



Efectos de los Programas contra la Pobreza Realizados con apoyo del PNUD en Paraguay

—Evaluación Externa—

Consultor:
Jorge Enrique Vargas
con el apoyo de José Galeano

Diciembre de 2012
Versión 2

Resumen ejecutivo del informe de evaluación

Paraguay fue uno de los países con mayor disminución de la pobreza en los últimos años, pues entre 2007 y 2011, la pobreza total se redujo en 10 puntos porcentuales (de 60% a 49,6%). Esta reducción estuvo acompañada de un acortamiento de la desigualdad, lo cual quiere decir que el recorte de la pobreza no es sólo producto de crecimiento económico (que en Paraguay tiene dinámicas eminentemente concentradoras del ingreso) sino y sobre todo resultado de políticas redistributivas eficaces que contuvieron la concentración del ingreso (tanto en zonas rurales como urbanas) y lograron avanzar levemente hacia una distribución más equitativa (sólo en áreas urbanas).

La cooperación entre el Gobierno Paraguayo y el PNUD fue decisiva para que Paraguay tuviera por primera vez en su historia una política social explícita, un mecanismo de alto nivel adecuado para dirigirla, capacidades institucionales en ascenso para ejecutarla y un sistema de información adecuado para darle soporte a las decisiones, monitorear las acciones y los presupuestos y rendir cuentas a los ciudadanos.

El establecimiento de esta política social no estuvo exento de dificultades, que se relacionan básicamente con restricciones institucionales de larga data que aún es necesario superar y limitaciones en la movilización de los ciudadanos, aún acallados por un largo período de hegemonía política y dictadura.

Las lecciones de la experiencia ponen de presente los aciertos de la cooperación del PNUD, que supo colocar sus aportes en la estructuración de la dirección política y técnica de la gestión social, en cambios institucionales urgentes y desencadenantes y en proyectos que combinan el alto impacto en el corto plazo y un fuerte efecto demostrativo para impulsar la modernización y expansión de la política social paraguaya. Las recomendaciones están relacionadas con la sostenibilidad de las acciones iniciadas, con la atención prioritaria de comunidades rurales e indígenas que son las de mayor pobreza y con un énfasis especial en continuar promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la orientación y vigilancia de la política social paraguaya.

Resumen de la contribución del PNUD en la lucha contra la pobreza

El Gobierno posesionado en 2008 decidió concentrar esfuerzos en la creación de una política social y la lucha contra la pobreza en Paraguay, y solicitó para el efecto apoyo de la cooperación internacional. El PNUD tomó la decisión de destinar el grueso de sus recursos a acompañar esa propuesta del gobierno y se comprometió con decisión en movilizar además fondos internacionales adicionales para reforzarla.

Los mayores aportes del PNUD se lograron en los tres aspectos que a la postre resultaron decisivos para la construcción de una política de desarrollo social y para el fortalecimiento de la lucha contra la pobreza:

- **Institucionalidad básica** (efecto 22). Fortalecimiento del gabinete social como instancia de diseño, coordinación e integración de la política social. Para el efecto, acompañó al alto gobierno en un conjunto de acciones destinadas a establecer las bases de dicha política en términos de objetivos, procedimientos, responsabilidades, cronogramas, estrategias de intervención y modos óptimos de financiamiento. Este acompañamiento incluyó además la propuesta, diseño inicial y apoyo la Unidad Técnica del Gabinete Social, que se convirtió en la instancia especializada en la planificación y la coordinación operativa de las políticas sociales en el país y tuvo a su cargo la elaboración del primer plan de desarrollo social del Paraguay.
- **Institucionalidad sectorial y apoyo al diseño y operación de programas de alto impacto social** (efecto 20). El PNUD desarrolló el sistema para la identificación y gestión de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza y también apoyó la revisión y ajuste de la estrategia Tekoporâ para la entrega de transferencias condicionadas. Diseñó un refuerzo del programa de transferencias condicionadas con apoyo a iniciativas de generación de ingresos, acceso a alimentos y desarrollo de capacidades de asociación y liderazgo local. También estructuró un programa de oportunidades para mejorar las sus condiciones de vida a las personas más vulnerables a la migración internacional. Cooperó estrechamente con el proceso de reforma del sector de la salud, que fue el principal soporte sectorial de la política social del gobierno. Esta reforma incluyó el diseño y arranque del programa de salud universal y gratuita, la creación de Unidades de Salud Familiar para la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la remisión oportuna a instancias asistenciales, la concepción de la red de urgencias y el centro de despacho para la adecuada operación del sistema de referencia y contrarreferencia, la reforma de los mecanismos de intervención del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, la elaboración del plan nacional de nutrición y la integración de los programas de atención nutricional. En materia de seguridad alimentaria, identificada como una de las mayores necesidades del país, el PNUD mostró la posibilidad de triplicar la oferta disponible de alimentos mediante una estrategia de apoyo a la producción campesina que ayudó a diseñar, aprobar y financiar. En cuanto a la reforma agraria, el mayor logro de la cooperación del

