de las personas mayores, y una mejora continua en los planes y programas institucionales enfocados a alcanzar mejores niveles de salud, seguridad y dignidad. En el año 2018 fue aprobada la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo y Seguridad Social (2018-2023), como mecanismo específico para la ampliación de la cobertura de la seguridad social.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Aumentar la proporción de personas mayores con una vida activa.

Al 2018, desarrollar un plan estratégico sobre el envejecimiento activo para aplicar un enfoque integral y multisectorial.

Avances

Para ello, la SND por medio del desarrollo de la práctica físico-deportiva busca que las personas accedan a la actividad física, deportiva y recreativa. Esta acción, que involucra a personas de diferentes edades, fue cumplida en su totalidad en 2018, lo que representó más de 180 mil personas. En 2019 la meta fue más ambiciosa y buscó llegar a un poco más de 294 mil personas, habiendo alcanzado al 39,7%, con una cifra inferior a lo alcanzado en 2018 (116.725 personas).

Meta 2: Eliminar la pobreza entre las personas mayores.

Anualmente, ampliar el acceso al derecho a una pensión alimentaria para adultos mayores en situación de

⁴⁷ Aprobada en el 2009 e implementada desde el 2010 establece que “*Todo paraguayo natural, mayor de sesenta y cinco años de edad y en situación de pobreza, residente en el territorio nacional, recibirá del Estado una pensión mensual no menor a la cuarta parte del salario mínimo vigente*”. No podrán acogerse a los beneficios de la presente Ley, las personas que reciban remuneración del sector público o privado tales como: sueldo, jubilación, pensión y/o personas titulares del seguro social. La aplicación de la ley está reglamentada por el Decreto No. 4.542/10, que establece la gradualidad de selección de personas beneficiarias y el respectivo pago. Para su aplicación fue designada como responsable la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda.

pobreza, como complemento a las políticas de combate a la pobreza.

Al 2018, socializar información sobre niveles de pobreza en la población de adultos mayores y condiciones de vida para mejorar la focalización de los programas sociales relevantes.

Avances

Esta meta comparte acciones entre el MH y la STP mediante el programa de Pensión a Adultos Mayores Ley N.º 3728/2009 y el de Reducción de Pobreza en 2018, respectivamente.

La Dirección de Pensiones No Contributivas del MH, responsable del pago de pensiones no contributivas a las personas mayores, indica que en 2019 participaron del programa unas 202.348 personas mayores, cifra superior a la del 2018 (191.995), lo que representa un cumplimiento total de la meta propuesta.

Respecto a la focalización, es importante señalar que el MH ha estudiado y promovido en 2020 una Ley que modifica el acápite de la Ley No. 3728/2009 quedando redactada como sigue: Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores” estableciendo la condición de vulnerabilidad en sustitución de la de situación de pobreza (Ley N.º 6381/2020 Que modifica y amplía la Ley N.º 3728/2009, “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza” y el Decreto N.º 3819/2020 por el cual se reglamenta la Ley N.º 6381/2020).

Como se ha mencionado, las acciones de la STP en torno a la temática de pobreza fueron traspasadas en 2019 al MDS. Respecto a lo reportado en 2018, la STP ha identificado 10.219 familias en extrema pobreza, ha promovido el desarrollo del 75% de los planes territoriales y ha coordinado 5 de 14 planes de reducción de la pobreza y desarrollo social.

Meta 3: Aumentar la participación de adultos en edad de trabajar que cotizan en el sistema de seguridad social.

Al 2018, establecer programas de apoyo a las personas a fin de que se preparen para la jubilación, a través de planes de ahorro y de la participación en los sistemas de seguridad social.

Al 2019, ampliar progresivamente el alcance de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos y los trabajadores de las zonas rurales, adaptando el alcance de las prestaciones, las cotizaciones y los trámites administrativos.

Avances

Del cumplimiento de esta meta se encarga el Instituto de Bienestar Social del MSPBS y los Servicios Sociales del IPS. El Instituto de Bienestar Social registra y fiscaliza las entidades sin fines de lucro, que totalizaron 606 en el 2018 y 559 en el 2019. En tanto, el IPS con los servicios de consultas, inmunizaciones, atención de urgencias, estudios médicos, prevención y promoción de la salud, destinados a todas las edades, alcanzó la meta de prestaciones en 2018 y 2019, sin embargo, deben mejorarse los mecanismos de registro a fin de definir qué parte de dichos servicios han sido destinados a la atención de personas mayores.

Medida prioritaria 30. Protección social para las personas mayores

Estado de situación

En el pilar contributivo de la seguridad social, el equilibrio entre cotizantes y beneficiarios pasa de un escenario de bonanza (alta proporción de personas en edad de trabajar respecto de la población ya jubilada o pensionada, núcleo del “bono demográfico”) hacia otro crítico, en el que el volumen poblacional extraordinario pasa a los segmentos etarios superiores.

En 2020, el 11,8% de las personas de 60 años y más de edad, cuenta con ingresos de una jubilación o pensión proveniente de alguno de los sistemas contributivos, totalizando unas 84.000 personas. Desde el año 2007 se han realizado diversos esfuerzos por extender las coberturas de la seguridad social mediante ampliaciones a

contingentes sectoriales anteriormente excluidos. El haber previsional medio de quienes logran acceder a una jubilación o pensión les evita caer en la pobreza, teniendo en cuenta que el mismo les permite cubrir más de una canasta básica de referencia.

El sistema no contributivo actúa de forma paliativa en este escenario. Las personas mayores de 65 años y más en situación de pobreza o vulnerabilidad tienen derecho a una pensión no contributiva, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente. A partir del año 2017 fueron incorporándose mayor cantidad de beneficiarios por año a la pensión no contributiva para personas mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad social. La cobertura del programa alcanza en 2021 al 47,7% del total de personas de 65 años y más. Si bien, esto es casi tres veces el nivel de cobertura del pilar contributivo, debido al monto del beneficio, los efectos de la pensión no contributiva resultan restringidos frente al objetivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos, incluida la autonomía económica.

Además, el sector no contributivo del Estado otorga pensiones a veteranos de la Guerra del Chaco, herederos de veteranos de la Guerra del Chaco, pensionados gratificables y herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio. La pensión alimentaria congrega al 98 % de los participantes, en tanto que el primer grupo mencionado, personas mayores de 65 y más en situación de pobreza, solo al 3 % de ellos.

La pandemia por covid-19 ha demandado la adopción de medidas paliativas para hacer frente a sus efectos en el ámbito socioeconómico. Paraguay optó tempranamente por el confinamiento y el distanciamiento social, cerró sus fronteras, dictó regulaciones para proteger el empleo, estableció subsidios de corto plazo para el sostenimiento de los ingresos –tanto para trabajadores formales como informales– con el programa Pytyvõ, y entregó kits de alimentos con el programa Ñangareko e insumos destinados a la realización de ollas populares, para asegurar la alimentación. Todo ello con una rapidez nunca antes vista en el país, en respuesta a los acelerados cambios.

Según la plataforma ODS del INE, en el año 2021, el 62% de la población de 65 años y más, está cubierta por niveles mínimos de protección social, mientras que el 48% por programas sociales.

En el marco del proceso de envejecimiento demográfico, los sistemas de seguridad social enfrentan un desafío doble: el aumento del volumen de población que año a año ingresa al umbral etario de acceso a los beneficios de jubilaciones y pensiones, y la extensión temporal del pago a la población beneficiaria, como consecuencia de la ampliación de la esperanza de vida.

En lo referente a salud, se cuenta con establecimientos específicos para la atención de las personas mayores en el ámbito público: hogares nacionales, centros comunitarios, comedores y hogares con convenio, mientras que en términos de seguridad social fueron habilitados en el 2017 un Centro Residencial Especializado de Atención y Apoyo para el Adulto Mayor y servicios de atención sociosanitaria a domicilio.

Para la promoción del bienestar, en el año 2019 el MSPBS ha impulsado la implementación del Programa de Envejecimiento Saludable, Participativo y Productivo a través de diversas actividades, como talleres, evaluaciones de salud integral y funcional de cualidades físicas, entre otras.

La atención geriátrica ha sido ampliada a partir de la habilitación del Centro Residencial Especializado de Atención y Apoyo para el Adulto Mayor (Cream), en diciembre de 2016. El centro sociosanitario está destinado a personas mayores de 70 años de edad jubiladas y/o pensionadas del IPS (unas 104 880 personas en 2015). Se implementan programas de intervención terapéutica, sanitaria, ambiental y de inclusión. Los residentes permanentes realizan actividades diarias que incluyen ejercicios físicos, manualidades para la motricidad, sesiones de fisioterapia, clases de danza, espacios para lectura, entre otras.

El Cream forma parte de los programas de la Red de Atención del IPS en beneficio de personas mayores que incluye además al Hospital Geriátrico, el servicio de atención sociosanitaria a domicilio Medicasa, las Unidades de Valoración Geriátrica en el Hospital Central y los clubes “Vida Plena”.

Asimismo, reconociendo los grandes retos del envejecimiento en materia sanitaria y de calidad de vida de las personas, se promueven la formación de recursos humanos (como se evidencia con el inicio del Primer Diplomado en Gerontología, en septiembre de 2021), y la producción de información estadística oficial por medio de la conducción de encuestas y el relevamiento de registros administrativos.

Entre las acciones educativas y de formación, el MEC ha enfocado esfuerzos hacia el desarrollo de programas y acciones dirigidas a la educación y formación de las personas mayores, tales como actividades de formación en Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), programas de alfabetización no formal como “PRODEPA Prepara” (de carácter intercultural, bilingüe –guaraní y castellano–, con enfoque de género y fortalecimiento en derechos humanos), “Pos alfabetización Ñane Ñe’ê” (cuya propuesta es dar continuidad al proceso de alfabetización para el fortalecimiento de las habilidades básicas de lectura, escritura y razonamiento matemático, con ejes transversales como derechos humanos, trabajo y producción, organización comunitaria, género, salud y medio ambiente), el Programa de Educación Bilingüe Intercultural por radio para personas jóvenes y adultas, el Programa de Educación Básica Bilingüe para personas jóvenes y adultas, y el Programa de Formación Profesional para jóvenes y adultos.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Lograr que todas las personas mayores tengan acceso al sistema de salud y conseguir que los cuidadores estén incluidos en los sistemas de seguridad social

Al 2018, revisar las políticas de protección a los trabajadores que prestan cuidado a un familiar de edad avanzada en condición de dependencia, incluido el permiso laboral, horario flexible, fuero laboral, seguridad social, entre otros.

Al 2019, regular los servicios y las instituciones de cuidado desde el punto de vista de los derechos y la dignidad de las personas mayores con dependencia y crear los mecanismos para su control, incluyendo programas de atención en domicilio.

Avances

Esta meta es abordada por las mismas instituciones y acciones que las señaladas anteriormente. Sin embargo, al ser genéricas no puede determinarse qué parte de ellas está destinada específicamente a las personas mayores.

Cabe señalar que el Decreto N.º 1783/2019 institucionaliza el Grupo Impulsor Interinstitucional para la Elaboración de la Política de Cuidados; en ese marco, recientemente fue aprobada la Política Nacional de Cuidados de Paraguay, mediante la cual se establecen lineamientos respecto a la protección a los trabajadores que prestan cuidado a un familiar de edad avanzada en condición de dependencia, así como la regulación de los servicios y las instituciones de cuidado.

Meta 3: Erradicar el analfabetismo entre las mujeres y hombres mayores.

Al 2019, ampliar la atención a la demanda de alfabetización de personas adultas mayores.

Avances

Esta meta general es responsabilidad del MEC a través del programa de formación de personas jóvenes y adultas, específicamente, implementa programas de alfabetización y pos alfabetización, entrega canastas básicas de útiles escolares, textos y guías didácticas, insumos para los cursos de formación y capacita a jóvenes, adultos y personas con necesidades. En 2018 el cumplimiento de las metas fue óptimo, salvo en la entrega de textos y guías didácticas que llegó al 63,8%. En 2019, llama la atención la importante reducción de la meta del programa de alfabetización y pos alfabetización que pasó de 105 mil a 10 mil de un año a otro y cuyo cumplimiento en 2019 es solo del 23,6%, al igual que la reducción en la entrega de textos y guías didácticas disminuyendo de 97 mil a 60 mil de 2018 a 2019.

Medida prioritaria 31. Derechos, dignidad y bienestar para las familias y personas mayores

Estado de situación

La Ley N.º 5537/2016 regula el funcionamiento, la vigilancia y la supervisión de los establecimientos de atención a personas mayores, a fin de garantizar su bienestar y la prestación de servicios de calidad. En su artículo 9º establece la creación del Registro Nacional de Establecimientos de Atención a Personas Adultas Mayores, con sede y funcionamiento en la Dirección de Adultos Mayores del MSPBS. Este Departamento de Registro realiza el registro, la habilitación, el monitoreo, la evaluación y verificación de los establecimientos de larga y mediana estadía para personas mayores.

A nivel país se cuenta con 63 establecimientos de estadía permanente (públicos y privados), con unas 1.500 personas de 60 años y más de edad, es decir, un promedio de 25 usuarios por hogar.

El país aprobó recientemente la Política Nacional de Cuidados del Paraguay al 2030, que para su formulación contó con un Grupo Impulsor Interinstitucional reconocido por Decreto N.º 1783/2019. El desafío inmediato es su implementación como sistema.

Las instituciones públicas que brindan atención y cuidados a personas mayores son particularmente el MSPBS y la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), que atiende a personas con algún tipo de discapacidad, a quienes brinda servicios de rehabilitación e insumos para tratamientos.

De acuerdo a datos estadísticos, una parte de las actividades de cuidado de las personas mayores recae en algún miembro del hogar de 14 años o más de edad. La carga de tiempo que estas personas dedican a actividades de cuidado a miembros del hogar de 60 años y más de edad de manera exclusiva es de alrededor de seis horas semanales (no se considera el tiempo de cuidado mientras realizaban otra actividad). La carga horaria dedicada por las mujeres es levemente superior a la de los hombres (6,2 y 5,7 horas semanales, respectivamente), y el principal motivo de cuidado es el cuidado de la salud temporalmente por accidente o enfermedad no permanente (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos –actual INE–, MH, MinMujer, 2017).

Tabla 3. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos" a inicio y fin de periodo de reporte

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
C.1	El país realiza acciones a favor de las personas mayores que coadyuvan al cumplimiento del objetivo de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.	No disponible	No disponible
C.2	Porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social, por sexo y grupos de edad.	Pendiente de creación	
C.3	Existencia de políticas, planes y programas públicos que consideran el impacto de la evolución de la estructura por edades en el mediano y largo plazo.	No disponible	No disponible
C.4	Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social y asistencia social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas	25,5	24,0 2021 ⁴⁸
C.5	Porcentaje de centros de atención de salud que han incluido el cuidado paliativo como prestación básica.	Pendiente de creación	
C.6	Porcentaje de personas mayores víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que se lo notificaron a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente (se provee número de casos)	876	1081 ⁴⁹
C.7	Porcentaje de instituciones gubernamentales que han implementado procedimientos y	Pendiente de creación	

⁴⁸ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/fin-de-la-pobreza-1/meta-1.3/indicador-5>

⁴⁹ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/paz-justicias-e-instituciones-solidas-16/meta-16.3/indicador-291>

protocolos de atención preferencial para las personas mayores.			
C.8	Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas (indicador 3.4.1 de los ODS).		
C.8	Enfermedad cardiovascular	9153	2019
C.8	Diabetes	2993	2019
C.8	Enfermedad respiratoria crónica	1934	2019
C.8	Cáncer	5436	2019

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators> y <https://ods.ine.gov.py/>

D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva

Este eje trata sobre el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, reconociendo la salud sexual y los derechos reproductivos como parte integral de los derechos humanos. Busca proteger el ejercicio libre y responsable de tales derechos por todas las personas, mediante la provisión de servicios de salud de calidad que prevengan y eviten la muerte materna, el embarazo adolescente, las infecciones de transmisión sexual como el VIH/Sida y el aborto.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 7 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.10. Reducir la mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años; 1.1.14. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva, eliminando la discriminación hacia las mujeres; 3. Reducir el SIDA, la tuberculosis, y las enfermedades tropicales; 1.1.9. Reducir la mortalidad materna con énfasis en grupos vulnerables; 1.2.2. Aumentar la cobertura de salud, con calidad en el servicio; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; y, 4.1.2. Garantizar el acceso y la defensa de los derechos humanos.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: el MSPBS, sobre todo a través de la Dirección de Programas de Salud, Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa nacional de control del VIH/sida/ITS (PRONASIDA), y Ministerio del Interior.

El país produce información que permite generar 4 de los 23 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁵⁰), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS.

Los desafíos en este eje implican:

- universalizar el acceso los servicios de salud sexual y reproductiva y la atención prenatal,
- avanzar en la reducción de la mortalidad materna en especial en aquellas donde se concentra la mayor mortalidad materna (mujeres indígenas, rurales, en zonas remotas), así como las causas de muertes por cáncer asociado a la salud sexual,
- lograr la reducción de los embarazos no intencionales, la reducción de las posibilidades de que la mujer embarazada experimente graves complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio y la reducción de las posibilidades de muerte entre mujeres que experimenten complicaciones, y en especial eliminar el recurso al aborto inseguro.
- un amplio y profundo debate sobre las necesidades de contar con educación en salud sexual y reproductiva en el currículo de la educación formal, así como sobre su enfoque y alcance de acuerdo con la realidad y necesidades nacionales.
- promover la eliminación de las causas estructurales y los determinantes sociales para avanzar en el establecimiento e implementación de lineamientos estratégicos necesarios para fomentar una

⁵⁰ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

consciencia social libre de discriminación y estigmas de cualquier tipo, incluido en los servicios de salud.

- fortalecer el acceso al tratamiento no solo como una estrategia de atención esencial para las personas que viven con el VIH sino también como una estrategia de prevención ya que las personas con cargas virales indetectables no transmiten el virus a sus parejas

Medida prioritaria 34. Políticas para el ejercicio de los derechos sexuales

Estado de situación

El marco normativo y de políticas nacionales incluye el abordaje de las causas estructurales, determinantes sociales y lineamientos estratégicos para abordar de manera integral los diferentes aspectos que coadyuvan a avanzar hacia el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y al ejercicio de los derechos derivados, acorde al marco legal del país, que los reconoce como fundamentales para todas las personas, en el entendido de que su pleno ejercicio asegura que todas las personas tengan la posibilidad de tomar decisiones de forma libre e informada con respecto a su salud sexual y reproductiva, y ejercerla sin coerción ni violencia.

En la Ley de Reforma del Código Civil se reproducen las ideas contenidas en el artículo constitucional transcrito (en su artículo 13 ratifica lo enunciado en el artículo 61 de la Constitución). Por su parte, el Código Laboral al hacer referencia al trabajo de las mujeres establece varios artículos sobre los derechos y obligaciones laborales durante la maternidad (Art. 130 a 135). Las disposiciones referidas a la maternidad también están contempladas en el Código de la Niñez y la Adolescencia en los siguientes artículos: 9°, 10°, 11°, 12°, 13° 14° 204°, 205°, 206°, 207° y 208°. El Código Penal vigente (Ley N.º 1.160/1997), en el capítulo de los hechos punibles contra la vida se tipifica los homicidios en distintos grados, con artículos que refieren a la penalización en relación a los abortos (109, 349 a 353). La Ley N.º 1.680/2001 Código de la niñez y la adolescencia, afirma que “La protección de las personas por nacer se ejerce mediante la atención a la embarazada desde la concepción y hasta los cuarenta y cinco días posteriores al parto. Estarán obligadas a ella el progenitor y, en ausencia de éste, aquellas personas para quienes este Código establece la responsabilidad subsidiaria” (art. 9).

El MSPBS ejerce el liderazgo en esta temática, contando con la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, como parte de las Políticas de Salud de dicho Ministerio. Está vigente el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2019-2023, aprobado por Resolución N.º 597/19 del MSPBS, el cual muestra que “*el principal problema en esta área, a pesar de los avances, es que aún hay mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad que no pueden ejercer plenamente sus derechos, y en particular su salud sexual y reproductiva, limitando sus oportunidades, su toma de decisiones y su derecho a vivir una vida libre de violencia y de discriminación*” (MSPBS, 2019, pp.16).

Se vienen realizando esfuerzos para la atención de la mujer embarazada, el parto y el puerperio, garantizando desde 2008 la atención gratuita de las mujeres embarazadas en todos los servicios de salud pública del país, incluyendo la entrega de medicamentos básicos durante el embarazo y parto (normal o cesárea). En 2010, el Gobierno tomó la plena responsabilidad financiera para la compra de anticonceptivos.

Respecto al abordaje del VIH/sida se cuenta con la Ley N.º 3.940/09, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida y con el Programa Nacional de Control de VIH/sida/ITS (PRONASIDA). Lo anterior ha permitido el aumento de la cobertura en la oferta de pruebas diagnósticas para VIH y sífilis gratuitas a todos los servicios públicos de salud, y aumentos en el acceso al tratamiento antirretroviral a las personas que lo requieren.

Según el marco jurídico vigente, el Estado paraguayo debe atender a todas las personas que viven situaciones de violencia de género, intrafamiliar, doméstica (Constitución 1992, Art. 60. De la Protección contra la Violencia), para ello, se dispone de la Ley N.º 1.600/2000 Contra la Violencia Doméstica y la Ley N.º 5.378

que modifica el artículo 229 de la Ley N.º 1.160/97 “Código Penal” y su modificatoria Ley N.º 4.628/12 y la Ley N.º 5.777/16 “De Protección Integral las Mujeres, contra toda forma de la Violencia” (reglamentada por Decreto N.º 6973/2017).

Por su parte, el Ministerio de la Mujer dispone de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres de todas las edades, Paraguay 2021-2030. Este Ministerio cuenta con albergues para mujeres, hijas e hijos en situación de violencia.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 3: Contar con marcos normativos que aseguren el derecho a la información, en consonancia con los demás derechos humanos, en los asuntos relativos a los derechos sexuales y reproductivos, incluido el acceso a los servicios

Al 2019, implementar las acciones y monitorear los indicadores aprobados en el marco de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021, con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia.

Avances

Para el cumplimiento de esta meta el MSPBS cuenta con el programa de Salud Sexual y Reproductiva, cuyas acciones se enmarcan en instalar capacidad en los servicios de salud con énfasis en salud sexual y reproductiva, así como gestionar y entregar medicamentos e insumos de planificación familiar y obstétricos. En ambas, la meta propuesta tanto en 2018 como en 2019 fue alcanzada en un 96,6% en promedio.

Meta 2: Reducir los índices de violencia sexual (abuso físico, verbal, psicológico o económico, el acoso sexual o la violencia sexual, la violación y cualquier otra forma de relación sexual coercitiva dentro o fuera del matrimonio, durante conflictos armados, desplazamientos forzados, situaciones de desastre u otra condición de vulnerabilidad).

Al 2018, contar con un protocolo de detección que unifique los tipos de violencia en los servicios de salud y en las comisarías, abordando la violencia familiar también desde la atención, sanción y penalización.

Avances

Las acciones para el logro de esta meta son compartidas entre el MSPBS y el MDI. El MSPBS cuenta con mecanismos de intervención institucional para la atención integral a mujeres víctimas de violencia sexual y a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, así como otros tipos de violencia. Esto se realiza a través del Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia y desde sus diferentes servicios. En el 2019, se dispuso de un Protocolo de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual de manera integral, garantizando un abordaje médico y psicológico, con acompañamiento del trabajo social protegiendo sus derechos.

Por otra parte, el MDI, dispone de servicios administrativos, con un promedio de 240 actividades anuales y cuyo cumplimiento fue óptimo en 2018 y en 2019.

Medida prioritaria 38. Prevención, detección oportuna y tratamiento integral de VIH/SIDA e ITS

Estado de situación

El número de nuevos diagnósticos de VIH por cada 1.000 habitantes presenta un leve descenso, pasando del 0,22 en el 2018 a 0,18 en el 2021 (ODS-INE, 2022). De 1985 al 2020, el Sistema de Vigilancia Nacional registró un total de 22.531 personas con diagnóstico de infección por VIH, 6.501 casos de sida y 6.643 personas con VIH fallecidas por causas relacionadas o no con la infección. Por consiguiente, a fines del 2020 se registraron 16.453 personas vivas con diagnóstico de infección por el VIH. (MSPBS, 2020, p.4)

En el 2021, se realizaron 1.318 nuevos diagnósticos (MSPBS, 2021). Considerando la distribución de los nuevos diagnósticos según tipo de población, el 55,99,5% afectó a la población general y en segundo lugar, con 33,84% de participación se encuentran los hombres que tienen sexo con otros hombres (HSH). El resto comprende a mujeres embarazadas, personas privadas de su libertad, personas trans, usuarios de drogas, indígenas, mujeres trabajadoras sexuales y militares (MSPBS, 2021, p.14).

Cabe señalar que “En el Paraguay en el 2017 se diagnosticaron 1.443 personas con VIH y en el 2020, 1.201 personas con VIH, esta disminución de los diagnósticos del 17% podría deberse al efecto de la Pandemia del COVID19 como ser el confinamiento, la suspensión de la atención en consultorios generales, desvío del personal de blanco a áreas de refuerzos en la atención contra el COVID19 lo que generó dificultades en el acceso al diagnóstico del VIH en los servicios de salud, sin embargo es importante evaluar la tendencia en el número de nuevos diagnósticos en los siguientes años para contar con información adecuada acerca de la evolución de la epidemia en el Paraguay”. (Aguilar, 2022).

La tasa de nuevos diagnósticos de VIH en personas de 15 a 19 años y 20 a 24 años presentan una tendencia creciente, desde el 2012 hasta el 2019 con un incremento de 11,22 a 14,10 y 35,34 a 43,79 por cada 100.000 habitantes, respectivamente. En el 2020 se notó una disminución en la tasa de nuevos diagnosticados por el VIH en ambos grupos de edades, observándose un leve aumento en el 2021. Se requiere de información de los siguientes años para evaluar si la tendencia es estable o descendente (MSPBS, 2021).

Si bien el país lleva “una trayectoria de mejora en el acceso al tratamiento antirretroviral, el cual se incrementó del 32,3% al 44,0% en los últimos 5 años” (Aguilar, 2022), la brecha aún es significativa, más aún entre las personas que reciben terapia antirretrovírica. Se estima que el 19% de las mismas ha logrado suprimir la carga viral. (Aguilar, 2022). El Paraguay aún enfrenta desafíos considerables para alcanzar la meta establecida en el marco del Programa ONU SIDA⁵¹.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Para 2030, poner fin a la epidemia del SIDA (basada en la meta 3.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Al 2018, destinar los recursos necesarios para el funcionamiento de los programas y servicios de salud sexual y salud reproductiva dirigidos a la prevención, detección oportuna y tratamiento del VIH/SIDA y las ITS, incluyendo en mujeres embarazadas.

Al 2019, promover el cambio cultural necesario para eliminar la discriminación y el estigma del que suelen ser víctimas las personas que viven con el virus o en situación de vulnerabilidad al VIH, incluyendo en los servicios de salud.

Avances

Para ello, el MSPBS dispone del Programa Nacional de Enfermedades de Transmisión Sexual mediante el cual se destinan los recursos necesarios para la prevención, detección oportuna y tratamiento del VIH/SIDA y las ITS, incluyendo en mujeres embarazadas. En 2018 llevó a cabo unas 224 mil actividades y en 2019 otras 232 mil, lo que significó que en ambos años se sobrepasó la meta estipulada.

En 2018, se desarrolló el Taller para la Evaluación final del Plan Estratégico Nacional para la respuesta al VIH/SIDA/ITS en Paraguay 2014-2018. La actividad incluyó aspectos programáticos y financieros. El Plan Nacional para la respuesta al VIH/SIDA/ITS en Paraguay 2014-2018 fue estructurado con base en 4 ejes: 1) Prevención, promoción y educación; 2) Diagnóstico, tratamiento y seguimiento de las personas que viven

⁵¹ ONU SIDA estableció la meta 90, 90 90. La misma expresa “Que en 2020 el 90% de las personas que viven con el VIH conozcan su estado serológico respecto al VIH; Que en 2020 el 90% de las personas diagnosticadas con el VIH reciban terapia antirretrovírica continuada; Que en 2020 el 90% de las personas que reciben terapia antirretrovírica tengan supresión viral”. Ver: https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/90_90_90_es.pdf

con VIH; 3) Monitoreo de información estratégica; y 4) Gobernanza.

En lo que refiere a la prevención y detección oportuna del VIH, el MSPBS cuenta con reactivos, estudios y medicamentos antiretrovirales en las 18 Regiones Sanitarias y, en particular, en los servicios de atención integral, que se encuentran en 12 Regiones Sanitarias. En este sentido, en 2019 aseguró antirretrovirales con compra por valor de USD 1.300.000, más de 8.500 pacientes se encuentran en tratamiento antirretroviral en los servicios de atención integral del PRONASIDA, además del fortalecimiento en la respuesta al VIH y otras Infecciones de Transmisión Sexual en las distintas Regiones Sanitarias del país, dotando de equipos para estudios específicos, como el CD4, a los laboratorios de los hospitales regionales.

Medida prioritaria 40. Eliminar las causas de morbilidad y mortalidad materna

Estado de situación

Los indicadores de las muertes maternas señalan un aumento en los últimos años. “Entre los años 2012-2019, la mortalidad materna fue reducida en un 20%, pasando de 85 muertes por 100.000 nacidos vivos a 67 muertes por 100.000 nacidos vivos respectivamente. Para el 2020, la mortalidad materna sufrió un aumento llegando a las 79 muertes de madres por 100.000 nacidos” (STP, 2021, p. 54).

Además de estas fluctuaciones existen disparidades en los niveles de mortalidad materna. Según se reporta en el portal ODS-INE, en la Región Occidental, la razón de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos es de 147,5, frente a 76,1 de la Región Oriental; en las zonas urbanas es de 85,4, frente a 66,1 en zonas rurales. En los pueblos indígenas la razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos llega a 357,8, en 2020. Aún más preocupante es la razón en niñas de 10 a 14 años (403,2), en tanto, en adolescentes de 15 a 19 años es de 74,7 (Portal ODS/INE 2020).

La toxemia, la hemorragia y el aborto – en este orden de prevalencia- son las principales causas de mortalidad materna a nivel nacional (portal ODS/INE). La práctica del aborto no está legalizada en el país y se sanciona con penas privativas de libertad que van desde seis meses hasta diez años, si hay agravantes, según los artículos 349 al 353 del Código Penal Paraguayo.

El incremento del parto institucional y de los controles prenatales son factores favorables para la disminución de la mortalidad materna. En el 2017, el porcentaje de los partos institucionales representaban el 97,9%, y para el 2020 aumentó al 98,1% (portal ODS-INE) Asimismo, en el 2017, el porcentaje de madres con 4 o más controles prenatales alcanzó al 84,5% y a partir de la pandemia presentó una disminución, ubicándose en el 81% en 2020 (MSPBS y OPS, 2021).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Reducir a cero las muertes maternas por causas evitables y reducir a una cifra cercana a cero las muertes maternas por otras causas.

Al 2018, contar con estrategias para focalizar la prevención y atención entre subgrupos de mujeres en que se concentra la mayor mortalidad materna: mujeres indígenas, rurales, en zonas remotas, entre otras.

Al 2019, implementar programas de atención del embarazo que aseguren un mínimo de controles prenatales y la atención institucional y de calidad del parto para prevenir muertes evitables como el Programa “Código Rojo” en todos los hospitales regionales del país.

Avances

Esta meta está asignada al MSPBS mediante la atención primaria de la salud para la prevención y detección oportuna de emergencias. La cobertura de este nivel de atención en 2019 es estimada en 2.824.427 personas, alcanzando al 72% en 2019.

El MSPBS lleva adelante varias políticas para evitar las muertes maternas y neonatales. Recientemente reactivó la “Alianza Neonatal y la Movilización Nacional para la Disminución de la Mortalidad Materna y Neonatal” conformando un Comité ejecutivo unificado para ambas iniciativas, por direcciones del MSPBS, instituciones, ministerios, organizaciones no gubernamentales, academias, sociedades científicas, entre otros; y hace un llamado a otros actores claves, como políticos, medios de comunicación y sociedad civil, a sumarse al desafío.

Tabla 4. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible	
D.1	Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave (indicador 3.3.1 de ODS).	0,1	0,1	2021
D.2	Porcentaje de centros de atención de la salud que ofrecen servicios de salud sexual y salud reproductiva integral.	Pendiente de creación		
D.3	Indicador para monitoreo del fin de la epidemia: i) porcentaje de personas que viven con el VIH; ii) porcentaje de personas con VIH que reciben tratamiento, y iii) porcentaje de personas que se encuentran en tratamiento integral para el VIH que logran la	Pendiente de creación		
D.4	Porcentaje de centros de atención de la salud que han implementado protocolos actualizados de atención en salud sexual y salud reproductiva por género, con enfoque intercultural y pertinente a las distintas edades.	Pendiente de creación		
D.5	Porcentaje de hombres y mujeres que ponen en práctica elementos básicos de prevención y autocuidado de su salud sexual y su salud reproductiva.	Pendiente de creación		
D.6	Tasa de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos de mujeres y de hombres según tipo de métodos (modernos y tradicionales).	Pendiente de creación		
D.7	Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos (indicador 3.7.1 de los ODS).	No disponible	No disponible	2016
D.8	Tasa de mortalidad materna (indicador 3.1.1 de los ODS).	70,8	78,9	2020 ⁵²
D.9	Porcentaje de centros de atención de la salud que han implementado protocolos actualizados de atención materna.	Pendiente de creación		
D.10	Número de hospitalizaciones por complicaciones del aborto desagregadas por grupos de edades.	Pendiente de creación		
D.11	Existe en el país legislación que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo a las siguientes causas: a) por la sola voluntad de la mujer; b) por violación o incesto; c) por peligro de vida de la mujer; d) para preservar la salud de la mujeres	Pendiente de creación		
D.12	Porcentaje de centros de atención de la salud que disponen de medicamentos para aborto y cuentan con personal capacitado y material para realizar abortos seguros y proporcionar cuidados posteriores al aborto.	Pendiente de creación		
D.13	Porcentaje de parejas y personas en condición de infertilidad o subfertilidad que reciben atención para fertilización asistida.	Pendiente de creación		
D.14	Número de iniciativas presentadas para establecer marcos regulatorios en reproducción asistida.	Pendiente de creación		
D.15	Porcentaje de nacidos vivos cuya madre asistió a cuatro o más consultas prenatales.	Pendiente de creación		
D.16	Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado (indicador 3.1.2 de los ODS).	91,0	91,2	2020 ⁵³
D.17	Proporción de mujeres de 15 a 49 años que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva (indicador 5.6.1 de los ODS).	No disponible	No disponible	
D.18	El país cuenta con leyes y reglamentos que garantizan a las mujeres de 15 a 49 años de edad el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y a información y educación en la materia.	Pendiente de creación		
D.19	Porcentaje de población que reporta haber sido objeto de discriminación por su orientación sexual o identidad de género.	Pendiente de creación		
D.20	Número de programas y campañas dirigidas específicamente a eliminar estereotipos y discriminación por razones de identidad de género y orientación sexual.	Pendiente de creación		

⁵² <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.1/indicador-35>

⁵³ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.1/indicador-37>

Tabla 4. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
D.21	Porcentaje de la población que conoce sus derechos y las condiciones para acceso a la atención en salud sexual y reproductiva.	Pendiente de creación	
D.22	Número de instituciones públicas que desarrollan políticas, programas y proyectos para la atención de la salud sexual y la salud reproductiva con un enfoque de protección de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.	Pendiente de creación	
D.23	Porcentaje de mujeres que conocen su diagnóstico de VIH durante el embarazo, parto y puerperio.	Pendiente de creación	

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators> y <https://ods.ine.gov.py/>

E. Igualdad de género

La autonomía de las mujeres, entendida como la capacidad ejercer el control sobre todos los aspectos de su vida de forma independiente y tomar libremente las decisiones sobre todos los asuntos que les afectan, en todos los ámbitos, y en condiciones de igualdad, constituye un requisito indispensable no sólo para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, sino también para lograr un desarrollo sostenible. Este eje busca construir políticas de desarrollo que garanticen la autonomía de las mujeres y la igualdad de género en los ámbitos político, económico, cultural, social y familiar para poner fin a la desigualdad, la discriminación y la violencia hacia las mujeres y las niñas.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 6 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.14. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva, eliminando la discriminación hacia las mujeres; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 2.1.4. Alcanzar la inclusión financiera de la población; 4.1.1. Mejorar el acceso y alcanzar una eficiencia administrativa de la justicia con igualdad de oportunidades; 4.2.2. Mejorar el acceso efectivo a la información pública y la rendición de cuentas; y, 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: STP, MINMUJER, INE y Banco Central del Paraguay (BCP).

El país produce información que permite generar 3 de los 17 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁵⁴), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁵⁵.

Algunos de los desafíos en este ámbito son:

- lograr la visibilidad, reconocimiento y valoración económica y social del trabajo no remunerado, incluidas las labores domésticas y tareas de cuidado, y del rol de la mujer en las redes de apoyo familiar.
- diseñar un programa de paternidad responsable en dimensiones reproductivas, de cuidados, y responsabilidades domésticas.
- la aprobación del proyecto de paridad democrática y de la ley contra toda forma de discriminación.
- instalar mecanismos de igualdad al interior de los partidos políticos y diseñar políticas que orienten la transversalización de la perspectiva de igualdad.
- fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres con dotación de recursos técnicos y financieros del nivel central y territorial.

⁵⁴ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁵⁵ <https://ods.ine.gov.py/>

- consolidar un sistema de cuidados que incluya el diseño de un modelo de gestión interinstitucional para la atención a todas las personas que requieren de cuidado y a las personas que cuidan, mediante la aprobación del Plan de Acción de la Política por la Comisión Interinstitucional de Cuidados y la efectiva implementación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Cuidado con acompañamiento el presupuestario apropiado.
- la prevención y erradicación de la violencia de género en todas sus formas.
- fortalecer las políticas orientadas a eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito económico, político y social.
- aumentar la inversión presupuestaria para mediciones con perspectiva de género y asegurar la continuidad de las mediciones sobre uso del tiempo e incorporar la cuenta satélite sobre trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales que permite medir la economía del cuidado, incluyendo la contribución al PIB del trabajo de cuidado no remunerado.
- integrar los asuntos relativos a la violencia contra las mujeres en las estadísticas y registros administrativos a fin de propiciar la generación de datos que permitan tomar decisiones oportunas y desvelar las distintas facetas de esta forma de violencia.
- diseñar e implementar el V Plan Nacional de Igualdad y establecer un instituto de formación en igualdad
- crear los mecanismos de participación de las mujeres rurales mandados por la Ley 5446/15

Medida prioritaria 49. Enfoque de género en la elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos

Estado de situación

El presupuesto público es uno de los instrumentos más importantes de la política fiscal para la igualdad de género porque las asignaciones presupuestarias tienen efectos diferenciados sobre la vida de los hombres y las mujeres.

Ello es particularmente relevante para Paraguay teniendo en cuenta que presenta importantes rezagos en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Ocupa la posición 17 entre 22 países de América Latina y el Caribe; y el número 80 de 146 países en el Índice Global de Brecha de Género del 2022, elaborado por el Foro Económico Mundial. (Mujeres 360°, 2022⁵⁶).

Como parte del proceso de avance y fortalecimiento del Presupuesto por Resultados, el país impulsa iniciativas para visibilizar la medición de acciones transversales del presupuesto, identificando y clasificando la proporción de las inversiones destinadas a género como factor clave para contribuir con mayor y mejor información a la toma de decisiones. De modo a conocer la participación de las acciones que consideran la inversión en género, el Presupuesto General de la Nación otorga un monto de 2,2 billones de guaraníes que representa el 2,1%, de los cuales 1,6 billones de guaraníes están identificados a los fines de reducir brechas de género mediante acciones que benefician a las mujeres y las apoyen en situaciones como su independencia económica, reducción de la violencia, impulsar la participación en escenarios de poder y toma de decisiones y salud sexual y derechos reproductivos.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Incorporar el enfoque de igualdad de género en los presupuestos gubernamentales de los distintos sectores.

Al 2018, promover espacios de coordinación entre los mecanismos de género y las unidades de planificación y presupuestación en el proceso de formulación de los planes de acción y los presupuestos, evaluando las

⁵⁶ <https://mujeres360.org/publicaciones/wef-informe-global-de-brecha-de-genero-2022/>

necesidades presupuestarias respecto al cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género. Al 2019, garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre compromisos contraídos y presupuestos públicos asegurados para la igualdad de género, incluida la participación de la sociedad civil.

Avances

El MINMUJER, como institución rectora de las políticas públicas para la igualdad de género y desarrollo social equitativo es responsable del cumplimiento de esta meta. Desde la Red de Mecanismos de Género integrada por 33 Instituciones y liderada por el MINMUJER se impulsan estrategias de trabajo para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas, planes y proyectos del Estado. En tal sentido, en 2018 ha realizado con éxito la promoción y control de políticas públicas con perspectiva de género en unas 84 instituciones por año. Asimismo, en 2019 sobrepasó la meta de brindar más de 28 mil servicios de atención integral a mujeres.

Se realizaron asistencias técnicas y participación en diferentes espacios de construcción/articulación de políticas/acciones a nivel central; así como las orientaciones técnicas y capacitaciones sobre competencias y atribuciones de las Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones y de las Municipalidades, para la incorporación de la perspectiva de género en su planificación y presupuesto.

Como avance en la incorporación de la perspectiva de género en presupuestos públicos, se señala la articulación con el actual Ministerio de Economía y Finanzas para el diseño y formulación de una “Metodología para la medición de la inversión en género” del Presupuesto General de la Nación, con el objetivo de contar con un mecanismo de control de la inversión realizada por el Estado enfocada a género.

Respecto al acceso a la información y la rendición de cuentas, el MINMUJER cuenta con un Observatorio de la Mujer y con informes de gestión en los que se reportan los recursos financieros y materiales.

Medida prioritaria 51. Paridad de género y mecanismos que garanticen el acceso al poder, de las mujeres, en los sistemas electorales

Estado de situación

En 2017 del total de escaños en el Congreso Nacional (80 diputados y 45 senadores), el 83,9% fue ocupado por hombres y el 16,1% por mujeres, lo que representa una brecha de 67,8%. Respecto de la ocupación en los espacios de los gobiernos locales (17 gobernaciones y 264 intendencias), el 81% ocupan los hombres, mientras que sólo el 19% lo ocupan mujeres, con una brecha de 62% en detrimento de las mujeres (INE, Atlas de Género).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Contar con las instancias de capacitación a mujeres líderes necesarias para avanzar en la implementación de la agenda de igualdad de género.

Al 2019, impulsar el desarrollo de estrategias para incrementar el liderazgo de las mujeres en los distintos ámbitos y ofrecer capacitación para avanzar en la implementación de la agenda de igualdad de género.

Avances

En 2019, se realizaron jornadas de capacitación con enfoque electoral dirigida a mujeres lideresas, políticas y sociales de nivel central, departamental y local que consistió en exposiciones sobre listas cerradas y desbloqueadas, voto preferencial y financiamiento político.

El IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024 consagra el Empoderamiento para la toma de decisiones como uno de sus ejes-derecho. A fin de promover la participación política, el TSJE estableció, en 2017, la Unidad de Participación Política y la Unidad de Políticas de Género (actualmente Dirección de Políticas de Género), que desarrollan actividades de promoción, sensibilización y motivación, en tres ejes principales:

Empoderamiento político de las mujeres, Visibilidad de las mujeres y Producción de datos estadísticos.

Bajo el primer eje, el Proyecto “Impulso Democrático” (Resolución 86/2018) promueve la participación política y ciudadana de Jóvenes, a través de talleres y conversatorios. “Escuela de Formación Política de Mujeres” es una iniciativa que lleva 10 ediciones como instancia de aprendizaje orientada a proyectar el liderazgo político de mujeres, además de la conformación de Redes de Mujeres Políticas.

Además, se desarrollaron seminarios, talleres y charlas, tales como Taller “Estereotipos Culturales y Liderazgo con Perspectiva de Género”; Seminario taller “Liderazgo político con perspectiva de género”; Taller de Formación “Género y Elecciones”, “Liderazgo de las mujeres de social a lo político” (conjuntamente con el MJ, en el marco del Programa Casas de Justicia); Seminario sobre Violencia Política de Género (dirigido a Fiscales, Magistrados y funcionarios Electorales); y Charla “Ronda de Tereré” como espacio de reflexión acerca de la importancia de la participación política de las mujeres.

Asimismo, el TSJE ofreció a las precandidatas para las Elecciones Municipales 2021 un espacio gratuito de capacitación sobre temas electorales, con el objetivo de potenciar sus capacidades en contexto electoral (MINMUJER - CIM/OEA e IDEA Internacional); además de conversatorios y foros virtuales, sobre perspectiva histórica, participación electoral y políticas públicas, violencia política y comunicación estratégica para campañas electorales; la votación con listas desbloqueadas, voto preferente y la utilización de máquinas electrónicas de votación. Como resultado de dichas elecciones, 13% de las intendencias quedaron a cargo de mujeres y el 32% de las bancas en Juntas Municipales fueron ocupadas por mujeres.

En el marco de su segundo eje de acción, para visibilizar a mujeres electas como autoridades el TSJE desarrolló entrevistas sobre las dificultades coyunturales durante el proceso electoral, a intendentas, concejalas, senadoras y diputadas, publicadas en la Revista “Conociendo a nuestras autoridades mujeres” (Resolución 66/2016), continuada mediante el proyecto “Construyendo Ciudadanía–Mujer”.

Como otras actividades de formación y sensibilización, se pueden citar el conversatorio “La proyección de la Universidad Nacional de Asunción ante los desafíos de la Educación Superior en el Paraguay, con perspectiva de Género” (Comisión de Equidad Social y Género - HCD - 2019); la conferencia web “Mujeres, Política, Liderazgo en tiempos de Pandemia” (Comisión de Equidad Social y Género - HCD - 2020); la campaña “+Candidatas, Mejor Democracia” y “Somos la Mitad, Queremos Paridad”; y las capacitaciones sobre el alcance y las disposiciones establecidas, para el diseño de un “Plan de Acción Nacional” en el marco de la Resolución N° 1325/00 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: “Mujer, Paz y Seguridad”.

En las últimas elecciones generales, de un total de 768 cargos en pugna, han sido electas 200 mujeres, lo que representa el 26%. De las bancas disponibles en el Congreso Nacional, 11 mujeres ocupan la Cámara de Senadores (24,4%) y 18 ocupan la Cámara de Diputados (22,5%). En promedio, se ha logrado un leve aumento del 16,1% (2017) al 23% (2023), vale decir, un 7,2% de aumento en el Congreso Nacional.

Medida prioritaria 53. Políticas y servicios de cuidado

Estado de situación

La inserción de la mujer al mundo del trabajo, favorecida por transformaciones estructurales, no está acompañada, al menos en la misma velocidad, con cambios en las normas sociales que rigen la división del trabajo, particularmente en la vida familiar. La conciliación entre vida familiar y vida laboral es uno de los principales retos del siglo XXI. En Paraguay, las mujeres de 14 años y más de edad dedican más del doble de tiempo al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los hombres (INE, Atlas de Género).

La pandemia amplificó la concentración de tareas de cuidados en las mujeres. A las tareas usuales, se sumó el acompañamiento a las clases virtuales de los hijos y de las hijas, que, para la mayoría, sucedieron en condiciones ampliamente desventajosas, debido a la brecha digital.

Si bien las mujeres presentan índices de escolarización más altos que los varones, la ventaja es relativa, pues son ellas las que, entre 15 y 24 años, mayormente dejan de estudiar, no trabajan o no acceden a capacitación

laboral. El motivo principal es la atención de tareas de cuidado y trabajo no remunerado en el hogar (STP, 2021 p. 67).

Es importante destacar dos instrumentos institucionales recientes en esta materia: la Política Nacional de Cuidados y el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados⁵⁷, ambos en el marco de las planificaciones del Sistema de Protección Social y el Plan Estratégico del MINMUJER

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Lograr la cobertura universal de los servicios de cuidado para las personas que lo requieran.

Al 2019, coordinar el proceso de consulta, construcción y aprobación de una política nacional de cuidados que incluya el diseño de un modelo de gestión interinstitucional brindando atención a todas las personas que requieren de cuidado.

Avances

El MINMUJER, junto con la STP, ha liderado el proceso de construcción de la política nacional de cuidados. En 2019, mediante el Decreto N.º 1783/2019 se reconoció el Grupo Interinstitucional Impulsor de la Política Nacional de Cuidados en el Paraguay (GIPC), como la instancia técnica encargada de formular esta política. Primeramente, el GIPC ha presentado el documento marco para el diseño de la Política Nacional de Cuidados y posteriormente, en 2022, se ha aprobado la Política Nacional de Cuidados (PNCUPA) – 2030, que establece medidas normativas y acciones para garantizar la protección de quienes necesiten cuidado y a la vez garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores con responsabilidades familiares, tales como madres o padres, trabajadoras del hogar, tutores, cuidadores, y otros, teniendo en cuenta el ciclo de vida y otras condiciones de vida, salud o dependencia, como uno de los pilares del Sistema de Protección Social.

El MINMUJER, como entidad Coordinadora de la Comisión Interinstitucional de Cuidados, impulsa la socialización de la Política Nacional de Cuidados en los Centros Regionales y en los 4 territorios priorizados del Sistema de Protección Social (Santa Rosa del Aguaray, Mariscal Estigarribia, Villeta y San Juan Nepomuceno).

Con apoyo de ONU Mujeres, se avanza con la elaboración del Plan de Acción para la implementación de la Política Nacional de Cuidados en el Paraguay. En febrero de 2023, se presentó el documento “Hacia el primer Plan de Acción de Cuidados”, que contiene un análisis de la demanda y oferta de servicio de cuidados y la estimación de la brecha de atención de cuidados en el Paraguay. El equipo técnico del MINMUJER avanza en la construcción de una propuesta de matriz del Plan.

Meta 2: Integrar las actividades de cuidado en los sistemas de protección social.

Al 2019, desarrollar e implementar un marco legal para establecer una política nacional de cuidado que abarque todos los ciclos de vida y que integre el trabajo de cuidado como una dimensión de la protección social, mediante prestaciones, servicios y beneficios.

Avances

Para alcanzar estas metas el MINMUJER ha interactuado con la STP a modo de coordinar el proceso de consulta, construcción y aprobación de la Política Nacional de Cuidados que incluye el diseño de un modelo de gestión interinstitucional para la atención a todas las personas que requieren de cuidado, así como a las que cuidan de forma remunerada o no. Actualmente, se encuentra en estudio en el Poder Legislativo el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados.

Por otro lado, la Encuesta sobre Percepciones Sociales en torno al Cuidado en Paraguay fue impulsada con el fin de conocer en profundidad las percepciones sociales de la población paraguaya en torno al cuidado y relevar información para el diseño de una estrategia de comunicación en esta temática. Asimismo, en el ámbito del MERCOSUR se trabaja en un proyecto para construir un diagnóstico común de la región sobre

⁵⁷ <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125027>

las políticas de cuidado, que permita conocer, visibilizar y compartir experiencias, lecciones aprendidas y desafíos.

Meta 4: Contar con servicios profesionales de cuidado reglamentados.

Al 2018, identificar y caracterizar instituciones que implementan acciones de cuidado en el país e iniciar procesos para profesionalizar las tareas de cuidado, diseñando contenidos pertinentes a los conocimientos de los formadores en temas de cuidado.

Al 2019, reglamentar la certificación de habilidades y conocimientos empíricos de personas que han trabajado en tareas de cuidados, que nunca tuvieron la oportunidad de formalizar sus conocimientos.

Avances

Esta meta requiere de la intervención del MTESS a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), así como del Instituto de Bienestar Social del MSPBS, a fin de identificar instituciones que implementan acciones de cuidado en el país. SINAFOCAL cuenta con un curso para cuidado de personas mayores y técnicas de geriatría con una carga horaria de 73 horas.

Medida prioritaria 54. Igualdad laboral

Estado de situación

Las desigualdades entre hombres y mujeres condicionan el acceso de estas últimas a la educación, la capacitación, el asesoramiento técnico, el crédito, la propiedad de la tierra. Los obstáculos estructurales para conquistar la autonomía económica y, por lo tanto, para generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos y recursos productivos, siguen vigentes. Las estadísticas de educación dan cuenta de que el analfabetismo afecta al 6,9% de las mujeres versus el 5,5% de los hombres. En cuanto a las estadísticas de empleo clasificadas por sexo, del año 2020, muestran que la tasa de ocupación de las mujeres es del 54,4%, versus un 80,4% de hombres ocupados, es decir, las mujeres tienen una mayor probabilidad de encontrarse desempleadas. (STP, 2021, p. 61).

La condición de actividad económica entre hombres y mujeres de 15 y más años de edad está claramente diferenciada. De cada 10 hombres 8 integran la fuerza laboral en 2022 y de 10 mujeres aproximadamente 6 forman parte de la misma, existiendo una diferencia de 2 hombres más que mujeres. La tasa de desocupación afectó en mayor medida a las mujeres (7,1%) comparado con de los hombres (4,7%), observándose así una diferencia de 3 mujeres más que hombres en situación de desempleo (INE, 2022c).

Los hombres están concentrados en la categoría empleado/obrero privado (47,8%), seguido de la categoría de trabajador por cuenta propia (32,0%), mientras que para el caso femenino el orden es diferente siendo la categoría de trabajador por cuenta propia (31,5%) la de mayor concentración de mujeres, seguido por la categoría de empleado/obrero privado (29,4%) (INE, 2022c).

Las mujeres se concentran en ocupaciones tales como, trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados (31,4%) y trabajadores no calificados (20,6%), mientras que los hombres se concentran en mayor cantidad en ocupaciones como oficiales, operarios y artesanos (20,9%) y trabajadores no calificados (19,6%) (INE, 2022c).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Alcanzar la participación igualitaria de hombres y mujeres en actividades productivas y reproductivas.

Al 2018, incrementar la participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad en todos los sectores de la economía.

Al 2019, diseñar un programa de paternidad responsable en dimensiones reproductivas, de cuidados, y responsabilidades domésticas.

Avances

La brecha de género en la participación laboral se ha reducido levemente entre 2018 y 2019 a raíz del aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado. A pesar de ello, aún mantiene una brecha de 24 puntos porcentuales respecto a los hombres. Queda por avanzar en el diseño de un programa de paternidad responsable en el país.

El Decreto N.º 3678/20, reglamentario de la Ley N.º 5446/15 Políticas Públicas para Mujeres Rurales, se constituye en un avance fundamental que define la hoja de ruta de aplicación de la Ley y establece una serie de medidas de acción positivas encaminadas a remover los obstáculos estructurales que enfrentan las mujeres rurales. La Estrategia para la Aplicación de la Ley se traduce en un Plan de Acción Quinquenal 2018 a 2023, que contribuye a la generación de sinergias a nivel central, departamental y municipal.

El Decreto Reglamentario ha sido socializado con la Red de Mecanismo de Género, y las Secretarías de la Mujer de 16 Gobernaciones y en 85 Municipalidades del país. “Ñemongueta con Mujeres Rurales” es una iniciativa para identificar las fortalezas de las organizaciones de mujeres rurales y presentar la propuesta de Mecanismo de participación mediante el Sistema de Gestión para la participación de la sociedad civil. Se han realizado 6 jornadas en Asunción, y en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Guairá, Alto Paraná con participación de 350 mujeres lideresas rurales.

La aprobación del Plan de Inclusión Económica y Productiva de las Mujeres Rurales, tiene como premisa contribuir a allanar los obstáculos, que impiden que las mujeres rurales puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad real y efectiva, especialmente para su ingreso al sistema financiero.

Se prosigue con la implementación del Proyecto Empoderamiento de la Mujer Rural en Paraguay y la coordinación interinstitucional con el MAG y el MTESS, para actividades de apoyo a mujeres emprendedoras y productoras agrícolas jefas de hogar. Se han desarrollado capacitaciones a mujeres en manejo de TICs, en el marco del Programa de Alfabetización Digital, y jornadas de capacitación sobre Plan de Negocios en los Centros Regionales de las Mujeres. Usuarías del Centro Ciudad Mujer reciben capacitación sobre Educación Financiera para mujeres emprendedoras en el Módulo de Empoderamiento Económico.

La plataforma “Todas Conectadas para Paraguay” busca fortalecer la gestión digital de emprendimientos liderados exclusivamente por mujeres.

Medida prioritaria 57. Erradicación de todas las formas de violencia

Estado de situación

En el 2016, se promulgó la Ley N.º 5777/2016 “De Protección Contra Todo Tipo de Violencia Hacia las Mujeres”, que actualiza el enfoque y la articulación de las instituciones del Estado en torno a este crónico y grave flagelo. En 2021, fue promulgada la Ley N.º 6806 que declaró Emergencia Nacional por Femicidios, “mientras dure la pandemia del COVID-19”.

En efecto, la pandemia incrementó los hechos de violencia. El número de llamadas a la Línea SOS: Mujer 137, habilitada para mujeres víctimas de violencia ha aumentado considerablemente. Mientras que, en el 2019, se registraron 4.011 llamadas por hechos de violencia, las mismas aumentaron a 6.875 en el 2020 y a 9.533 en el 2021 (MINMUJER/Observatorio de la Mujer, 2022).

El Observatorio de la Mujer informa que, entre 2018 y 2022, ocurrieron 202 casos de femicidio. La tasa de femicidio por cada 100.000 mujeres es de una persona en 2020 (STP, 2021, p. 179). En 2021, de 23 países

de América Latina, 11 registraron una tasa igual o superior a una víctima de feminicidio por cada 100.000 mujeres, entre ellos Paraguay⁵⁸.

Según la Primera Encuesta Nacional sobre la situación de las mujeres en Paraguay, publicada en el 2022, el 78,5% de las mujeres de 18 años y más pasaron por algún tipo de violencia basada en género, al menos una vez en su vida, dato que ubica a Paraguay en el primer puesto de países de Latinoamérica con mayores índices de violencia contra mujeres, por encima de Uruguay (76,7%), República Dominicana (68,8%), El Salvador (67%), y Ecuador (64,9%) (INE, 2022d).

La violencia es mayor en zonas urbanas, en grupos de edad de 18 a 20 años, en mujeres que viven en condiciones de hacinamiento, en mujeres activas y aquellas asalariadas o empleadas domésticas. En el ámbito de lo público (educativo, laboral y comunitario), se registra principalmente violencia sexual, desde las formas más leves como piropos, hasta las más graves como el asalto sexual. Casi 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia en el ámbito familiar al menos una vez en su vida (INE, 2022d).

Conforme a las estadísticas del MSPBS, 2 niñas de entre 10 y 14 años dan a luz cada día. Este dato releva una de las peores formas de violación de los derechos humanos, y evidencia de inequidad de género. El embarazo en una niña está considerado como un abuso sexual que en el país se encuentra tipificado como crimen. Según el Ministerio Público (2022) cada día se reciben más de diez denuncias de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes⁵⁹.

Según el Plan Nacional para la Prevención y el Combate de la Trata de Personas, Paraguay está identificado esencialmente como país de origen de la trata de personas, aunque también hay casos que lo sitúan como país de tránsito y algunos como país de destino. Por año, se registran entre 100 a 120 víctimas de trata, 70% de las cuales son mujeres (MRE, 2020).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Asegurar que las políticas públicas existentes en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres que incluye la trata de personas, se apliquen en forma efectiva y cuenten con presupuesto.

Al 2018, integrar los asuntos relativos a la violencia contra las mujeres en las estadísticas y registros administrativos a fin de propiciar la generación de datos que permitan tomar decisiones oportunas y desvelar las distintas facetas de esta forma de violencia.

Al 2019, adoptar nuevas estrategias para asegurar los cambios culturales e institucionales necesarios en la lucha contra los factores estructurales que sostienen la violencia contra las mujeres.

Avances

La responsabilidad de esta meta recae en dos instituciones: MINMUJER y MSPBS. Las responsabilidades del MINMUJER se han comentado en varias metas de este eje, y las del MSPBS se ejecutan a través del programa de salud sexual y reproductiva y cuyas acciones se enmarcan en instalar capacidad en los servicios de salud con énfasis en salud sexual y reproductiva y gestionar y entregar medicamentos e insumos de planificación familiar y obstétricos.

El Estado Paraguayo aprobó por Ley N.º 4788/12 Integral Contra la Trata de Personas, la creación del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas. En el año 2018, se concretó la creación del Programa citado con la asignación de una partida presupuestaria dentro de la estructura del MINMUJER. La instancia es responsable de la operatividad de las acciones referentes a la atención integral de las víctimas, así como otras acciones previstas en la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, en consonancia con el Protocolo de Palermo.

⁵⁸ <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

⁵⁹ <https://ministeriopublico.gov.py/abuso-sexual->

Se creó el Observatorio de la Mujer a través de la Ley N.º 5777/16, para el monitoreo e investigación sobre la violencia contra las mujeres.

El Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL) ofrecido por el MTESS tiene registradas 9.514 atenciones entre agosto de 2018 a agosto de 2019. Se creó la oficina de atención y prevención de la violencia laboral, a través de la cual fueron asesoradas 1.053 mujeres. El MTESS, en el marco del Proyecto Ciudad Mujer, coordina el Módulo de Empoderamiento Económico, buscando promover el empoderamiento económico de las mujeres y la generación de ingresos económicos propios por medio de la capacitación y formación desde un enfoque de competencias, la orientación e intermediación laboral, el acceso al crédito y el conocimiento de sus derechos económicos. Durante este periodo fueron prestados 14.700 servicios a las distintas usuarias del Centro Ciudad Mujer.

Medida prioritaria 59. Nueva masculinidad

Estado de situación

El Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2019-2023 destina una de las áreas priorizadas a la promoción del acceso de los hombres a los servicios, incentivando la paternidad responsable, el cuidado de su salud y de su familia, la prevención y el control de las infecciones de transmisión sexual, el diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer genital.

La Política Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Contra las Mujeres tiene previsto un eje en masculinidades positivas. El MINMUJER impulsa la incorporación de la perspectiva de género en la salud y en las instituciones, instalando el concepto de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las instancias, en el marco de los planes de igualdad y el enfoque de una Salud Integral, a través de un Convenio Interinstitucional.

Medida prioritaria 62. Reconocimiento en el aporte de las mujeres para el desarrollo social

Estado de situación

En materia de información se destaca en este periodo el desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE 2020-2030) en el marco de la Ley N.º 6670/20 que establece la Modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) y crea el INE. Mediante la ENDE se busca accionar a través de los 17 subsistemas conformados con el SISEN, en la difusión de información y las prioridades de coordinación y acción, integrando el tema género como un componente transversal que permitirá obtener resultados con enfoque de género en las actividades estratégicas desarrolladas. En este marco el INE, como ente articulador del SISEN, desarrolló la Estrategia de Estadísticas de Género, Paraguay 2021 - 2025⁶⁰, donde, a través de la coordinación, la implementación de metodologías sólidas en virtud de la igualdad y no discriminación, se tiene la visión de transversalizar el enfoque de género en la producción, análisis y difusión de las estadísticas oficiales como insumo clave para las políticas públicas basadas en evidencias.

Por otra parte, se han desarrollado diversas plataformas que permiten acceder a información derivada de operativos estadísticos desarrollados por los miembros del SISEN, como el Atlas de Género que fue creado con el objetivo de visibilizar las brechas existentes entre hombres y mujeres, así facilitar el diseño y formulación de políticas públicas que ayuden a avanzar hacia una igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan, tal como se indica en el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024 (IV PLANI).

⁶⁰ El INE en colaboración con el MINMUJER y apoyo de PARIS 21 y ONU MUJERES bajo la iniciativa de “Women Count”.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Lograr que todos los sistemas de estadísticas y registros administrativos pertinentes cuenten con informaciones desagregadas por sexo según otras variables en temas prioritarios para la política pública de igualdad de género, y contar con los indicadores oficiales para monitorear el avance hacia la igualdad de género

Al 2018, realizar el inventario de informaciones estadísticas y administrativas desagregadas por sexo y consolidar el catálogo de estadísticas relacionadas a la igualdad de género.

Al 2018, difundir resultados de la primera encuesta de uso del tiempo para su aprovechamiento en el ámbito del diseño y mejora continua de las políticas públicas.

Al 2019, difundir y monitorear informaciones estadísticas y administrativas desagregadas por sexo.

Avances

Para esta meta se requiere de la participación del Instituto Nacional de Estadística (INE), rector del Sistema Estadístico Nacional en el Paraguay. El marco de acción está integrado por los servicios administrativos y tecnológicos y los estudios e investigaciones realizadas: encuesta de condiciones de vida, sistema nacional de indicadores, base cartográfica, encuesta continua de empleo, encuesta nacional de victimización, encuesta permanente de hogares y en 2019 se incorpora el censo nacional de población y viviendas.