PNUD fue haber identificado las restricciones institucionales existentes, proponiendo un modelo para superarlas dentro del marco legal vigente. En el programa emblemático de registro civil promovió la creación un equipo interinstitucional que pudiera enfrentar las restricciones existentes y le transfirió un enfoque conceptual y una propuesta de acción. En vivienda, el PNUD facilitó el desarrollo de una estrategia de mejoramiento modular de las viviendas rurales, comenzado por las cocinas, baños y sanitarios y abrió puertas de cooperación internacional para ayudar a suplir las restricciones nacionales.

- **Gestión, uso y divulgación de información para la política social.** El PNUD participó activamente, junto con UNICEF y el UNFPA, en el diseño de un sistema de información destinado a apoyar la definición de objetivos y metas en los programas sociales, a monitorear los avances en el logro de esas metas y a hacer seguimiento del gasto social general y específicamente el destinado a los programas de lucha contra la pobreza. Con este sistema de información el país comenzó a tener rendición de cuentas por las políticas sociales y vigilancia ciudadana sobre su desempeño. Como se acaba de mencionar, el PNUD se hizo también cargo del diseño del sistema de información para la gestión de los programas de lucha contra la pobreza y del registro único de beneficiarios de transferencias monetarias.

Por la envergadura e impacto de la cooperación del PNUD en las áreas que acaban de enumerarse, es comúnmente aceptado que el PNUD tuvo un papel decisivo en la estructuración de la política social del Paraguay y de sus programas de lucha contra la pobreza.

Contenido

Resumen ejecutivo del informe de evaluación	1
Resumen de la contribución del PNUD en la lucha contra la pobreza.....	2
Contenido	4
Introducción	5
Objetivos y alcance de esta evaluación.....	6
Contexto base: elevados niveles de pobreza y bajas capacidades de política social	7
Proyectos del PNUD que han contribuido al avance de los efectos relacionados a la reducción de la pobreza	8
Análisis del avance general	11
Análisis de los vínculos entre los efectos previstos y los proyectos del PNUD	13
Fortalecimiento del Gabinete Social y definición de una política social	13
Apoyo al diseño y operación de programas de alto impacto social.....	14
“invertir en la Gente”: información sobre el estado e impacto del gasto social	17
Sistemas de Información para la gestión social y el registro de beneficiarios	18
Desarrollo de capacidades para la gestión nutricional.....	23
Apoyo integral a las familias más pobres	27
Oportunidades para personas altamente vulnerables a la emigración internacional	30
Síntesis de hallazgos sobre la contribución de los Proyectos del PNUD al avance de los efectos relacionados con el desarrollo social y la reducción de la pobreza	32
Lecciones y recomendaciones.....	36
Anexo: Lista de personas entrevistadas.....	41

Introducción

En Paraguay, el desarrollo social fue históricamente lento y sinuoso. La protección social, tanto en materia de salud y seguridad social como de salarios y prestaciones sociales es limitada y selectiva. La clase media es proporcionalmente muy pequeña y los niveles de pobreza se mostraron muy elevados desde que se levantaron los primeros registros en los años 90. La desigualdad vino en aumento durante la última década del siglo pasado y la primera del actual.

A pesar de las necesidades, el país careció por años de una política social estructurada, moderna y democrática, porque impulsarla no era de interés para el estilo político tradicionalmente clientelista y porque reclamarla no estaba al alcance de la ciudadanía, acallada por las secuelas de una larga hegemonía política cruzada por tres décadas de dictadura.