En el año 2018, se lanzó dentro del portal del INE el Atlas de Género, que cuenta con datos de hombres y mujeres en Paraguay, a nivel departamental en temas como población, educación, tecnologías de la comunicación, trabajo remunerado, ingresos, trabajo no remunerado, salud, seguridad social, violencia contra la mujer, pueblos indígenas y toma de decisiones.

Además, se ha cumplido con la acción de difusión de resultados de la primera encuesta de uso del tiempo, y actualmente, la Comisión Interinstitucional de Cuidados (CIC) estudia el proyecto de financiamiento para la segunda edición.

Para la difusión y monitoreo de informaciones estadísticas y administrativas desagregadas por sexo se cuenta con el Observatorio del MINMUJER que realiza seguimiento a los casos de femicidio, así como de los Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR), Servicios Brindados Línea 137, Datos del Centro Ciudad Mujer, Servicio de Atención Integral - Centro de Referencia para Mujeres y Ciudad Mujer Móvil⁶¹.

Medida prioritaria 64. Reconocimiento en el aporte de las mujeres para el desarrollo social

Estado de situación

Para medir la magnitud de la desigualdad entre hombres y mujeres la entonces DGEEC ha desarrollado en 2016 la Primera Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT 2016). Ello permitió posteriormente valorar actividades invisibilizadas dando cuenta del rol que tiene el trabajo no remunerado en los hogares para el financiamiento del déficit del ciclo de vida, y calcular su peso como una cuenta satélite con respecto al PIB. Cabe resaltar que Paraguay era uno de los países que no contaba con estadística oficial sobre uso de tiempo.

El estudio sobre Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo (CNTT) en Paraguay es una iniciativa impulsada por el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, a través de la coordinación local del UNFPA, conjuntamente con el CELADE, división de población de la CEPAL para la coordinación técnica y STP a nivel gubernamental, con un rol convocante y articulador de las instituciones del sector público.

⁶¹ <http://www.mujer.gov.py/index.php/observatorio>

A partir de los datos obtenidos en el informe es posible identificar oportunidades y diversos abordajes desde las políticas públicas con la finalidad de impulsar condiciones de igualdad mediante el incremento de la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Incorporar la cuenta satélite sobre trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales, con el fin de medir la economía del cuidado, incluida la contribución al PIB del trabajo de cuidado no remunerado

Al 2019, sistematizar la cuenta satélite de trabajo no remunerado y difundir resultados.

Avances

Para el cumplimiento de esta meta se requiere de la participación del BCP. En 2019, se llevó a cabo el estudio de Cuentas Nacionales de Transferencias en Paraguay 2012 (CNT), el cual parte de la metodología internacional National Time Transfer Accounts (NTTA), que permite ampliar en estudio de CNT para abarcar las transferencias de tiempo y de este modo estimar la cuenta satélite de trabajo no remunerado. Para la realización de ambos estudios fue de vital importancia la participación de técnicos del BCP, así como de los insumos proporcionados del sistema de cuentas nacionales.

Tabla 5. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Igualdad de género" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible	
E.1	Existencia de sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y asignar fondos públicos para ese fin.	Pendiente de creación		
E.2	Porcentaje de presupuestos gubernamentales con asignación específica de recursos para la igualdad de género.	Pendiente de creación		
E.3	Porcentaje de gobiernos municipales y locales que cuentan con mecanismos de género para el desarrollo de las mujeres.	Pendiente de creación		
E.4	Existencia de legislación y reglamentación para sancionar y penalizar el acoso político contra las mujeres.	No disponible	No disponible	
E.5	Existencia de leyes y políticas que garanticen la paridad y el acceso al poder de las mujeres.	No disponible	No disponible	
E.6	Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales (indicador 5.5.1 de los ODS).	11	15	2023
E.7	Proporción de mujeres en cargos directivos (indicador 5.5.2 de los ODS).	39,5	37,5	2021 ⁶²
E.8	Tiempo total de trabajo (número de horas de trabajo remunerado y no remunerado) por sexo.	Pendiente de creación		
E.9	Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación (indicador de los ODS 5.4.1).	No disponible	9,5	2016 ⁶³
E.10	Incorporación de la igualdad de género dentro de los contenidos mínimos de las currículas de la enseñanza básica y secundaria, incluyendo el tema de discriminación por razones de identidad de género y orientación sexual.	Pendiente de creación		
E.11	Incorporación del enfoque de nuevas masculinidades dentro de los contenidos mínimos de los currículos de la enseñanza básica y secundaria.	Pendiente de creación		
E.12	Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica, desglosada por la forma de violencia y por edad y si quien ha perpetrado el acto de violencia ha sido un compañero íntimo act	Pendiente de creación		
E.13	Número de casos (y cifra relativa) de discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género reportados que se resuelven a través de mecanismos formales de sanción.	Pendiente de creación		
E.14	Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad,	Pendiente de creación		

⁶² <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/igualdad-de-genero-5/meta-5.5/indicador-142>

⁶³ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/igualdad-de-genero-5/meta-5.4/indicador-140>

Tabla 5. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Igualdad de género" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
	asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres).		
E.15	Políticas para la prevención y atención de la violencia de género que tienen presupuesto asignado.		Pendiente de creación
E.16	Porcentaje de indicadores oficiales a escala de la población que cuentan con desagregación por sexo.		Pendiente de creación
E.17	Porcentaje de sistemas oficiales de indicadores que incorporan la perspectiva de género según sector.		Pendiente de creación

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators> y <https://ods.ine.gov.py/>

F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

Este eje se encarga de la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes. Busca elaborar estrategias integrales, tanto globales como regionales, nacionales, para defender los derechos humanos de las personas migrantes, y hacer frente a las ventajas y desafíos de la migración.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 3 objetivos específicos del PND 2030: 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 3.1.2. Promover la reinserción de paraguayos del exterior y la inserción de extranjeros al proceso de desarrollo nacional; y, 4.1.2. Garantizar el acceso y la defensa de los derechos humanos DDHH.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: MDI (sobre todo la Dirección General de Migraciones), MTESS, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y Banco Central del Paraguay (BCP).

El país produce información que permite generar 2 de los 9 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁶⁴), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁶⁵.

Algunos desafíos en este eje son:

- aplicación efectiva del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- crear mecanismos de coordinación intersectorial para el seguimiento de políticas y programas que atañen a las personas migrantes (entre ministerios de salud, trabajo, educación y otros).

Medida prioritaria 67. Asistencia y protección a los migrantes

Estado de situación

Según la Constitución de 1992, *“Todo paraguayo tiene derecho a residir en su Patria. Los habitantes pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o de residencia, ausentarse de la República o volver a ella y, de acuerdo con la ley, incorporar sus bienes al país o sacarlos de él”* (art. 41).

⁶⁴ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁶⁵ <https://ods.ine.gov.py/>

Uno de los mayores desafíos que enfrentan las instituciones competentes del Estado en asuntos migratorios, es el registro eficiente de la cantidad de connacionales que viven en el extranjero. La información más reciente proviene de Naciones Unidas⁶⁶, en la que Argentina ocupa la posición más alta como país de destino, en segundo lugar se encuentra España, Brasil se ubica en el tercer lugar y los Estados Unidos de América en el cuarto lugar. Juntos, los cuatro países representan el 96,7% de toda la población emigrada sobresaliendo netamente la Argentina que más que decuplica el número de emigrantes del país que le sigue en orden de importancia. En 2019, el 12% de la población paraguaya (entonces alrededor de 870.000 personas) vivía en diversos países.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Contar con legislación, institucionalidad y políticas consagradas explícitamente a la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes con distinciones específicas de las necesidades de las mujeres, incluida la salud sexual y reproductiva, y de niños, niñas y adolescentes, en defensa de su interés superior

Al 2018, elaborar los reglamentos, normas y protocolos de atención necesarios para su aplicación, en especial en el caso de los niños, niñas y adolescentes, acompañados y no acompañados.

Al 2019, crear mecanismos de coordinación intersectorial para el seguimiento de políticas y programas que atañen a las personas migrantes (entre ministerios de salud, trabajo, educación y otros).

Avances

El cumplimiento de esta meta recae en la Dirección Nacional de Migraciones del MDI, la que reporta el registro documentado del flujo migratorio y la emisión de carnés de radicación. En 2018 ha emitido un poco más de 21.000 carnés y en 2019 otros 25.000, superando ampliamente la meta de 14.000 por año.

Cabe señalar que el Paraguay cuenta con corpus normativo y de política migratoria que recoge la suscripción de los más relevantes acuerdos internacionales en la materia, manteniendo relaciones de coordinación con sus similares de diversos países, especialmente de la región, para lo cual existe una red institucional responsable, de manera directa o asociada, de la gobernanza y la gestión migratoria, así como de la prevención y el combate a los delitos vinculados a las dinámicas migratorias.

En octubre de 2022, fue promulgada la nueva Ley que establece el régimen migratorio y orienta las políticas públicas para personas migrantes, mediante un marco normativo que apunta a la modernización de la gestión y a la jerarquización de la Institución encargada de su aplicación con la denominación de Dirección Nacional de Migraciones. De igual modo, las acciones en esta materia se enmarcan en la Política Migratoria vigente cuya implementación se rige por los principios de Igualdad; No Discriminación; Equidad de Género; Protección Integral e Interés Superior de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Respeto y Reconocimiento de Derechos Laborales, entre otros.

Se citan algunos de los más importantes, comenzando con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias que, aunque adoptada ya en 1990 por las Naciones Unidas, recibe adhesión en 2008 siendo aprobada y promulgada en 2009, la adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas en 2002, en cuyo marco se constituye por ley la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) como órgano interinstitucional responsable del manejo del refugio como estatus jurídico de los inmigrantes forzados al abandono de sus países de origen. Y en esa misma línea, el Paraguay se ha adherido también en 2012 a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia y en 2014 a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas.

En su carácter de Coordinador de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, el MRE presta asistencia en el combate a la trata de personas y a connacionales en

⁶⁶ Naciones Unidas, “International migrant stock 2019” [en línea]
www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.

situación de vulnerabilidad, explotación laboral y sexual. Desde 2009 funciona en el MRE la Dirección de Atención a Connacionales Paraguayo en el Extranjero (DACPE), instancia que se ocupa, en coordinación con las Embajadas y Consulados nacionales, instituciones nacionales y extranjeras y la sociedad civil, de la atención a paraguayos en el exterior, su asistencia e inclusión social, la lucha contra la trata, y la facilitación de canales de comunicación y vinculación de las comunidades en el exterior con el país.

La DACPE articula acciones de protección mediante diversas funciones, como la intervención en la localización de paraguayos en el exterior, asistencia a privados de libertad, orientación y asesoramiento sobre procedimientos migratorios, y acompañamiento y monitoreo de procesos de restitución de menores, repatriación, retorno voluntario, deportación o expulsión. Las representaciones consulares administran fondos sociales para asistencia a connacionales en situación de vulnerabilidad y extrema urgencia.

Además, se desarrollan Jornadas de Atención Integral al Migrante, en la modalidad de oficinas consulares itinerantes. Este servicio, así como los disponibles en las sedes consulares, son difundidos a través de páginas webs y redes sociales de las diversas representaciones y del MRE. Son promocionadas, asimismo, con antelación a través de emisoras radiales y/o periódicos locales y se constituyen en espacios propicios para informar de las opciones de atención y servicios disponibles.

Habiéndose percibido un aumento de la situación de vulnerabilidad de muchos de los emigrantes retornados, la SEDERREC ha incorporado desde mediados de 2019 un subsidio de asistencia económica a personas con problemas de salud y enfermedades crónicas, embarazadas, madres que regresan en situación de indigencia con hijos menores de 15 años, personas mayores de 65 años, todas ellas en condiciones probadas de imposibilidad de subsanar por sí mismas su estado de vulnerabilidad. La asistencia dura 4 meses durante los cuales se entregan 8 jornales mensuales y un adicional por hijo menor de 15 años y, como contraprestación, las personas beneficiadas deben completar un curso en el Servicio Nacional de Promoción Profesional o en el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

Medida prioritaria 69. Seguridad social para los migrantes

Estado de situación

La Ley N.º 4223/2010 aprueba el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. El Convenio es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los diferentes Estados Iberoamericanos. Además, se encuentra vigente el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social entre países del MERCOSUR (Ley 2513/04), que beneficia a trabajadores que han aportado en previsionales de Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay

En consonancia con el principio y las garantías de igualdad y no discriminación, previstos en la Constitución, el Paraguay reconoce a las personas migrantes que ingresan al país para residir temporal o permanentemente, los mismos derechos y garantías que asisten a los connacionales, entre otros, el derecho a un trabajo digno, a la seguridad social, a la educación, a la salud, la reunificación familiar, el envío o recepción de remesas y el acceso a la justicia y al debido proceso.

Estas nociones son recogidas en la Política Migratoria Nacional, que incorpora además el principio de respeto y reconocimiento de los derechos laborales, en tanto corresponden a todo/a trabajador/a, independientemente de su condición migratoria. Consecuentemente, todos los habitantes tienen derecho al empleo formal, al salario digno y a la seguridad social, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria, así como a procedimientos de regularización y a las oportunidades gratuitas de formación técnica y profesional.

En consecuencia, los trabajadores migratorios tienen acceso a los sistemas contributivos y de seguridad social a través del IPS, incluso con el documento de identidad del país de origen, a fin de garantizar su incorporación desde el primer momento. Pueden acogerse al régimen ordinario de seguridad social para trabajadores en relación de dependencia o al régimen especial de trabajadores independientes, en igualdad de condiciones con los connacionales. El MTESS asegura que los trabajadores migratorios participen de esquemas contributivos y de seguridad social de dos maneras: como nacionales, al cumplir con procesos nacionales establecidos; o a través de convenios internacionales suscritos para que el trabajador migratorio continúe aportando a la seguridad social en nuestro país, hasta acogerse a la jubilación.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Contar con evaluaciones periódicas de acuerdos regionales, subregionales, extrarregionales y bilaterales en materia de protección de las personas migrantes.

Al 2018, ampliar la capacidad del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) para permitir el seguimiento de evaluaciones de acuerdos regionales, subregionales, extrarregionales y bilaterales en materia de protección de las personas migrantes.

Al 2019, contar con la ratificación y aplicación efectiva de la región del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Avances

Esta meta requiere de la participación del MRE y del MTESS, en el primer caso para ampliar la capacidad del SIMORE que permita el seguimiento de evaluaciones de acuerdos regionales, subregionales, extrarregionales y bilaterales en materia de protección de las personas migrantes y en el segundo, para contar con la ratificación y aplicación efectiva de la región del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Respecto a ello, cabe señalar que el MRE reporta un buen cumplimiento de las gestiones administrativas (93%). En 2019, el Paraguay presentó al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares su II Informe Periódico, que fue producto de un proceso de consulta interinstitucional articulado por el MRE y el MTESS, y propiciado mediante el SIMORE Plus, plataforma online de acceso público donde se compilan las recomendaciones que el Paraguay recibe del sistema internacional de derechos humanos, vinculándolas con los ODS, así como los esfuerzos para su seguimiento e implementación.

Las últimas recomendaciones de dicho Comité, resultantes de la revisión del II Informe Periódico, han sido incorporadas al SIMORE Plus para su seguimiento e implementación. El mecanismo ha sido fortalecido ampliando su integración con alrededor de 170 puntos focales pertenecientes a unas 65 instituciones de los tres Poderes del Estado, y de órganos extrapoder.

Por su parte, la Ley No. 4223/2010 aprueba el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, registrándose su aplicación según reportes del IPS.

El país ratificó el Convenio de Seguridad Social (Convenio núm. 102 de la OIT) con siete de nueve prestaciones que tiene dentro de su sistema, es decir, se compromete a vincular la legislación nacional a los criterios mínimos de suficiencia, de cobertura, de prestación y de temporalidad y no a establecer nuevas medidas.

Medida prioritaria 70. Principios de reciprocidad y coherencia en la asistencia a los migrantes

Estado de situación

La SEDERREC se ocupa -tal como expresa su denominación- sólo de los compatriotas que regresan al país. Según su último informe, la labor de esta entidad benefició en el 2021 a 6.251 connacionales repatriados y refugiados y a sus familias.

La institución que asiste a los migrantes paraguayos a través de sus embajadas y consulados en el exterior es el MRE, a través de su DACPE cuya labor consiste en articular acciones de protección mediante orientación y asesoramiento sobre procedimientos migratorios, y acompañamiento y monitoreo de procesos de restitución de menores, repatriación, retorno voluntario, deportación o expulsión, intervención en la localización de paraguayos en el exterior, asistencia a privados de libertad, así como la provisión de ayudas sociales para asistencia a connacionales en situación de vulnerabilidad y extrema urgencia. Tales acciones requieren ser fortalecidas a fin de satisfacer apropiadamente los derechos y necesidades de los connacionales, principalmente en Argentina.

Un importante flujo de ingresos de divisas al país proviene de las remesas de connacionales residentes en el exterior. De acuerdo con datos del Banco Central del Paraguay (BCP), en el año 2021 Paraguay recibió USD 487 millones en concepto de remesas, que representan el 1,2% de su PIB (BCP, 2022).

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Contar con iniciativas para la atención de las personas retornadas.

Continuamente fortalecer las políticas y programas para el retorno de los migrantes (ya sea permanente o transitorio).

Avances

Para ello se cuenta con un programa de apoyo integral a los connacionales repatriados y familia a cargo de la SEDERREC que se encarga de la asistencia técnica – financiera, de otorgar repatriación, brindar asistencia legal para obtención de nacionalidad y repatriar casos de mayor complejidad. Tanto en 2018 como en 2019 se cumplieron mayormente las metas pautadas, salvo la meta programada de asistencia técnica – financiera que en 2018 cumplió con el 60% de la meta e incluso en 2019 la meta fue menos ambiciosa, disminuyendo de 150 a 100 personas. La cantidad de repatriaciones esperadas aumentó de 6.500 en 2018 a 7.000 en 2019 y se ha sobrepasado la meta con 8.578 personas repatriadas en el año 2019.

En el 2018, se crearon puestos laborales con la instalación de MIPYMES. Se dio asistencia técnica para el inicio y/o fortalecimiento de emprendimientos y apoyo para el capital operativo en diferentes departamentos del país, evitando la reincidencia migratoria a otros países. Asistencia y asesoramiento para la expedición de Certificados de Repatriación a paraguayos retornados y a sus familias que los acredite como tales, en proceso de retorno y reinserción, con el fin de gestionar las franquicias que las leyes les otorgan para: exoneración de aranceles para la radicación de cónyuges e hijos de connacionales, acceso a la identidad paraguaya para hijos extranjeros de connacionales, exoneración de impuestos aduaneros para la introducción de enseres personales, maquinarias y un vehículo utilitario, exoneración de tasas para reconocimiento de estudios (EEB, Educación Media) y exoneración de tasas para la homologación de títulos universitarios.

Se implementaron jornadas de atención en zonas fronterizas que son las ciudades más afectadas por la migración, además, el patrocinio profesional gratuito para Juicios de Opción de Nacionalidad Paraguaya Natural de hijos extranjeros de connacionales repatriados; y procuración en el Poder Judicial hasta la obtención de la Sentencia Definitiva. Inscripción de la Sentencia Definitiva de nacionalidad paraguaya natural en el Registro Civil de las Personas. Repatriación de: restos mortales de connacionales, connacionales y su núcleo familiar en situación de vulnerabilidad, connacionales talentosos y su núcleo familiar. Así fueron subsidiados 368 connacionales en 2018 y 608 en 2019 superando la meta programada establecida en 300. En este producto también se encuentran los paraguayos fallecidos en el exterior, cuyos familiares solicitan la inhumación de los restos mortales en suelo paraguayo.

En 2019, se brindó atención y asesoramiento para la concesión de subsidios para el inicio y/o fortalecimiento de emprendimientos a connacionales repatriados. Patrocinio gratuito de juicio de opción de nacionalidad paraguaya natural para hijos extranjeros de connacionales y procuración en el Poder Judicial hasta la obtención de sentencias definitivas. Gestión de inscripción de las sentencias definitivas de opción de nacionalidad paraguaya natural para hijos de extranjeros de paraguayos repatriados en el Registros Civil.

Meta 4: Reducir los costos de envío de remesas.

Al 2019, facilitar el envío de remesas apoyando la transparencia del mercado

Avances

Esta meta está a cargo del BCP y demanda el cumplimiento de gestiones administrativas correspondientes. Entre 2018 y 2019 se registra una tendencia descendente del volumen de remesas familiares del exterior 569.059 y 554.992 millones de dólares, respectivamente, lo que es atribuido al descenso de remesas provenientes de la Argentina.

Medida prioritaria 71. Diálogo y cooperación internacional para disminuir las asimetrías en el fenómeno migratorio

Estado de situación

El país se adhirió al “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” en la reunión promovida por las Naciones Unidas en la ciudad de Marrakech, Marruecos, aprobado por 159 países.

Por su parte, se cuenta con una Red de las Naciones Unidas sobre la Migración que se estableció con el propósito de asegurar un apoyo eficaz, oportuno y coordinado de todo el sistema a los Estados Miembros en la aplicación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Si bien el mandato de la Red se centra en la migración, se pide a los Estados que también apliquen estas recomendaciones a los desplazados, los refugiados y los solicitantes de asilo y que protejan los derechos humanos y la salud de todos por igual, independientemente de su situación migratoria.