El país tuvo por primera vez una política social definida y masiva a partir de 2008. El PNUD y otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas se pusieron a su servicio y buscaron tener un papel relevante en su estructuración. La cooperación entre el PNUD, el Gobierno y otros agentes sociales se concentró especialmente en fortalecer las capacidades y el entorno institucional requeridos para la dirección general de la política social, en dar soporte técnico a los programas de atención a la población en condiciones de pobreza y en reforzar algunas estructuras sectoriales críticas para el desarrollo social, como la del Ministerio de Salud.

Este documento es una evaluación de los efectos de esa cooperación del PNUD.

La metodología utilizada tuvo cuatro pilares: i) revisión exhaustiva de la documentación de cada proyecto, desde sus antecedentes y formulación hasta los informes más recientes; ii) revisión de las evaluaciones que se ocupan de los proyectos analizados; iii) revisión de la información estadística disponible sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay y su evolución en los últimos 5 años, y también sobre las acciones de los proyectos; y iv) entrevistas con actores claves de las acciones emprendidas, incluidos varios ministros del despacho, los responsables de la dirección y coordinación de los proyectos en el Gobierno y el PNUD y, cuando fue posible, con los “beneficiarios” de las acciones.

La evaluación tiene el propósito principal de recoger lecciones que puedan servir para continuar el camino iniciado, a partir de la potenciación de fortalezas y la superación de debilidades acá identificadas, y para que la experiencia del Paraguay pueda servir en otros ámbitos donde existen dinámicas análogas de cooperación entre el PNUD y los estados.

Objetivos y alcance de esta evaluación

Esta evaluación atañe a los resultados de la cooperación del Programa de las Naciones Unidas –PNUD– en Paraguay destinada a desarrollar la política social y a superar la pobreza. El análisis se concentra en los objetivos y estrategias definidos en el actual marco de cooperación, que se inició en 2007 y está próximo a terminar.

La evaluación tiene por objetivo determinar en qué medida las acciones de cooperación emprendidas conjuntamente por el PNUD, el Gobierno Paraguayo y diversas organizaciones ciudadanas indujeron mejorías en las condiciones de desarrollo del país con impacto positivo en la calidad de vida de la población, con énfasis en la de menores ingresos, contribuyendo así a superar su pobreza.

Se ha utilizado la metodología de evaluación de efecto (outcome evaluation) del PNUD. Ésta se orienta a identificar el cambio en la situación de desarrollo del país en aquellos aspectos específicos en los cuales el PNUD se propuso lograrlos, de común acuerdo con el Gobierno y gracias a la gestión propiciada por el PNUD, el propio Gobierno y de otros agentes nacionales.

La metodología se concentra en:

- Identificar los efectos previstos.
- Determinar cómo y por qué se están logrando o no se están logrando.
- Establecer cuál ha sido la contribución del PNUD, del gobierno y de otros agentes para ese logro.
- Identificar los factores subyacentes y los imprevistos que están afectando la situación.
- Formular recomendaciones para mejorar el desempeño de los ciclos de programación futuros.
- Sistematizar las principales lecciones derivadas de la experiencia.

Contexto base: elevados niveles de pobreza y bajas capacidades de política social

En 2007, el 60% de la población de Paraguay estaba en condiciones de pobreza, mostrando una de las tasas más altas de América Latina. La mayor incidencia era en zonas rurales con 68%, mientras en áreas urbanas llegaba a 54%. La pobreza extrema era especialmente alta, afectando al 31% de la población, 42% en zonas rurales y 24% en urbanas (CEPAL, 2012)¹.

En el mismo año se constataba también que la capacidad institucional del sector público para orientar y gestionar la política social –y con ella la lucha contra la pobreza– era mínima. La larga hegemonía monopartidista vivida por Paraguay había consolidado estructuras gubernamentales que más establecer una política social realizaban acciones de clientelismo político. No existía por tanto un sistema de garantías ciertas de protección social a los derechos de los ciudadanos conjuntamente con un aparato capaz de administrarlas, sino mecanismos para el otorgamiento de servicios a los ciudadanos, que tomaban el carácter de concesiones generosas con el propósito de obtener de ellos favores electorales.

La magnitud de la pobreza indujo al Sistema de las Naciones Unidas para escoger en 2007 la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida como una las tres áreas prioritarias de su Marco de Cooperación en el Paraguay para el ciclo 2007-2011 (Sistema de las Naciones Unidas, 2007).