Tabla 6. Avances de Paraguay en indicadores del eje "La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible	
F.1	Ratificación e implementación, por parte del país, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.	No disponible	No disponible	No disponible
F.2	Número de legislaciones y medidas destinadas a prevenir y combatir la discriminación hacia las personas migrantes.	Pendiente de creación		
F.3	El país aplica políticas migratorias basadas explícitamente en el enfoque de derechos humanos.	No disponible	No disponible	No disponible
F.4	Costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas (indicador 10.c.1 de los ODS).	7	4,5	2021
F.5	Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada país de destino de la inmigración con relación al total de trabajadoras y trabajadores inmigrantes.	Pendiente de creación		
F.6	Número de niños, niñas y adolescentes (y su incidencia relativa) migrantes no acompañados.	Pendiente de creación		
F.7	Número (y su incidencia relativa) de atenciones a mujeres inmigrantes que recibieron tratamiento profiláctico para infecciones de transmisión sexual (ITS) y anticoncepción de emergencia.	Pendiente de creación		
F.8	Número anual de atenciones orientadas a personas retornadas y a personas emigradas según tipo de iniciativa.	Pendiente de creación		
F.9	Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación (indicador 16.2.2 de los ODS).	104	82	2021 ⁶⁷

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators> y <https://ods.ine.gov.py/>

G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad

Este eje está orientado a la temática de desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad. Busca diseñar y ejecutar planes de gestión y ordenamiento territorial centrados en las personas y ambientalmente sostenibles, que reduzcan las desigualdades entre territorios y mitiguen el impacto de los desastres socio-ambientales.

⁶⁷ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/paz-justicias-e-instituciones-solidas-16/meta-16.2/indicador-289>

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 19 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.15. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad, con enfoque inclusivo; 1.1.2. Reducir la pobreza en todas sus formas; 1.1.4. Aumentar la cobertura y retención del sistema educativo; 1.1.5. Aumentar la cobertura y la retención en el sistema de educación escolar básica en la población indígena; 1.3.1. Mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos precarios urbanos y rurales; 1.3.2. Avanzar en el Ordenamiento Territorial a nivel municipal; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 1.4.2. Reducir las muertes atribuibles a la contaminación del aire; 1.4.3. Universalizar el acceso a energía eléctrica con calidad en el servicio; 1.4.4. Reducir el déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo; 1.4.5.. Universalizar el acceso a agua potable; 1.4.6. Universalizar el acceso a saneamiento mejorado con énfasis en sistemas de alcantarillado sanitario; 2.2.10. Consolidar una red de transporte multimodal eficiente; 2.4.2. Desarrollar una matriz energética sostenible; 2.4.3. Aumentar la generación de energías renovables no convencionales; 3.4.2. Aumentar la capacidad de adaptación y resiliencia a los efectos del cambio climático; 4.1.5. Garantizar la seguridad multidimensional y defensa del territorio paraguayo, del estado y su patrimonio; 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional; y, 4.3.1. Desconcentrar y articular efectivamente la gestión de los servicios sociales y públicos a nivel territorial.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: STP, MSPBS, ANDE, MEC, Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), INE, MDI, SND, MH, MADES, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Instituto Forestal Nacional (INFONA), Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).

El país produce información que permite generar 4 de los 16 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁶⁸), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁶⁹.

Los principales desafíos giran en torno a:

- incorporar el enfoque territorial en todos los instrumentos de planificación,
- la descentralización de los bienes y servicios públicos y el monitoreo de la implementación de los Planes de Desarrollo Municipal Sostenible y Planes de Desarrollo Departamental, conjuntamente con los Consejos de Desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.
- construcción de viviendas de interés social adaptadas a las necesidades de la población. Incrementar el acceso universal y equitativo al agua segura y saneamiento de calidad, de manera sostenible y participativa.
- elaborar políticas y programas para aumentar la dotación del espacio público y propiciar su mejoramiento en todos los territorios, con especial atención a las personas mayores y aquellas con discapacidad, los niños y niñas y las mujeres.
- formular, implementar y evaluar políticas sobre seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos en todos los territorios e implementar un sistema de información geoestadística que concentre información estandarizada útil para la toma de decisiones de planificación y gestión territorial.

⁶⁸ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁶⁹ <https://ods.ine.gov.py/>

Medida prioritaria 76. Gestión territorial

Estado de situación

El país presenta una diferente distribución de la población en el territorio nacional, tanto entre regiones geográficas, así como al interior de ellas. El río Paraguay divide el territorio del país en dos regiones naturales claramente diferenciadas: la Occidental o Chaco, con tres departamentos y el 61% de la superficie total que concentra el 3% de la población (densidad poblacional de 0,9 hab./km²), en tanto, la región Oriental, con 14 departamentos y la capital (Asunción), posee el 39% del territorio y el 97% de la población (45 hab./km²). La mayor parte de la población reside en zonas urbanas (62,2%) (INE, EPHC 2022). Existe una gran concentración de población en el departamento Central, la cual, sumada a la aldea de Asunción, reúne en 2022 al 38,4% de la población total del país asentada en el 0,6% del territorio nacional (INE, 2023).

Un desafío perentorio del país es la planificación territorial. El desfase estructural entre las ciudades y los territorios rurales, que se transforman progresivamente, y la cobertura y la calidad de los servicios públicos, se profundizan. El flujo y la compenetración, catalizados por las actividades económicas, los medios de comunicación, el exponencial aumento del parque automotor privado, las nuevas tecnologías y la metropolización de las condiciones de vida, son factores decisivos.

La falta de políticas públicas de ordenamiento territorial y la debilidad institucional de las municipalidades, son puntos críticos n, que podrían considerarse como algunas de las debilidades del Estado para dirigir y regular la urbanización.

El PND 2030 establece los lineamientos para el ordenamiento territorial. Cuatro son sus objetivos estratégicos en esta materia: 1.1. Lograr un desarrollo local participativo, 2.3. Ampliar la regionalización y la diversificación productiva, 3.3. Fortalecer la integración económica regional y 4.3. Avanzar hacia una descentralización efectiva.

Desde hace varios años, está en estudio un Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que pretende definir las competencias institucionales, establecer los instrumentos de planificación, evaluación, monitoreo y de actuación en la materia, así como orientar el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general.

Las principales dinámicas demográficas y territoriales en Paraguay pueden caracterizarse por:

1. Proceso de urbanización a partir del aumento de la población urbana y la disminución de la población rural;
2. La conformación y expansión de regiones metropolitanas;
3. La emergencia y crecimiento de ciudades intermedias, en concomitancia con la depresión de ciudades tradicionales;
4. El aumento de la migración intraurbana que se suma la migración campo- ciudad.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Elaborar y ejecutar planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana para contar con territorios más articulados, integrados y cohesionados

Anualmente, monitorear la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipal y Planes de Desarrollo Departamental, conjuntamente con los Consejos de Desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.

Avances

De esta meta se ha ocupado la STP, para lo cual ha trabajado en el establecimiento de Planes de desarrollo distritales y gubernamentales, facilitando los lineamientos técnicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo de los gobiernos subnacionales poniendo a disposición dos documentos importantes como: Guía para la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible Municipal y Guía para la elaboración de Planes de Desarrollo Departamental.

Los planes sintetizan las aspiraciones de la población de cada Municipio, 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 mejorando las posibilidades, no solo de lograr juntos una mejor calidad de vida para la comunidad local, sino de aportar al desarrollo del país. Se cuenta con 244 distritos con Planes de Desarrollo Distrital elaborados.

Medida prioritaria 77. Territorios con promoción del desarrollo y bienestar de las personas

Estado de situación

En 2021, el 46,1% de la población vive en hogares con acceso a servicios básicos, cifra que mostró un incremento de 10 puntos porcentuales en el último quinquenio (portal ODS-INE), sin embargo, la exclusión aún es elevada y el 64% de la población no accede a los mismos. La discrepancia entre área la siguiente: el 67,7% de la población urbana accede a servicios básicos, mientras que, en la población rural, es solo del 9,0%. De la población que vive en situación de pobreza, solo un cuarto tiene acceso a servicios básicos (25,9%).

El déficit de agua y saneamiento sigue afectando principalmente a las zonas marginales periurbanas, y en el área rural, a las poblaciones en situación de pobreza, las comunidades dispersas, los asentamientos y las comunidades indígenas, especialmente en el Chaco paraguayo. Existe una importante cantidad de la población que aún bebe agua extraída de pozos, aguas superficiales e incluso agua de lluvia, sin ninguna garantía acerca de su calidad (STP, 2021, p.25).

Otro tópico importante constituye la actualización de la Política Nacional de Hábitat y Vivienda, liderado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, con la participación de más de 60 organismos, entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y colectivos del sector privado.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Contar con cobertura universal de agua potable segura, asequible y accesible para todas las personas de todos los territorios, y acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene.

Anualmente, aumentar la cobertura de acceso a agua potable y segura, y servicios de saneamiento.

Al 2019, incorporar la gestión integrada de recursos hídricos a los procesos de planificación y gestión del territorio, recursos naturales y suelo, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del agua en la fuente natural y el funcionamiento de la cuenca hídrica.

Avances

Esta meta demanda de la interacción de tres instituciones: MSPBS, MADES y MOPC.

El MPSBS cuenta con el programa de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, el cual alcanzó el 100% de la meta de 873 actividades en 2018 y 2019. Por su parte, en el 2018 y 2019 el MADES (Anteriormente SEAM), bajo su programa de sostenibilidad del hábitat global otorgan licencias, expiden registros, conceden permisos, realizan fiscalizaciones y expiden certificados, habiendo sobrepasado las metas establecidas en ambos años. El MOPC en su programa de preservación de cursos hídricos realiza estudio de inversión y conservación del flujo hídrico del río Pilcomayo en toda su extensión, habiendo

cumplido, tanto en 2018 como en 2019, la mitad de la meta programada de los estudios de inversión. En tanto, la segunda acción fue cumplida en su totalidad en ambos años.

En 2018, se destaca la construcción de la planta de tratamiento de agua y red de distribución en Puerto Guaraní, sobre el río Paraguay. En 2019, el proyecto de construcción de sistema de agua y saneamiento para pequeñas ciudades y comunidades rurales e indígenas del Paraguay prevé alrededor de 4.000 conexiones domiciliarias, con una inversión aproximada de Gs. 35.059.919.385, comprendiendo todos los componentes del sistema convencional de abastecimiento (pozo, tanque, redes, casetas, equipamiento electromecánico, entre otros), además de la construcción de 2.712 unidades sanitarias (baño con arrastre hidráulico), que contarán con componentes de saneamientos básicos (cámara séptica y pozo absorbente). Con este sistema se reducirán los riesgos de contaminación de las fuentes de agua y los impactos negativos en el ambiente.

La proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable se ha incrementado entre 2018 y 2019, pasando de 81,6% a 83%, con mayores ganancias en poblaciones vulnerables (aumento de 6 puntos porcentuales) y rural (aumento de 1,5 puntos porcentuales) según la Encuesta Permanente de Hogares Continua de dichos años.

Meta 3: Contar con cobertura universal de energía eléctrica segura, asequible y accesible para las personas en todos los territorios.

Anualmente, ampliar la infraestructura y los servicios de energía eléctrica para el suministro seguro y confiable.

Avances

Esta meta es responsabilidad de la ANDE, entidad que se encarga de la provisión de energía eléctrica (kwh) habiendo cumplido el 92% de la expectativa en 2018 y 85,8% en 2019. Cabe señalar que en 2019 el porcentaje de hogares con acceso a electricidad era elevado (99,7%) principalmente en zonas urbanas (99,9%) y levemente inferior en áreas rurales (99,3%), según la Encuesta Permanente de Hogares Continua de dichos años.

Meta 4: Contar con cobertura universal de salud que contemple la cobertura sanitaria universal, el acceso a servicios de salud, incluidos los servicios de salud básicos e interculturales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas.

Al 2018, aumentar la cobertura sanitaria y el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y a medicamentos y vacunas en todos los territorios.

Al 2019, ampliar la cobertura de Unidades de Salud Familiar según densidad poblacional.

Avances

Para ello el MSPBS realiza las gestiones administrativas correspondientes para aumentar la cobertura sanitaria y el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y a medicamentos y vacunas en todos los territorios. Dicha gestión se relevó baja en 2018 (37%) y relativamente alta en 2019 (96%).

En 2018, se llevaron a cabo una serie de mesas de trabajo en las cuales se discutieron sobre los siguientes ejes: -Estrategia de atención primaria de la salud (APS- OC dentro de la RIIS) en el Chaco Central - Integración de los subsistemas público y privado dentro del Sistema Nacional de Salud para el Chaco Central -Interculturalidad y salud integral para las diferentes culturas en el Chaco Central.

Se implementa el Sistema de Información en Salud (HIS). El HIS permite la gestión de información totalmente digitalizada en las áreas de Admisión, Pre-consulta, Consultorio, Laboratorio y Farmacia, integrada al Sistema de Información y Control de Inventarios Automatizado del Paraguay (SICIAP).

Gracias al acuerdo entre MSPBS y MITIC, la red de fibra óptica llegará a 110 servicios de salud; el acuerdo incluye al 100% de los hospitales especializados, regionales y distritales, y a 50 USF, para el 2021. La meta es llegar a 480 establecimientos al cierre del 2023.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua en 2018 el 71,3% de la población enferma o accidentada accedió a consulta médica, cifra que se incrementó a 73,2% en 2019. Respecto a la instalación de USF para brindar cobertura a la población, se tienen instaladas 808 USF, representando casi el 60% del total de establecimientos del MSPBS. Las USF atendieron aproximadamente 2 millones de personas que totalizan 4.554.125 consultas. Brindan cobertura al 32% de la población a nivel país.

Meta 6: Lograr que todas las niñas y los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad.

Al 2019, ampliar la cobertura de las políticas y programas de educación inclusivos, equitativos y de calidad en todos los territorios.

Avances

El cumplimiento de esta meta recae en el MEC, por medio de los niveles de educación inicial, escolar básica y media en los cuales distribuyó alimentación escolar a un poco más de 79 mil estudiantes en 2018 y 77 mil en 2019, con buen cumplimiento de la meta en los tres niveles. En 2019 el programa de Alimentación Escolar ha beneficiado a 16.318 niños y niñas de instituciones educativas de la Capital que ofertan la Educación Inicial. Así también a 43.948 estudiantes de instituciones educativas del sector oficial y subvencionados de Capital de EEB recibieron merienda y almuerzo escolar, y 17.183 estudiantes de instituciones educativas del sector oficial y subvencionados de la Capital, del tercer ciclo de la EEB y de la educación media han sido beneficiados con alimento escolar.

En tanto, la entrega de 36 mil textos y guías didácticas previstas para el año 2018 no se ha realizado, y en 2019 ha sobrepasado la meta mencionada con entrega de 1.270.000 canastas básicas de útiles escolares en los tres niveles: 163.686 niños y niñas de Educación Inicial, 609.936 estudiantes del Tercer Ciclo (7° Grado al 9° Grado), y 497.374 alumnos del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y Educación Media.

En el 2018 se tuvo un total de 1.037.756 estudiantes matriculados en la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica (1°, 2° y 3er Ciclos), en tanto, en 2019 aumentó a 1.262.162, de los cuales 680.462 fueron estudiantes del primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EBB) y 581.700 estudiantes del tercer ciclo de la EBB y la educación media.

En 2019, en el marco de la gratuidad escolar, se ha realizado la transferencia de recursos financieros a instituciones educativas del sector oficial e instituciones sin fines de lucro, la meta es alcanzada en promedio al 94%, beneficiando a 124.148 niños y niñas del nivel inicial, 505.289 estudiantes del primer y segundo ciclos de la EEB y 377.007 estudiantes del Tercer Ciclo y de la Educación Media.

Meta 7: Lograr que las viviendas sociales cumplan con los estándares de calidad y los requerimientos técnicos de seguridad física y de adaptabilidad para las personas con discapacidad, las personas mayores y la población indígena.

Al 2018, elaborar políticas de vivienda que mejoren la calidad habitacional y la construcción de nuevas viviendas, teniendo en cuenta que la opción habitacional debe ser adecuada a las necesidades de todas las personas y los territorios.

Al 2019, monitorear las líneas de acción del eje de accesibilidad aprobados en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Avances

Esta meta es compartida entre el MUVH y SENADIS. El MUVH debe velar por la elaboración de políticas de vivienda que mejoren la calidad habitacional y la construcción de nuevas viviendas, teniendo en cuenta que la opción habitacional debe ser adecuada a las necesidades de todas las personas y los territorios.

En este sentido, el MUVH dispone del programa Fondo Nacional para la Vivienda Social (FONAVIS) de subsidio habitacional para compra de viviendas. En el 2018 se culminó la construcción de 3.447 viviendas dentro del programa FONAVIS, 702 en el marco del programa Che Tapy`i y a través del programa de Pueblos Indígenas se culminaron 59 de las 100 viviendas planificadas. A la fecha no es posible segmentar la

información para personas con discapacidad y personas mayores.

En 2019, la meta se estimó en 6.421 viviendas al 2019, habiendo cumplido con el 72%. Fueron culminadas 3.264 viviendas por el programa FONAVIS, de estas 864 viviendas corresponden a Comunidades Indígenas. El programa Che Tapy'i ha culminado 630 viviendas y para el programa Pueblos Indígenas 42 viviendas han sido entregadas.

En tanto, SENADIS promueve derechos de personas con discapacidad y previó asistir a 304.352 personas con discapacidad en 2019, habiendo sobrepasado dicha meta en 2019.

En cuanto al monitoreo de las líneas de acción del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, en una primera fase fueron construidas la Ficha de Indicadores, que permite el monitoreo y evaluación del nivel de cumplimiento por parte de los 26 Organismos y Entidades del Estado (OEE) comprometidos con la ejecución del Plan. La Ficha de Indicadores cuenta con aproximadamente 150 indicadores aprobados por la CONADIS, concluyendo su elaboración a finales del año 2019.

Una segunda fase prevé la aprobación y validación de estos indicadores de parte de los OEE, para avanzar a una siguiente fase de incorporación de un mecanismo denominado “etiqueta de discapacidad” en la plataforma del SPR, a fin de incluir los indicadores en los Planes Operativos Institucionales, para facilitar el proceso de reporte de acciones.

Meta 8: Lograr que todos los centros poblados (en áreas urbanas y rurales) cuenten con la adecuada dotación de mobiliario público, iluminación y áreas verdes.

Al 2018, elaborar políticas y programas para aumentar la dotación del espacio público y propiciar su mejoramiento en todos los territorios, con especial atención a las personas mayores y aquellas con discapacidad, los niños y niñas y las mujeres.

Al 2019, diseñar e implementar programas de inclusión digital comunitaria a través de la incorporación de las TICs.

Avances

Esta meta, compartida entre el MUVH y MITIC prevé la elaboración de políticas y programas para aumentar la dotación del espacio público y propiciar su mejoramiento en todos los territorios. Para ello, el MUVH cuenta con el programa FONAVIS, que se detalló anteriormente, en tanto que MITICS se encarga de la entrega de servicio tecnológico, de innovación con TICS y de la capacitación a la población en TICS, habiendo llegado en 2018 a la cantidad de servicios y personas planificadas y en 2019 si bien cumplió con la meta de entrega de servicios, el cumplimiento de la meta de capacitaciones se dio en un 50%.

Las viviendas entregadas entre 2018 y 2019 por el Programa FONAVIS cuentan con los servicios básicos de agua y energía eléctrica. En cuanto al mobiliario urbano, el mismo no se encuentra previsto en el monto establecido para el subsidio habitacional. Dentro del Proyecto Che Tapy'i el presupuesto contempla no sólo la provisión de viviendas, sino también Puestos de salud, Centros comunitarios, servicios de energía y agua potable. Para el Programa Pueblos Originarios no se contempla mobiliario público, sólo servicios básicos.

En 2019, se realizaron capacitaciones en TICS para funcionarios públicos, público en general y a comunidades vulnerables con jornadas de alfabetización digital:

- Ciudadanos capacitados por medio de la plataforma virtual.
- Micro emprendedores capacitados en el centro de internet y emprendedores capacitados por medio de *hackatones* y *startups*.
- Se realizaron 10 nuevas instalaciones de internet gratuito en espacios públicos.

Además, consultas de funcionarios públicos al sistema de Gestión de documentos en línea y el acceso a documentos públicos por parte de la ciudadanía.

Meta 9: Disminuir en 100% el número de personas que viven en asentamientos informales

Al 2019, implementar programas de formalización y mejoramiento integral de barrios, con especial atención a los asentamientos informales y áreas deprimidas.

Avances

Esta meta está a cargo del MUVH mediante el programa FONAVIS para implementar programas de formalización y mejoramiento integral de barrios, con especial atención a los asentamientos informales y áreas deprimidas. Como ya se ha mencionado, el programa cumplió con el 72% de la meta comprometida.

En el 2018 se culminaron 3.447 viviendas, de las cuales 2.055 corresponden a los indicadores referentes a la disminución del 100% el número de personas que viven en asentamientos informales (MDS). En tanto que, en el 2019, se culminaron 3.264 viviendas, de las cuales 1.565 corresponden a los indicadores referentes a la disminución del 100% el número de personas que viven en asentamientos informales (MDS).

Medida prioritaria 78. Descentralización, desconcentración y planificación participativa

Estado de situación

En Paraguay el esquema organizacional centralizado es prevalente. Existen determinados sectores desconcentrados del Gobierno Central distribuidos en el territorio, como las dependencias ministeriales de salud, educación y agricultura y ganadería, en las que existe una estructura administrativa y recursos humanos, así como las gobernaciones y municipalidades que representan gobiernos descentralizados locales o subnacionales.

Estos gozan de autonomía para gestar sus propias iniciativas en materia de protección social, autonomía económica con recursos transferidos por el MH, recursos propios y fondos de royalties para propiciar la descentralización, verificándose dificultades relacionadas con la superposición de competencias, la asignación de sus recursos y los mecanismos de relacionamiento entre las diferentes esferas gubernamentales.

La Ley N.º 3966/2010 “Orgánica Municipal” en su artículo 12 establece que las Municipalidades, en el ámbito de su territorio, tienen funciones esenciales en protección social en materia de: desarrollo humano y social; salud, higiene y salubridad; educación, cultura y deporte; desarrollo productivo, infraestructura pública y servicios; transporte público; planificación, urbanismo y ordenamiento territorial; ambiente, entre otras.

Existen algunos mecanismos que han permitido la descentralización orgánica pero no presupuestaria, salvo en lo referente a recursos provenientes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE, Ley N.º 4.758/12) y Royalties. Tanto la Ley Orgánica Municipal, como la Ley de Royalties prevén la obligatoriedad de realización de audiencias de rendición de cuentas en sus respectivos municipios.

Finalmente, debe destacarse el desafío de fortalecer a las gobernaciones departamentales, las cuales fueron creadas por la Constitución Nacional de 1992, con el objetivo de actuar de nexo entre la planificación nacional del desarrollo y las planificaciones municipales, por lo tanto, promover la articulación de procesos intermunicipales, zonales y regionales. Tales funciones enfrentan importantes obstáculos para su materialización.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Incorporar como eje central la participación en todos los instrumentos de planificación.

Al 2018, elaborar y aplicar instrumentos de participación de la ciudadanía en la planificación, la toma de decisiones y el monitoreo de las políticas públicas descentralizadas.

Avances

De esta meta se ha encargado la STP, a fin de elaborar y aplicar instrumentos de participación de la ciudadanía en la planificación, la toma de decisiones y el monitoreo de las políticas públicas descentralizadas. Para ello, ha desplegado servicios administrativos, tecnológicos, planes de gobierno formulados, monitoreados y evaluados con un cumplimiento del 90% de las metas programadas en 2019.

La promoción de la participación ciudadana ha sido un eje relevante en el accionar de la STP. En 2018 ha conformado Consejos de Desarrollo para la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital Sustentable. Son instancias donde se establece la interacción de los sectores público, privado y la sociedad civil y se coordinan, articulan e implementan acciones conjuntas en beneficio de la comunidad, clave para lograr el desarrollo y ordenamiento territorial del país. Se han conformado 232 Consejos de Desarrollo de los 254 municipios existentes.

Medida prioritaria 79. Territorio y convivencia

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 6: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad asociadas a estas, incorporando acciones de prevención e investigación del delito apegados al marco de derechos humanos.

Al 2019, formular, implementar y evaluar políticas sobre seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos en todos los territorios.

Avances

Esta meta recae en el MDI mediante los servicios de seguridad ciudadana e investigación de hechos punibles. El primero ha fijado como meta 243 actividades en 2018 y las ha alcanzado en un 93,4%, mientras que en el 2019 la meta fue 240 actividades y se ha desarrollado la totalidad. Las investigaciones se miden a través de los informes y de la expedición de certificados, de los cuales se tiene como meta aproximadamente 17.400 informes y 51.464 certificados, habiéndose en 2018 alcanzado 10.978 informes (63%) y en 2019 sobrepasado ampliamente la cantidad de informes (48.250). Respecto a los certificados emitidos en ninguno de los dos años la meta fue alcanzada al 100% (47,9% en 2018 y 71% en 2019).

La “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2016” vigente, data de 2014.

Aumentar las organizaciones juveniles, de personas mayores, de pueblos indígenas y de mujeres que participen plenamente en la gestión de los asuntos comunitarios a escala local.

Al 2018, implementar actividades culturales recreativas para toda la población a escala local y elaborar programas que contemplen para todos los grupos de población actividades de ocio creativo.

Al 2019, reforzar el rol de los gobiernos locales y de los servicios estatales territoriales en la recuperación de espacios públicos en todos los territorios.

Avances

Esta meta se encuentra a cargo de la SNC y la SND las cuales deben implementar actividades culturales recreativas para toda la población a escala local y elaborar programas que contemplen para todos los sectores de la población actividades de ocio creativo. Para ello, la SNC ha promovido y alcanzado 512 actividades en 2018 y 559 en 2019 de una meta fijada en 559 y 562, respectivamente. Por su parte, la SND ha aumentado la meta de cantidad de personas que acceden a la actividad física, deportiva y recreativa respecto a la cifra colocada y alcanzada en 2018 de 180.472 personas, siendo en 2019 de 294.175 personas y cuyo cumplimiento alcanza al 39,7%.

En 2018, se desarrolló el Congreso “Construyendo Políticas Públicas desde y con los Pueblos Indígenas en contextos urbanos”, además, una jornada con líderes y lideresas indígenas del Departamento Central. Se

inició también la construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, actualmente concluido y vigente y un Encuentro Nacional de Líderes Indígenas.

La elaboración participativa de un Protocolo de consulta y consentimiento libre, previo e informado a los pueblos indígenas del Paraguay concluyó con su aprobación en 2018, y para encarar los desafíos que persisten en su implementación, se encuentra en curso la construcción multisectorial de una reglamentación con los pueblos indígenas.

En 2019, se realizó la primera reunión oficial de la Comisión Nacional de Conmemoración del Año Internacional de Lenguas Indígenas. También, se dio un encuentro con representantes de 19 pueblos indígenas a modo de elegir un representante para conformar la Comisión y el Conversatorio “Las lenguas indígenas del Paraguay”.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil se cuenta con registro de las siguientes:

- Juventud: Juventud que se Mueve; Cámara Junior; Presencia Joven
- Personas adultas mayores: VEDIFE - Vejez Digna y Feliz; ACAMP -Casa del Adulto Mayor del Paraguay; CAMDEC - Consejo de Adultos Mayores del Departamento Central; Accion por los derechos del adulto mayor – ADAM
- Mujeres: BECA - Base Educativa y Comunitaria de Apoyo; Igualdad; Las Ramonas; CMP - Coordinación de Mujeres del Paraguay; Kuña Róga
- Indígena: OGUASU. Instituto Ecuménico de Promoción Social; CONAMURI -Comisión Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas; Movimiento de Mujeres Indígenas del Paraguay – MIPY; SAI - Servicio de Apoyo Indígena; CONAPI - Coordinador Nacional de Pastoral Indígena; FAPI - Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas; Red Juvenil Indígena y Federación del Pueblo Guaraní.

Medida prioritaria 80. Ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental

Estado de situación

El Proyecto “Asunción Verde” tiene como objetivo “mejorar la calidad de vida en el Área Metropolitana de Asunción (AMA) y otorgar múltiples beneficios con criterios de equidad, a través de la integración del transporte y manejo de residuos sólidos e infraestructura verde en un marco de ciudad sustentable y resiliente”.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Incluir lineamientos de ordenamiento territorial y mecanismos de sostenibilidad ambiental en los planes de desarrollo de las ciudades y su entorno rural.

Al 2018, elaborar políticas de ordenamiento territorial y de sostenibilidad ambiental, social y económica que consideren el sistema de ciudades del país y su entorno rural.

Avances

Esta meta ha recaído bajo la responsabilidad de la STP, mediante la elaboración de políticas de ordenamiento territorial y de sostenibilidad ambiental, social y económica que consideren el sistema de ciudades del país y su entorno rural. Para ello, ha recogido un gran acervo de experiencias documentadas en la “Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial”, “Diagnóstico para el Ordenamiento Territorial de Paraguay”, “Lineamientos básicos para el Ordenamiento Territorial del Paraguay desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental”, “Instrumentos normativos existentes sobre Ordenamiento Territorial en Paraguay” y mapas. En 2019 ha registrado 23 antecedentes de planes de ordenamiento territorial.

Meta 3: Disminuir la contaminación ambiental, especialmente de material particulado, en las áreas urbanas.

Al 2019, elaborar e implementar programas para mejorar la calidad del aire en las principales zonas urbanas del país.

Avances

Esta meta estaba a cargo de la SEAM en 2018 y del MADES en 2019 bajo el programa de sostenibilidad del hábitat global a través del cual otorgan licencias, expiden registros, conceden permisos, ejecutan fiscalizaciones y expiden certificados, habiendo cumplido con las metas establecidas en ambos años.

En 2018, se han realizado trabajos encaminados a formular, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental. La Dirección General del Aire ha contribuido con la prevención del tráfico ilícito de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Así también, los Registros de Transacciones de compra-venta de Certificado de Servicios Ambientales por proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental.

También, a partir de inicios del año 2018, se ha realizado la promoción de registro de denuncias a través de la creación de plataformas en línea y registro de mapas de los sitios donde se realizan procedimientos de fiscalización e intervención.

Desde 2019 se implementa el Sistema de Información Ambiental (SIAM) que permite el ingreso de carpetas de Evaluación de Impacto Ambiental con “cero papel”. Se presentó a la Secretaría del Ozono y Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal el Informe de Datos de importación de HCFC (Hidrofluorocarbono) y el Reporte de programa país respectivamente, importación de HCFC (Sustancia Agotadora de la Capa de Ozono) en toneladas PAO.

Así también, se ha promulgado el Decreto N.º 1269/19, por el cual se reglamenta la Ley N.º 5.211/2014 “De calidad del Aire” y se ha hecho la instalación de 4 estaciones para el monitoreo de la calidad del aire en el Parque Guazú metropolitano, Costanera de Asunción, Villa Elisa y Universidad Nacional de Asunción.

Meta 4: Contar con un sistema de información geográfica que incluya datos de todas las ciudades y sea de utilidad para la toma de decisiones sobre planificación y gestión territorial.

Al 2019, implementar un sistema de información geoestadística que concentre información estandarizada útil para la toma de decisiones de planificación y gestión territorial.

Avances

Esta meta involucra la gestión del INE y de la STP, entidades que desarrollan las acciones relacionadas a la meta. En particular, es importante señalar que para el cumplimiento de esta meta se ha venido incrementando el uso de sistema de información geoestadística en ambas instituciones a fin de concentrar información estandarizada útil para la toma de decisiones de planificación y gestión territorial, a partir de una base cartográfica combinada con información estadística. Ejemplo de ello es el apartado de visualizaciones en el portal del INE con Indicadores distritales: <https://www.ine.gov.py/vt/Indicadores-distritales.php> y de mapas en el portal de la STP con Planes de Desarrollo de Gobiernos Departamentales y Municipales y pobreza por localidad censal.

Cabe señalar que en el marco del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 se realizó la actualización cartográfica, lo cual, al combinarse con los datos que relevó el Censo, permitirá constituir un geoportal, es decir, una plataforma de datos geoespaciales e información estadística que permitirá vincular fuentes de censos, encuestas y registros administrativos para responder a compromisos de planes nacionales (PND 2030, Presupuesto por Resultados, Sistema de Protección Social) y agendas internacionales como ODS, Consenso de Montevideo.

Medida prioritaria 81. Desarrollo territorial con perspectiva de género y derechos humanos

Estado de situación

Un desplazamiento predominante es el que ocurre de zonas urbanas a zonas urbanas cercanas, siendo el más importante el de la capital a otras ciudades del departamento Central; a estos se sumaron los que estaban residiendo en las ciudades de los departamentos de Cordillera y Paraguairí, como de las zonas rurales de Caazapá y San Pedro. Las dos principales razones de la migración son de índole económica y educativa. Tanto quienes migran de una ciudad a otra, como del campo a la ciudad, lo hacen “expulsados por las condiciones de vida”⁷⁰.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 2: Contar con equipamiento, servicios, infraestructura y transporte público sostenibles, adecuados y de calidad en todos los centros poblados.

Al 2019, proveer a las localidades de equipamiento, servicios e infraestructura para gestionar la movilidad espacial de la población.

Avances

El MOPC se encarga de esta meta. En el 2018, otorgó 12.895 subsidios a empresas de transporte público y en el 2019 otros 16.479 sobre una meta de 12.000 subsidios al año. Además, en el 2018 realizó 4.320 verificaciones técnicas al transporte público de pasajeros. Respecto a estas últimas cabe señalar que la meta se ha mostrado menos ambiciosa en 2019 (3.840) respecto a la meta del 2018 y a pesar de ello el cumplimiento se encontró en el orden del 57,3%.

Meta 5: Identificar todas las zonas vulnerables y de riesgo ambiental en el país.

Al 2018, identificar las áreas vulnerables y de riesgo ambiental y establecer normativamente los lugares donde no se debe emplazar asentamientos humanos.

Avances

Para llegar a esta meta, la SEN, que tiene a su cargo la gestión y reducción de riesgos de desastres, realizó actividades administrativas y mitigación en situaciones de emergencias atendiendo a 143 mil familias en 2018 (68,2% de la meta de 210 mil familias) y ampliado a 420.691 familias en 2019, de las cuales intervino a 219.098 (52%).

En agosto de 2018 se presentó el Atlas de Riesgos de Desastres de la República del Paraguay, que identifica las principales amenazas a las que está expuesto el territorio nacional, determinan las condiciones de vulnerabilidad del país en el ámbito territorial y transforman el dato geográfico en imagen sobre la base de datos estadísticos e indicadores de los factores de riesgo. Las áreas geográficas expuestas a las amenazas mencionadas están desarrolladas por distritos y por cuencas.

Meta 7: Contar con planes de gestión y manejo integral de zonas de reforestación para las áreas con riesgos de erosión y deslizamiento de terreno que están próximas a asentamientos humanos.

Al 2018, determinar zonas prioritarias de reforestación en articulación con los planes de desarrollo urbano y territorial.

Avances

De esta meta es responsable el INFONA mediante la valorización del capital ambiental, para lo cual fiscaliza los recursos forestales, habiendo realizado 111.559 fiscalizaciones en el 2018 y 102.409 en el 2019. Además, reportó 90.765 hectáreas de bosques nativos ordenados en forma sostenible para el 2018, y 19.006 hectáreas en el 2019. En ambos casos sobrepasó la expectativa de la meta.

⁷⁰ Luis Galeano "Tendencias recientes de la migración interna". Publicado por FLACSO sede Paraguay. 2019.

Medida prioritaria 82. Territorio y respuesta a desastres naturales y condiciones de vulnerabilidad

Estado de situación

Paraguay es un país muy vulnerable ante el cambio climático. La dependencia del modelo productivo a las variaciones del clima y la vulnerabilidad a raíz de la desigualdad, el déficit de infraestructura y el alto porcentaje de la población que vive sin acceso apropiado a servicios básicos, son algunos de los factores que explican esa vulnerabilidad.

El cambio climático no solo representa un desafío ambiental en términos de gestión del agua y conservación de la biodiversidad, sino que también tiene un impacto económico multisectorial. Afecta a diversos sectores, incluyendo la agricultura, ganadería, producción de energía eléctrica, transporte, manejo de ecosistemas (como la gestión sostenible de los bosques y el uso de la tierra), salud y epidemiología, infraestructura, así como la seguridad ambiental y ciudadana. El cambio climático modificó la regularidad de las inundaciones, que, desde el 2014, ha dejado de ser decenal, para ser anual⁷¹. Los incendios son más frecuentes a raíz de las extendidas sequías, además de la práctica de quemar basura, aún extendida⁷².

En el país no solo se requiere la reconversión de los modos de producción con criterios de sostenibilidad ambiental, sino también la disminución de la desigualdad y el mejoramiento de la infraestructura de los servicios públicos y el fortalecimiento institucional, particularmente el de la previsión. De allí la importancia de la ejecución de la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres⁷³, que fue actualizada en el 2018. Actualmente, solo el 1,77% de los municipios incorporaron acciones de adaptación en sus instrumentos normativos.

De hecho, la agenda programática reciente vinculada con el cambio climático comprende otras políticas y planes: El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2022)⁷⁴; La Estrategia Nacional de Bosques para el Crecimiento Sostenible (2019)⁷⁵; y el Plan Nacional de Cambio Climático (2020).

La Comisión Nacional de Cambio Climático es la instancia de articulación, que integra a instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Medida prioritaria 84. Planificación territorial y gestión de riesgo ambiental

Estado de situación

El INE trabaja en la construcción de un geoportal estadístico que tendrá como base toda la información recopilada con el Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, pero que también se extiende al mejoramiento de los registros administrativos con fines estadísticos, el fortalecimiento del marco muestral para operativos estadísticos, las estadísticas ambientales e indicadores de inseguridad alimentaria.

Tabla 7. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
G.1	Porcentaje de gobiernos metropolitanos o de ciudades y gobiernos locales que cuentan con sistemas de información para la toma de decisiones sobre planificación y gestión territorial, haciendo uso de nuevas tecnologías.		Pendiente de creación

⁷¹ Aseretto, R. R., Báez Benítez, J., Echeverría, C. (2022). Análisis de los eventos de inundación del río Paraguay en Asunción, considerando los efectos causados por el cambio de uso/coertura del suelo. Años de estudio: 2014, 2015-2016 y 2019. Investigaciones y estudios - UNA, 13 (2), 16-28.

⁷² <https://www.mspbs.gov.py/portal/21829/-situacion-de-incendios-en-paraguay.html>

⁷³ https://www.sen.gov.py/application/files/8015/9188/4586/Politica_Nacional_de_Gestion_y_Reducion_de_Riesgos_2018.pdf

⁷⁴ http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/06/Plan-Nacional-de-Adaptación-al-Cambio-Climático-2022_2030.pdf

⁷⁵ <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2019/06/ENBCS-Final.pdf>

G.2	Tiempo promedio en minutos para un viaje de ida hacia el trabajo.	Pendiente de creación		
G.3	Porcentaje de hogares que afirman que han sido asaltados, agredidos o víctimas de algún delito en los últimos 12 meses según división administrativa menor (DAME).	Pendiente de creación		
G.4	Porcentaje de población que participa en actividades recreativas comunitarias según grupos de edad y división administrativa menor (DAME).	Pendiente de creación		
G.5	Proporción de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas y funcionan con regularidad y democráticamente.	Pendiente de creación		
G.6	Proporción de la población residente en ciudades que aplican planes de desarrollo urbano y regional que tienen en cuenta las previsiones demográficas y las necesidades de recursos, desglosada por tamaño de ciudad.	No disponible	0	2020
G.7	Porcentaje de planes de desarrollo urbano y territorial que han incorporado el enfoque de derechos, de género y de interculturalidad.	Pendiente de creación		
G.8	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas (indicador 11.1.1 de los ODS).	38,2	29,6	2021 ⁷⁶
G.9	Proporción de desechos sólidos urbanos recolectados periódicamente y con una descarga final adecuada respecto del total de residuos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad (indicador 11.6.1 de los ODS).	No disponible	No disponible	
G.10	Niveles medios anuales de partículas finas (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población) (indicador 11.6.2 de los ODS).	12,1	12,3	2019
G.11	Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año (indicador 9.1.1 de los ODS).	No disponible	42,4	2019
G.12	Viviendas en ubicación sujeta a riesgos: número de viviendas construidas en zonas de riesgo por cada 100.000 viviendas.	Pendiente de creación		
G.13	El país ha incorporado la mitigación, la adaptación, la reducción del impacto y la alerta temprana a través de la implementación de estrategias y políticas con enfoques multidimensionales.	No disponible	No disponible	
G.14	Porcentaje de energía generada a través de procesos de producción sostenibles, limpios y renovables.	Pendiente de creación		
G.15	El país cuenta con planes de acción nacionales de consumo y producción sostenibles incorporados como prioridad o meta en las políticas nacionales, en los cuales se contempla, entre otros, el tratamiento de aguas residuales.	No disponible	No disponible	
G.16	Porcentaje de planes reguladores municipales o comunales que en su memoria explicativa contemplan el análisis sociodemográfico desagregado y georreferenciado	Pendiente de creación		

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos

Este eje gira en torno a la situación de los pueblos indígenas, la interculturalidad y sus derechos. Busca garantizar los derechos humanos y territoriales de los pueblos indígenas mediante la adopción y cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 6 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.10 Reducir la mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años; 1.1.18. Lograr el bienestar de los pueblos indígenas, respetando su acervo cultural; 1.1.7. Reducir la desnutrición crónica infantil; 1.1.9. Reducir la mortalidad materna con énfasis en grupos vulnerables; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; y, 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional.

Se han identificado las siguientes instituciones con competencias y programas presupuestarios relevantes al desarrollo de las medidas seleccionadas: MRE, Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), STP, MSPBS, INE y Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL).

El país no produce información que permite generar alguno de los 16 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁷⁷), pero cabe

⁷⁶ <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/ciudades-y-comunidades-sostenibles-11/meta-11.1/indicador-220>

⁷⁷ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS.

El principal desafío en este ámbito es la transversalización del enfoque intercultural en instrumentos de planificación y política pública, en especial en educación y salud para incidir en la reducción de la mortalidad materna y neonatal. Lograr la plena integración de los pueblos indígenas en la planificación del desarrollo sostenible, garantizando el derecho al más alto nivel de salud, a una vida libre de violencia y discriminación, y el respeto a sus derechos territoriales requiere considerar su propia cosmovisión y organización para un mejor diseño e implementación de políticas públicas.

Medida prioritaria 85. Derechos de pueblos indígenas

Estado de situación

La Constitución Nacional contempla el capítulo V para garantizar los derechos de los pueblos indígenas que viven en su territorio; además, ha ratificado varios tratados y acuerdos internacionales. La Constitución reconoce la preexistencia y los derechos de los pueblos indígenas y dedica cinco artículos para establecer sus derechos, los cuales hacen alusión a la identidad, la propiedad comunitaria, la participación, la educación y la exoneración de prestar servicios sociales, civiles o militares (arts. 62 a 67).

El Paraguay ha ratificado todos los tratados básicos internacionales y regionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Ley N.º 2.128/2003). También ha ratificado en 1993 el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 (Ley N.º 234/1993) y en septiembre de 2007 votó en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Paraguay también se ha sumado al Consenso en la Asamblea General de las Naciones Unidas que adoptó el documento final de la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas en septiembre de 2014.

El principal instrumento legislativo referido a los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay es el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N.º 904/1981, modificada y ampliada por la Ley N.º 919/96) que crea la institución oficial a cargo de los asuntos indígenas, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), y establece el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la personería jurídica y la reivindicación de tierras de las comunidades indígenas a través del INDI y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Además de esta ley básica, se han adoptado otras leyes sobre cuestiones particulares, como la Ley No. 43/89 sobre un régimen para la regularización de asentamientos indígenas. A partir de la Ley N.º 3.231/07 “De Educación Indígena”, se puso en marcha el Plan Educativo Indígena, consensuado con los Pueblos Indígenas y el “Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe” con proyección al 2030, y desde la promulgación de la Ley N.º 5469/15 “De Salud Indígena”, que implementa el Sistema Nacional de Salud para Pueblos Indígenas y crea el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas.

Algunas leyes generales introducen menciones referidas a los pueblos indígenas, como es el caso del Código Agrario (Ley No. 1.863/02) o el Código Procesal Penal (Ley No. 1.268/98). Se encuentra en proceso de construcción el Plan Nacional de Pueblos Indígenas con y para sus comunidades.

Por Decreto N.º 1039/18, se aprobó el “PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA Y CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO CON LOS PUEBLOS INDIGENAS QUE HABITAN EN EL PARAGUAY” y para encarar los desafíos que persisten en su implementación, se encuentra en curso la construcción multisectorial de una reglamentación con los pueblos indígenas. Además, en el marco de un proceso de amplias consultas multisectoriales con los pueblos indígenas, fue aprobado el Plan Naciones de Pueblos indígenas.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Al 2018, contar con un plan de seguimiento del cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, con participación de los mismos.

Avances

Esta meta corresponde al INDI, como órgano articulador de las políticas públicas para Pueblos Indígenas en el país.

En el marco de su compromiso con los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y a fin de abordar de manera integral los múltiples desafíos persistentes y emergentes en materia de respeto protección y garantía de los derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas, desde 2016, el Paraguay desarrolló un amplio proceso de consultas con Organizaciones, Líderes y Lideresas indígenas representantes de los 19 pueblos indígenas que habitan el territorio nacional para la identificación de lineamientos para un Plan Nacional.

Como resultados de dichos procesos, se logró enriquecer diversos ejes temáticos que harían parte del Plan: Tierra, Territorio y recursos naturales, Pluralismo jurídico y acceso a la justicia, Mujer, Derechos económicos, sociales y culturales, Pueblos en aislamiento voluntario, Niñez y adolescencia, Comunidades urbanas y transfronterizas, e Institucionalidad para la protección de los Pueblos Indígenas.

Actualmente, el Plan ha sido aprobado y se encuentra vigente con cuatro áreas estratégicas: Fortalecimiento de las formas de Ser indígena y de sus cosmovisiones; Garantía de Derechos Acceso a Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales; y Grupo de Especial Atención, además de dos ejes transversales, como parte de todo el proceso de implementación del Plan: Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado y Gestión gubernamental culturalmente apropiada.

La relevancia del Plan es múltiple, ya que, desde la perspectiva jurídica, identifica las acciones prioritarias para efectivizar los derechos establecidos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en las recomendaciones realizadas por expertos al país. Desde la perspectiva cultural, los valores fundamentales para los Pueblos Indígenas, definidos desde sus cosmovisiones, dotan al Plan de un carácter innovador y profundamente intercultural. Desde el punto de vista político, el Plan implica un enfoque de derechos en las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas, practicando la consulta y la cooperación, y los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.

Medida prioritaria 86. Pueblos indígenas y dinámica demográfica

Estado de situación

En el año 2022, la población indígena en Paraguay asciende a 140.206 personas, las que pertenecen a 19 pueblos, correspondientes a 5 familias lingüísticas. Representan el 2,3% de la población total del país. La cifra incluye a la población que fue censada en comunidades indígenas (137.507) por el IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022, más la población censada fuera de sus comunidades (2.699), captada por el Censo Nacional de Población y Viviendas 2022.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Formular políticas que consideren de manera explícita el conocimiento actualizado sobre las dinámicas poblacionales indígenas, incluidas las situaciones de vulnerabilidad demográfica y socioambiental.

Al 2018, incorporar de manera transversal la situación demográfica de los pueblos indígenas en la formulación de políticas en todas las instituciones públicas.

Avances

Entre los años 2018 y 2019 se desarrollaron diversos encuentros en el marco del proceso de consulta a nivel nacional para la elaboración del Plan Nacional para Pueblos Indígenas aprobado en 2021; con esto se ha garantizado la participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas del gobierno a nivel local y nacional, lo cual se refuerza con la vigencia e implementación del .Protocolo para el proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado.

Meta 2: Revertir todas las situaciones de pueblos en peligro de desaparición.

Al 2018, elaborar y aplicar políticas para evitar la desaparición de pueblos indígenas.

Avances

Paraguay, con una población indígena de 137.507 personas en 839 comunidades, aldeas y núcleos familiares, presenta muchos pueblos en peligro de desaparición física o cultural. Los pueblos Guaná, Tomaraho y Manjui se encuentran proporcionalmente con menos de 1% de población a comparación con los otros pueblos, esto significaría que, de no tomarse medidas oportunas, la disminución de estos pueblos podría acentuarse peligrosamente.

El Plan Nacional de Pueblos Indígenas constituye una ambiciosa hoja de ruta que, a través de la coordinación interinstitucional para la implementación de sus cuatro áreas estratégicas de Fortalecimiento de las formas de Ser indígena y de sus cosmovisiones; Garantía de Derechos Acceso a Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales; y Grupo de Especial Atención, y sus dos ejes trasversales de Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado y Gestión gubernamental culturalmente apropiada, busca propiciar medidas adecuadas para fortalecer la entidad cultural y jurídica de los pueblos indígenas, a través de la protección y garantía de sus derechos.

Para ello, desde una perspectiva de amplia participación multisectorial, este instrumento identifica acciones prioritarias y asigna instituciones responsables, con un carácter intercultural apoyado en los valores fundamentales de los Pueblos Indígenas, definidos desde sus cosmovisiones, con un enfoque de derechos en las relaciones de cooperación y consulta entre el Estado y los Pueblos Indígenas, con base en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.

Meta 3: Proteger debidamente los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

Al 2018, garantizar la preservación de los territorios donde se identifican pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario.

Avances

El INDI cuenta con presupuesto asignado para la adquisición de tierras para comunidades indígenas (3.080 hectáreas en 2018 y 1.029 en 2019), con miras a dar cumplimiento a los reclamos de reivindicaciones territoriales, de manera a precautelar efectivamente la preservación y conservación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

En el marco de la Medida Cautelar N° 54-13, dispuesta en 2016 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Estado, a través de sus instituciones competentes, realiza acciones para la protección del Patrimonio Natural Cultural Ayoreo Totobiegosode (PNCAT), entre ellas, medidas destinadas a evitar la deforestación y el ingreso de terceros, para lo cual se realiza un monitoreo constante y la implementación de un sistema de alerta temprana que involucra, entre otras entidades, al INFONA y al MADES. Esta última no otorga licencias ambientales sobre el PNCAT y ha instruido varios sumarios administrativos conforme a sus competencias.

En febrero de 2018, fue aprobado un protocolo específico de protección ante avistamientos o contactos no deseados sobre la base de los estándares internacionales aplicables, a fin de contar con un instrumento que permita aunar esfuerzos para garantizar el respeto y salvaguarda de los derechos del pueblo ayoreo totobiegosode en aislamiento voluntario o contacto inicial.

En 2019, tras superar obstáculos jurídicos de larga data, se concretó la titulación y transferencia a favor de los ayoreo totobiegosode, de 18.000 hectáreas que habían sido adquiridas por el INDI años atrás. Además, en el marco de las medidas cautelares dispuestas por la CIDH, se toman acciones destinadas a proteger la vida y la integridad personal de los ayoreo totobiegosode, sobre la base del principio de contacto.

El ámbito en el cual se puede observar mayor desempeño es en asistencia técnica y económica. En el primer caso apoyando a 64 mil familias y en el segundo a 39.350 personas, ello representa el 99% y 79% de las metas respectivamente.

Meta 4: Integrar explícitamente los asuntos de pueblos indígenas en las políticas, con la plena participación de estos pueblos y de conformidad con los estándares de derecho internacional.

Al 2018, asegurar la efectiva y plena participación de los pueblos indígenas en todas las acciones a realizar, garantizando la participación de mujeres y jóvenes indígenas.

Avances

El INDI es responsable de incorporar de manera transversal la situación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas en todas las instituciones públicas, elaborar y aplicar políticas para evitar la desaparición de pueblos indígenas, garantizar la preservación de los territorios donde se identifican pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y asegurar la efectiva y plena participación de los pueblos indígenas en todas las acciones a realizar.

En 2018, se aprobó el “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”, el cual constituye un hito histórico y jurídico frente al vacío de reglamentación que ha venido dificultando la plena vigencia de mecanismos de participación efectiva de los Pueblos Indígenas. Este Protocolo convierte así en normativa oficial el proyecto que trabajaron conjuntamente representantes de organizaciones indígenas e instituciones estatales, para garantizar un procedimiento de participación de los pueblos indígenas en cualquier iniciativa pública o privada que pueda afectar sus derechos, medios y modos de vida tradicionales. Actualmente, el Estado paraguayo trabaja intersectorialmente en reglamentar los mecanismos que garanticen su implementación eficiente.

Asimismo, el proceso de construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas ha representado un ejercicio participativo sin precedentes, que ha incorporado la propia visión de los 19 pueblos indígenas del Paraguay a través de amplios procesos de consulta a nivel nacional, de los cuales resultó la definición de sus cuatro áreas estratégicas y dos ejes trasversales, debiendo destacarse el carácter innovador y profundamente intercultural del instrumento, al apoyarse en los valores fundamentales de los Pueblos Indígenas, definidos desde sus propias cosmovisiones.

El Estado pone a disposición asistencia técnica, jurídica, científica a comunidades y económica a indígenas, particularmente para la adquisición de tierras a comunidades indígenas. La asistencia a comunidades y personas se encuentra en el orden del 99% y 79% del cumplimiento de la meta, pero es importante señalar que no se ha avanzado en el compromiso de adquirir tierras a comunidades indígenas, y peor aún, la meta de 2019 ha sido reducida a la mitad de lo propuesto en 2018. Además, se encuentra en ejecución la actividad denominada proyectos de desarrollo comunitario, en el marco del plan de acción institucional.

Medida prioritaria 87. Medicina tradicional y prácticas de salud indígena

Estado de situación

El MSPBS dispone de la Ley de Salud Indígena (Ley N.º 5469/15), el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DINASAPI) y secretarías de salud en varios de los gobiernos departamentales para la atención a los pueblos indígenas. Respecto de la salud vinculada a los servicios sanitarios esenciales, sólo el 56,5% de la población indígena accede al servicio de agua potable, mientras que el 59,53% de sus hogares posee luz eléctrica (STP, 2021, p.69).

Las poblaciones más vulnerables a la tuberculosis son las comunidades indígenas (STP, 2021, p.54). El 11,3% de la población indígena posee al menos un tipo de discapacidad, sea esta visual, auditiva o motriz, independientemente del grado de severidad (INE, 2014, p.65).

Las infecciones de covid-19 y sus consecuentes sufrimientos y muertes también impactaron en la población indígena. Según el reporte epidemiológico (MSPBS, 2022, Reporte 192), fallecieron por esta causa 1.063 indígenas, el 0,15% del total de la población indígena.

Hay temas emergentes que requieren mayor atención y robustecimiento de las políticas públicas respectivas, sean existentes o en ciernes, como la violencia hacia las mujeres indígenas, la extinción de lenguas indígenas, el derecho a la propiedad intelectual, la explotación sexual y otras formas de abuso, particularmente en niñas y adolescentes, el acceso a la educación superior, la migración campo - ciudad y los circuitos de comercialización de las complejas y diversas expresiones de arte indígena.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 1: Para 2030, eliminar la morbilidad y mortalidad materna por causas evitables de mujeres indígenas, y lograr que los niveles de mortalidad materna de estas mujeres no superen a los del resto de mujeres (adaptado de la meta 3.1 de los ODS).

Al 2018, elaborar políticas y programas de salud intercultural que incluyan la salud sexual y reproductiva mediante acuerdos, consensos y entendimientos mutuos, y un genuino reconocimiento de los sistemas de saberes, idiomas, cosmovisión y conceptos de salud de los pueblos indígenas, en particular, de las mujeres, adolescentes y jóvenes indígenas.

Avances

La responsabilidad de esta meta recae en el MSPBS a través del programa de salud sexual y reproductiva y cuyas acciones se enmarcan en instalar capacidad en los servicios de salud con énfasis en salud sexual y reproductiva y gestionar y entregar medicamentos e insumos de planificación familiar y obstétricos. En ambas, la meta propuesta en 2018 fue alcanzada y en 2019 presenta un buen cumplimiento (95%) de la meta de 293 eventos de entrega de medicamentos. Es importante señalar que la política de salud al ser universal aplica de igual manera a pueblos indígenas.

En 2018, se desarrolló el proyecto de transformación digital en Salud, lo que se traducirá en beneficio directo a los pacientes para su atención más digna: reducción de la espera, mayor tiempo en consultorio con su médico, mejor control y compra de medicamentos -para que no falten ni estén vencidos-.

En 2019, los Equipos de Salud de la Familia realizaron trabajos de manera permanentes en las comunidades con el fin de acercar los servicios de salud pública a las poblaciones que se encuentran más distantes de los puestos. Algunos servicios que se brindan a la población de Presidente Hayes en sus propias comunidades fueron: atención médica, vacunación, desparasitación, test y charlas sobre lavado de manos y alimentación. Así como también gestión de la cadena de frío en una emergencia; capacidad de almacenamiento adicional para emergencias; introducción a la gestión efectiva de vacunas; monitoreo de temperatura; capacidad de almacenamiento; mantenimiento; gestión de inventarios.

Aumentar la esperanza de vida al nacer y la esperanza de vida en condiciones saludables de pueblos indígenas y eliminar las brechas existentes con respecto al resto de la población.

Al 2018, robustecer la generación de información y conocimientos sobre los problemas de salud que afectan a los pueblos indígenas, considerando su cosmovisión, mediante procesos participativos.

Avances

Para la realización de esta meta intervino el programa alimentario nutricional integral (PANI) del MSPBS, como mecanismo para atender los problemas de salud que afectan a los pueblos indígenas. Dicho programa de asistencia alimentaria y nutricional tuvo como meta atender a aproximadamente 125.000 personas por

año. La meta del 2018 fue cumplida en un 81,2% y la del 2019 en 59,8%.

En el año 2018 fueron capacitadas parteras indígenas provenientes de las Regiones Sanitarias de Concepción, Caaguazú, Caazapá, Presidente Hayes y Boquerón de los pueblos Mbya guaraní, Sanapaná, Angaité, Enxet sur, Enlhet Norte, Guaraní Occidental, Guaraní Ñandéva y Nivaclé. Se dictaron consejos sobre la correcta preparación de la leche, ingredientes y cantidades a ser utilizadas para cada número de personas. Así también, se procedió a la entrega de 138 kilos de leche para un aproximado de 190 usuarios.

En 2019, se llevaron adelante acciones para garantizar el acceso a la salud de las comunidades indígenas, reforzando la seguridad alimentaria con la entrega habitual de la leche fortificada del PANI, acciones de promoción y prevención con enfoque de derechos humanos. Uno de los logros más destacados por el MSPBS es el trabajo conjunto desarrollado por parteras indígenas y personal de salud por lograr partos asistidos de mujeres indígenas en servicios de salud que se logra mediante el intercambio de saberes, lo cual beneficia a las embarazadas.

Meta 5: Contar con modelos de salud intercultural debidamente implementados, acordes a los requerimientos de los pueblos indígenas.

Al 2018, fortalecer las capacidades nacionales —tanto de organismos del Estado como de organizaciones indígenas— para la aplicación del enfoque de salud intercultural y su gestión, con pertinencia lingüística.

Al 2019, promover y fortalecer la medicina tradicional indígena, considerando cada uno de sus componentes: los agentes o terapeutas tradicionales indígenas, los conocimientos tradicionales y los recursos naturales.

Avances

El MSPBS busca fortalecer las capacidades nacionales -tanto de organismos del Estado como de organizaciones indígenas- para la aplicación del enfoque de salud intercultural y su gestión, con pertinencia lingüística. En este ámbito, el Hospital del Indígena tiene como meta la atención de aproximadamente 9.000 personas con dolencias y patologías al año, llegando a cumplir dicha meta en 60,7% en 2018 y la totalidad a 2019.

En 2019, se llevó adelante el Proyecto de Fortalecimiento del Sector Público de Salud de Paraguay “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas”.

Medida prioritaria 88. Pueblos indígenas y derechos territoriales

Estado de situación

Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de esas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; así mismo, estarán exentas de tributo (Constitución Nacional, 1992).

La regulación del acceso a las tierras para los pueblos indígenas (denominado "asentamiento de las comunidades indígenas") se establece en el Estatuto de las Comunidades Indígenas, que estipula que la extensión de las tierras a adjudicar a las comunidades indígenas se determinará de acuerdo con el número de pobladores y de modo que se asegure la viabilidad económica y cultural de la comunidad y su expansión, con un mínimo de 20 hectáreas por familia en la región Oriental y de 100 hectáreas en el Chaco.

La ley detalla el procedimiento para la reclamación y titulación de las tierras comunitarias a través de la adjudicación de tierras fiscales por el INDERT, la adquisición en compra a través del INDI o la expropiación del dominio privado por vía legislativa. En la actualidad el INDI cuenta con un gran número de pedidos de regularización de tierras, a los cuales viene respondiendo en la medida de su presupuesto. En 2018, fueron

adquiridas 3.080 hectáreas y 1.029 hectáreas en 2019. Posteriormente, alrededor de 1600 personas de 6 comunidades indígenas de las dos regiones del país fueron beneficiadas con un total de 2.127 hectáreas.

Además de la necesidad de fortalecimiento del INDI, incluido en el aspecto presupuestario, se ha identificado el imperativo de mejorar la estructura organizacional y los mecanismos de coordinación interinstitucional para una mejor atención de los problemas territoriales, para lo cual se creó la Dirección de Gestión Territorial.

Para encarar los desafíos que persisten con relación a la implementación del Protocolo de consulta y consentimiento libre, previo e informado, elaborado participativamente y aprobado en 2018, es fundamental concluir el proceso de construcción multisectorial de la reglamentación con los pueblos indígenas.

Medida prioritaria 90. Derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas

Estado de situación

Según el Índice de Capacidad Estadística del Banco Mundial, Paraguay tiene una valoración del 65,6. En América del Sur, la capacidad del país es similar a la de Bolivia (65,67), Ecuador (65,56) y Venezuela (62,22). Los demás países se encuentran en la decena de 80: Brasil (81,11), Chile (86,67), Colombia (82,2), Perú y Uruguay (80), o muy próximo, como Argentina (78,89) (Banco Mundial, 2022).

Un aspecto central para el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada con la población y el desarrollo es el fortalecimiento Sistema Estadístico Nacional (SISEN), definido como el conjunto de organizaciones y unidades estadísticas de Paraguay que recolectan, procesan y difunden estadísticas oficiales. Su órgano rector es el Instituto Nacional de Estadística (INE), instaurado a través de la Ley N.º 6670/2020, mediante la cual se aprobó, igualmente, la Modernización del Sistema Estadístico Nacional.

Además de la continuidad de las encuestas permanentes de hogares y otras específicas, el país pudo concretar en 2022 la realización del octavo Censo Nacional de Población y Viviendas y el cuarto Censo de pueblos indígenas, cuyos primeros resultados serán publicados en noviembre de 2023. Queda por avanzar en el fortalecimiento de la capacidad para producir datos estadísticos a partir de registros administrativos, para lo cual el país recientemente diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE 2021-2030), que incorpora los resultados del esfuerzo conjunto interinstitucional.

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 3: Disponer de una propuesta de indicadores culturalmente pertinentes, acordes a los requerimientos de los pueblos indígenas, junto con las herramientas de recolección y producción de información.

Al 2018, promover encuentros de discusión para la definición de un conjunto de indicadores de bienestar consensuados que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas, acompañados de la elaboración de las herramientas para recolectar y producir dicha información.

Al 2019, fortalecer las capacidades técnicas de los pueblos indígenas para el acceso y uso activo de la información disponible y su incidencia en las políticas, y ampliar el conocimiento de los funcionarios estatales sobre los deberes actuales en materia de producción de información y sobre la importancia de la participación y la pertinencia cultural para mejorar la calidad y validez de los datos.

Avances

Esta meta es de cumplimiento compartido entre el INE y el INDI por medio de la asistencia técnica para la generación de información. El último relevamiento estadístico realizado para generar información sobre pueblos indígenas fue el IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas de 2022. Las actividades preparatorias de planificación iniciaron en el año 2019, incluyendo elaboración de presupuesto, conformación de equipos de trabajo, actualización de directorio de líderes comunitarios y organizaciones indígenas e indigenistas. Asimismo, se elaboró un directorio de los medios de comunicación con cobertura

en comunidades indígenas, para la difusión del operativo.

Cabe destacar que los instrumentos de recolección de datos (cuestionario comunitario y general) fueron elaborados en forma participativa con líderes comunitarios y organizaciones indígenas. El relevamiento de datos fue realizado íntegramente por los miembros de las comunidades indígenas y el 95% de la estructura superior de campo estaba compuesta por indígenas de diferentes pueblos.

Se tiene previsto presentar la publicación de los primeros resultados finales del IV Censo Nacional Indígena 2022 en el mes de noviembre de 2023. Para el efecto, se realizarán tres encuentros regionales con referentes de las comunidades indígenas y autoridades locales. En la oportunidad, se realizarán las primeras capacitaciones a los participantes en el uso de los datos del Censo Indígena. Además, se ha planificado la difusión de los resultados a través de radios con alcance en comunidades indígenas.

Tabla 8. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
H.1	Ratificación del Convenio 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo.	No disponible	No disponible
H.2	Existencia de leyes, decretos u otros documentos jurídicos en que se reconozcan los derechos incluidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	No disponible	No disponible
H.3	Existencia de instrumentos de planificación nacional para integrar los asuntos de población y de pueblos indígenas en los planes de desarrollo, de conformidad con los estándares de derecho de los pueblos indígenas.	No disponible	No disponible
H.4	Existencia de espacios de participación institucionalizados entre el Estado y los pueblos indígenas que incluyan los asuntos de población, de conformidad con los estándares internacionales.	No disponible	No disponible
H.5	Porcentaje de proyectos de industrias extractivas u otras de grandes inversiones sujetos a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y que cuentan con la anuencia de los mismos.	Pendiente de creación	
H.6	Porcentaje del gasto público destinado/ejecutado a las acciones dirigidas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas, por sectores.	Pendiente de creación	
H.7	Número de pueblos o comunidades indígenas en peligro de desaparición.	Pendiente de creación	
H.8	Porcentaje de población indígena desplazada de sus territorios.	Pendiente de creación	
H.9	Existencia de una política o programas de salud acordes a los estándares internacionales del derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y reproductivos.	No disponible	No disponible
H.10	Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva interculturales, e implementación de acciones de prevención e información con pertinencia cultural y lingüística.	No disponible	No disponible
H.11	Porcentaje de fuentes de datos pertinentes que incluyen la autoidentificación indígena, considerando censos, encuestas y registros administrativos de los diferentes sectores.	Pendiente de creación	
H.12	Existencia de mecanismos que garantizan la plena participación de los pueblos indígenas en la producción de estadísticas oficiales.	No disponible	No disponible
H.13	Número y porcentaje de expertas y expertos indígenas que trabajan en la producción y el análisis de información en espacios estatales.	Pendiente de creación	
H.14	Existencia de sistemas de información con pertinencia cultural y lingüística.	No disponible	No disponible
H.15	Presencia de representantes de pueblos indígenas en las delegaciones nacionales que participan en espacios intergubernamentales de decisión pertinentes.	Pendiente de creación	
H.16	Proporción de escaños ocupados por indígenas en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales.	Pendiente de creación	

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial

El eje de afrodescendientes aborda temas como derechos y combate al racismo y la discriminación racial. Busca promover el desarrollo de las personas afrodescendientes a través de planes y programas de acción afirmativa, con especial énfasis en adolescentes y mujeres afro, al tiempo de implementar las disposiciones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

Los temas sobre los cuales están definidas las medidas prioritarias de este eje guardan relación con 6 objetivos específicos del PND 2030: 1.1.10. Reducir la mortalidad neonatal y de niños menores de 5 años; 1.1.7. Reducir la desnutrición crónica infantil; 1.1.9. Reducir la mortalidad materna con énfasis en grupos vulnerables; 1.3.3. Aumentar la participación de la población en la gestión de las políticas públicas a nivel territorial; 4.1.2. Garantizar el acceso y la defensa de los derechos humanos; y, 4.2.4. Mejorar la capacidad del Sistema Estadístico Nacional.

El país no produce información que permite generar alguno de los 8 indicadores de este eje (véase Tabla al final del capítulo elaborada con base en la sistematización presentada en la plataforma del CM⁷⁸), pero cabe señalar que en algunos casos las cifras pueden diferir de las presentadas a nivel nacional, incluso respecto a los indicadores de ODS⁷⁹.

Medida prioritaria 98. Generación de conocimiento y información sobre poblaciones afrodescendientes

Estado de situación

Según datos oficiales, la población afrodescendiente asciende a 3.867 personas, lo que representa menos del 0,1% de la población total del país. Residen fundamentalmente en tres comunidades: Kamba Kuá, ubicada en las afueras de Asunción, Kamba Kokué, en las afueras del Paraguarí, distrito del departamento con el mismo nombre, y en la ciudad de Emboscada, distrito del Departamento de Cordillera (INE, 2014). Además, la Secretaría Nacional de Cultura tiene identificadas como zonas con población afrodescendiente a Yaguarón y San Roque González, ex Tavapy, en el departamento de Paraguarí; y Kamba Requejo y Belén en el departamento de Concepción.

Se trata de una identidad cultural que está reinstaurándose de la mano de las organizaciones de afrodescendientes, muy dinámica en el país, que desde décadas promueven festivales y otras tradiciones culturales y que, desde hace algunos años, participan en diferentes instancias de articulación de políticas públicas, como el Consejo Nacional de Cultura.

Muchos de los avances en el reconocimiento de esta importante minoría cultural provienen del ámbito de las políticas culturales, tanto desde la institucionalidad nacional, como internacional. En cuanto Estado parte del MERCOSUR, Paraguay integra la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO), desde la cual se ha elaborado una planificación regional que, en cascada y de forma gradual, incide en la agenda local.

Otros programas y plataformas, como la UNESCO, han contribuido a su visibilización, a través de Proyectos Regionales como la Ruta del Esclavo. Existen inventarios importantes levantados a nivel oficial como los Sitios de Memoria del Esclavo en Paraguay.

En julio de 2022, se materializó un hito histórico, fruto del proceso de participación de las organizaciones afrodescendientes y de este gradual proceso de articulación de políticas públicas: la promulgación de la Ley N.º 6940 que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar los actos de racismo y discriminación hacia personas afrodescendientes.

Tres tópicos deben destacarse del novel instrumento legislativo: la elaboración de un Plan Nacional de Promoción, Fomento y Protección de los Derechos Humanos, la sanción, a través de multas, de actos de discriminación y la creación del Registro Nacional de Personas Afrodescendientes.

Los datos y estadísticas sobre este grupo poblacional son muy escasos, habida cuenta de la de negación histórica, que tiene siglos; y la poca cantidad de pobladores que se auto identifican como afrodescendientes.

⁷⁸ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

⁷⁹ <https://ods.ine.gov.py/>

Líneas de acción en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019

Meta 3: Disponer de una propuesta de indicadores sobre racismo y discriminación, acordes a los requerimientos de las personas afrodescendientes, junto con las herramientas de recolección y producción de dicha información.

Al 2018, promover encuentros para la definición de un conjunto de indicadores consensuados que permitan visualizar la discriminación y el racismo que afecta a estas poblaciones.

Al 2019, fortalecer las capacidades técnicas de las personas afrodescendientes para el acceso y uso activo de la información disponible y su incidencia en las políticas, y ampliar el conocimiento de los funcionarios estatales sobre los deberes actuales en materia de producción de información y sobre la importancia de la participación y la inclusión de la perspectiva étnico-racial.

Avances

Esta meta, de responsabilidad compartida entre el INE y la SNC a fin de promover encuentros para la definición de un conjunto de indicadores consensuados que permitan visualizar la discriminación y el racismo que afecta a estas poblaciones. Las acciones reportadas por las instituciones no presentan una actividad específica, enmarcándose en las 560 actividades que en 2018 llevó a cabo la SNC y en la misma cantidad prevista para 2019 cuyo cumplimiento fue casi de la totalidad.

Cabe destacar que la Ley N.º 6940/22 confiere a la SNC la función de elaborar un Plan Nacional de Promoción, Fomento y Protección de los Derechos Humanos en los ámbitos públicos, dirigido a los integrantes de la población afrodescendiente paraguaya y personas afrodescendientes, y coordinar mesas de trabajo con las autoridades nacionales, las asociaciones civiles de afrodescendientes y referentes académicos, oportunidades propicias para avanzar participativamente en la construcción de indicadores sobre racismo y discriminación.

Al respecto, vale recordar que en el año 2019, se conformó la Mesa técnica Afrodescendiente, instancia que junto a los técnicos de la SNC y la sociedad civil han trabajado el anteproyecto de Ley, socializado en audiencia pública ese año. La prioridad del sector es determinar con precisión la cantidad de personas que se auto reconocen como afrodescendientes, razón por la cual se impulsó la creación del Registro Nacional de Personas Afrodescendientes, que permitirá al INE dar respuesta a la necesidad de datos estadísticos actualizados a nivel nacional, necesarios para la implementación de políticas públicas focalizadas.

Como acciones a favor del fortalecimiento de las políticas públicas, desde la SNC se impulsa la construcción de indicadores de diversidad cultural, que permitan la inclusión de las personas afrodescendientes y otras minorías. Además, se resalta que en 2018 se desarrolló la “I Reunión Interamericana de Altas Autoridades sobre Políticas para la Población Afrodescendiente”, además de la cooperación bilateral entre Paraguay y Uruguay para el Proyecto de equidad racial e inclusión social de afrodescendientes paraguayos, Talleres de intercambio técnico con el MIDES de Uruguay y el Concurso “Kambá. Investigación e historia de los afrodescendientes en el Paraguay”.

Tabla 9. Avances de Paraguay en indicadores del eje "Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial" a inicio y fin de periodo de reporte.

Eje	Indicador	2018	Último año disponible
I.1	Existencia de una política, plan o estrategia estatal que incluya las disposiciones de la Declaración y Programa de Acción de Durban.	No disponible	No disponible
I.2	Existencia de un mecanismo nacional rector de las políticas de igualdad racial.	No disponible	Ley No. 6.940/2022 2022
I.3	Porcentaje del gasto público destinado/ejecutado a acciones dirigidas a garantizar los derechos de la población afrodescendiente, por sectores, y porcentaje asignado a la institucionalidad rectora de asuntos afrodescendientes.	Pendiente de creación	
I.4	Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva interculturales, e implementación de acciones de prevención e información con pertinencia cultural y lingüística.	No disponible	No disponible
I.5	Porcentaje de fuentes de datos pertinentes que incluyen la autoidentificación	Pendiente de creación	

afrodescendiente, considerando censos, encuestas y registros administrativos de los diferentes sectores.

I.6	Existencia de mecanismos que garantizan la plena participación de las personas afrodescendientes en la producción de estadísticas oficiales.	No disponible	No disponible
I.7	Número y porcentaje de expertas y expertos afrodescendientes que trabajan en la producción y el análisis de información en espacios estatales.	Pendiente de creación	
I.8	Proporción de escaños ocupados por afrodescendientes en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales.	Pendiente de creación	

Fuente: elaboración propia a partir de <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicators>

CUARTA PARTE

Reflexiones finales

El Gobierno paraguayo, consciente de la relación recíproca entre la población y el desarrollo, los derechos humanos y el respeto al medio ambiente, ha delineado estrategias y objetivos, que fueron plasmados en el diseño y la implementación del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019. De este modo, el país se ha colocado a la vanguardia en la integración de los temas de población en las políticas públicas y en la planificación a fin de lograr un desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos.

Puso en la agenda pública el compromiso asumido a nivel internacional para la realización de acciones que contribuyan a potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable del país y su vinculación con otros ámbitos del desarrollo como el social, cultural, económico, político, ambiental, y sus respectivos planes o políticas en especial el Plan Nacional de Desarrollo Paraguayo 2030.

En este marco, este reporte fue aprovechado para revisar los logros y las limitaciones en temas de población y desarrollo de manera pertinente y se debatió una segunda edición del Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo, incluso más ambiciosa.

El informe evidencia el tratamiento y la apropiación nacional de los temas de población y desarrollo, a la par que refleja el esfuerzo que el país viene realizando principalmente en las últimas dos décadas al instaurar nuevos marcos normativos, formular políticas, crear institucionalidad, ejecutar programas y suscribir acuerdos internacionales en la temática.

A pesar de los avances reportados en diversos aspectos, no está exento de desafíos, los cuales se considera importante tomar en consideración con miras a la siguiente edición del Plan. De este modo, la intención es no bajar la guardia en aquellos ámbitos que se han revelado con buen cumplimiento y acelerar la marcha en las que se encuentran rezagados.

- Mayores servicios y ampliación de coberturas de los existentes en el segmento de juventud a fin de aprovechar las ventajas demográficas transitorias y prepararse para los desafíos del envejecimiento, con particular énfasis en temáticas como formación para el empleo, inclusión digital, salud sexual y reproductiva, lucha contra la violencia y acceso empleo en condiciones dignas. Aumentar la inversión pública en este segmento, así como la participación protagónica en el diseño de planes y programas que les conciernen,
- Avanzar en la incorporación de la igualdad de género cuyas metas se han revelado bajas. Revisar la planificación y presupuestación para asegurar la inclusión del enfoque de género. Implementar la Política Nacional de Cuidados dirigida a las personas sujetas de cuidado y a las que prestan cuidados,
- En materia de migración internacional, disponer de protocolos de atención en especial en el caso de los niños, niñas y adolescentes,
- Continuar y redoblar esfuerzos para proteger y garantizar los derechos de pueblos indígenas, con estrecho apego a la normativa nacional y respeto a la interculturalidad.

En términos operativos, se vislumbra indispensable avanzar en:

- Fortalecer el mecanismo de coordinación nacional, incorporando mecanismos de participación multisectorial, con el fin de diseñar y aprobar el siguiente Plan de Acción en población y desarrollo, previendo el aseguramiento de los recursos financieros, tecnológicos y humanos suficientes para la conducción de las actividades,
- Avanzar progresivamente en todas las medidas prioritarias de Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo para lo cual se deberán generar espacios de diálogo, participación y consenso a fin de diseñar y aprobar la estrategia sobre la que se pretende seguir avanzando,
- Realizar actividades de difusión y divulgación del segundo Plan a niveles subnacionales a modo de garantizar la realización de acciones en población y desarrollo, y velar por la inclusión de las temáticas correspondientes en los planes de desarrollo municipales,
- Reforzar las acciones de capacitación en temas de población y desarrollo, especialmente la formación de especialistas en demografía y estadística,
- Disponibilidad de información confiable, oportuna y de calidad que permita seguir monitoreando los avances y rendir cuentas. Para ello, es clave el censo nacional de población y viviendas 2022 que permitirá contar con un sistema de información geoestadística que concentre data estandarizada útil para la toma de decisiones de planificación y gestión territorial, además del apoyo y fortalecimiento de los registros administrativos, las estadísticas vitales y las encuestas especializadas.
- Mantener el ejercicio periódico de monitoreo y la reflexión crítica frente a los retos para identificar necesidades y establecer acciones futuras.

Referencias bibliográficas

Aguilar, G. (2022). Poner fin a la Epidemia del Sida en el Paraguay para el 2030-Quo vadis?. Anales de la Facultad de Ciencias Médicas (Asunción), 55(2), 13-17.

Arguello, A. M. (2017). El rol de los afrodescendientes en el Paraguay. FONDEC.

Banco Central del Paraguay (BCP) (2022). Informe económico 2022. Departamento de Estadísticas del Sector Real, BCP.

Banco Mundial (2022). Nivel general de la capacidad estadística (escala 0 – 100). <https://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.SCI.OVRL?end=2020&start=2020&view=map>

Banco Mundial. (2021). Paraguay Ahora. Una mirada colectiva sobre el presente y el futuro de Paraguay en un contexto pandémico. Narrativa 2.0. (Borrador - Documento de trabajo). https://www.paraguayahora.com/files/ugd/61b920_c567ac196831403ba111e2db7e80e520.pdf

Banco Mundial. s. d. Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/country/PY>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2022). Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2022 Paraguay. Recuperado de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/16_PRY.xlsx Procesamiento propio.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). Formato de informe nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Santiago CEPAL

Feal-Zubimendi, S. (2023). Paraguay: panorama de oportunidades, BIDEconomics. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004833>

Guereña, A., y Rojas Villagra, L. (2016). Yvy Jára: los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción, Paraguay: OXFAM

Ibarrola, R. (2022) ¿Los jóvenes votan menos? Sí, pero.... Revista Tereré Cómplice. En <https://tererecomplice.com/2022/09/01/los-jovenes-votan-menos-si-pero/>. Recuperado el 7 de diciembre de 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022 Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. Nueva York https://hdr.undp.org/data-center/country-insights?gclid=CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSPwaJTbwNcdWwOIm7WW32A0rI3hJReJsYWOofWnKxx2eWeSsC-NgGScBoC538QAvD BwE#/ranks?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR.

República del Paraguay (1992). Constitución de la República del Paraguay. Asunción. Disponible en <http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>

República del Paraguay; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Ministerio de Hacienda y Ministerio de la Mujer (DGEEC, MH y MinMujer) (2017). Principales Resultados Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016. Fernando de la Mora, Paraguay: DGEEC.

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014). III Censo de Comunidades de los Pueblos Indígenas. Resultados Finales 2012. Paraguay. Disponible en:

http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/triptico%20comunitario/Triptico%20censo%20comunitario_Castellano.pdf.

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025, revisión 2015. Disponible en: <http://dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>.

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021). Principales indicadores de acceso a servicios básicos de la población <https://www.ine.gov.py/publicacion/10/vivienda-y-hogar>

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021b). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021. Procesamiento propio.

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022). Boletín técnico Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Paraguay 2016-2021. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5096_BOLETIN_TECNICO_IPM_2021_INE.docx.pdf

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022b). Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares, 2021. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022c). Estadísticas con enfoque de género. EPHC 2022. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MjE0>

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (d. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay – ENSIMUP 2021. <https://www.ine.gov.py/ckfinder/userfiles/files/ENSIMUP%20resultados.pdf>

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022. Fernando de la Mora. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023b). Desigualdad de ingresos 1997/98 al 2022. Fernando de la Mora. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/217/Desigualdad%20de%20ingresos%2097-98%20al%202022.pdf>

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023c). Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 4to trimestres 2022. Fernando de la Mora

República del Paraguay; Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023d). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022. Procesamiento propio.

República del Paraguay; Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) (2021). Plan Nacional de Pueblos Indígenas.

República del Paraguay; Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (2019). Educación en Paraguay. Hallazgos de la experiencia en PISA para el Desarrollo. https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15359?1558613588

República del Paraguay; Ministerio de Hacienda (MH) (2021b). Medición de la Inversión en los Niños, Niñas y Adolescentes, Resultados 2020 – 2021. <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=1c1c1f2530292f2a2ee9eceaecece9242931202d2e242a29e9242931202d2e242a29da2029da2924292035daeceaeceae7eceaecebe82b1f211c0ba&x=1d1d0bb&y=e4e4083>

República del Paraguay; Ministerio de Hacienda (MH) (2022). Cierre Fiscal 2021, Informe de la Situación Financiera Administración Central. https://www.economia.gov.py/application/files/7116/4180/9466/SITUFIN_Cierre_2021_preliminar_corte_30-12-2021_vf.pdf

República del Paraguay; Ministerio de la Mujer (2018). Informe de Gestión de Gobierno 2013-2018. Disponible en http://www.mujer.gov.py/application/files/2415/2951/0949/5TO_INFORME_de_Gestion_2013-2018.pdf

República del Paraguay; Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (2021). Informe de gestión 2021. http://www.minna.gov.py/archivos/documentos/Informe%20de%20Gestion_MINNA%202021_ok_mb5cvp36.pdf

República del Paraguay; Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Paraguay 2018

República del Paraguay; Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2020). Plan Nacional para la Prevención y el Combate de la Trata de Personas de la República del Paraguay. Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay.

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MSPBS, DGEEC y UNICEF) (2017). Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados MICS Paraguay 2016, Resultados principales.

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2021). Programa Nacional de Control del VIH/Sida/ITS. Informe Situación Epidemiológica del VIH Paraguay 2021. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/5e8632-InformeEpidemiologicoVIH2021.pdf>

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Organización Panamericana de la Salud (MSPBS y OPS) (2021). Boletín de Indicadores Básicos de Salud 2020. Asunción. <http://portal.mspbs.gov.py/digies/wp-content/uploads/2021/09/IBS-2020.pdf>

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2020). Boletín sobre la infección por el VIH y las ITS en Paraguay, 2020. Análisis en la Población General y en los Grupos de Población Clave. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/1652e6-BOLETINVIHfinal.pdf>

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2022). Consultas a causa de maltrato. MSPBS/DIGIES/DES. Sub-Sistema de Información de Servicios de Salud Área Ambulatoria (SAA). Sistema de información en salud (HIS).

República del Paraguay; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (2019). Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2018-2023. <https://www.cepep.org.py/wp-content/uploads/2021/08/Plan-Nacional-SSR.pdf>

República del Paraguay; Ministerio Público (mayo de 2022). Abuso Sexual Infantil: Con más de 16 mil víctimas en los últimos 5 años urge medidas de prevención desde la familia, el entorno educativo y la comunidad. <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/abuso-sexual-infantil-con-mas-de-16-mil-victimas-en-los-ultimos-5-anos-urge-medidas-de-prevencion-desde-la-familia-el-entorno-educativo-y-la-comunidad->

[6176#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20el%20a%C3%B1o,2020%20con%202.672%20casos%20denunciados](#)

República del Paraguay; Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2023a). Tercer Censo Nacional de centros de tratamiento para Personas con Problemas Derivados del Consumo de Alcohol y otras Drogas. Observatorio Paraguayo de drogas. En <https://www.senad.gov.py/pagina/130-publicaciones-digitales.html>

República del Paraguay; Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) (2023b). Quinto estudio sobre Prevalencia de Consumo de Drogas, Factores de Riesgo y Prevención en Jóvenes Escolarizados de 12 años y más. Observatorio Paraguayo de Drogas OPD/SENAD

República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2021). Plan Nacional de Desarrollo, 2030. Paraguay <http://www.stp.gov.py/pnd>

República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2022). Informe de gestión 2022.

Riveros García, Ricardo (2016). Participación Política de la Juventud en Paraguay: Un estudio exploratorio de participación en el Siglo XXI. ReAcción Paraguay y CIRD.

Velasco, J., Reinecke, G. (2022). El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°30.