Durante 2007 apenas comenzaron a esbozarse proyectos de cooperación del PNUD-Paraguay en el área de lucha contra la pobreza, por tratarse de un año de campañas políticas y fin de gobierno, en el que el proceso electoral dificultaba emprender acciones de cooperación concentradas en el desarrollo de capacidades institucionales.

El Gobierno elegido por voto popular el 20 de abril de 2008 había concentrado su campaña precisamente en un conjunto de propuestas destinadas a reducir la pobreza –especialmente la pobreza rural– y mejorar las condiciones de vida de la población, conjuntamente con otros objetivos nacionales entre los que se destacaban la reforma de la justicia y la recuperación de la soberanía energética.

Una vez posesionado en agosto de 2008, el propio Presidente de la República solicitó al PNUD fortalecer su cooperación con el Gobierno en torno a la lucha contra la pobreza. En atención a esa solicitud el PNUD creó la denominada “Cartera de Pobreza”, que gradualmente fue integrada por un conjunto de proyectos concebidos para abordar la lucha contra la pobreza desde una perspectiva integral, con énfasis en la creación de capacidades para establecer y administrar la política social.

¹ Según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay, en 2007 la población en pobreza esa 37%, de los cuales 20% en pobreza extrema y 16% en pobreza no extrema. 24% de la pobreza extrema estaba en zonas rurales y 16% en áreas urbanas (DGEEC, 2007). En este documento se utilizan los datos de CEPAL porque son producidos con una metodología uniforme para todos los países de América Latina, de modo que se facilitan la comprensión de lectores familiarizados con las comparaciones internacionales.

Proyectos del PNUD que han contribuido al avance de los efectos relacionados a la reducción de la pobreza

Esta evaluación de la participación del PNUD en el reducción de la pobreza en Paraguay se concentra en tres efectos que fueron identificados en la el Programa de Cooperación del PNUD en el país. Son los siguientes:

- Efecto 20: Políticas y programas de reducción de la pobreza y el hambre institucionalizados, diseminados e implementados.
- Efecto 22: Capacidad nacional para consensuar, formular, articular e implementar políticas y estrategias para alcanzar el desarrollo y reducir la pobreza, el hambre y la inequidad, fortalecida.
- Efecto 24: Mecanismos nacionales de producción y de acceso a la información y el conocimiento, promovidos.

Los tres efectos seleccionados son de máxima pertinencia en el contexto paraguayo. Apuntan a fortalecer el desarrollo social y combatir eficazmente la pobreza y la desigualdad, mediante:

- Desarrollo de capacidades para la dirección de la política social, incluyendo formulación de la política con base en acuerdos entre el estado y la sociedad, y la coordinación entre la entidades estatales concernidas para lograr integralidad en las garantías públicas a ser provistas (efecto 22).
- Fortalecimiento de los programas sociales prioritarios y creación de las bases institucionales y operativas permanentes y sostenibles para la implantación de las políticas (efecto 20).
- El establecimiento de un soporte de información que permita monitorear las acciones, conocer y hacer públicos los resultados obtenidos y generar conocimiento a partir de la experiencia para cualificar acciones futuras (efecto 24).

Una síntesis de los programas y proyectos emprendidos en búsqueda de cada uno de los efectos mencionados se incluye en la Tabla No. 1. Cabe notar que todos los programas y proyectos seleccionados están involucrados con los tres efectos previstos. El algunos casos su pertinencia para dos o tres efectos es tan importante que su clasificación en uno de ellos resulta arbitraria.

Tabla No. 1
PNUD – Paraguay
Proyectos de Lucha contra la Pobreza del período 2007-2012

Número	Proyecto	Presu- puesto (US\$)	Iniciación	Termina- ción
Efecto 20: Políticas y programas de reducción de la pobreza y el hambre institucionalizados, diseminados e implementados				
00062580	Puentes al desarrollo incluyente Proponer y poner en marcha una estrategia para la atención integral del Estado a las personas en condición de pobreza, incorporando acciones para su participación activa en la transformación de su entorno, la atención de sus necesidades psicosociales y el fortalecimiento del tejido social de sus comunidades	500.000	08/2008	06/2012
00058234	Apoyo a la eficacia de la gestión de programas orientados a la reducción de la pobreza – Componente “Facilitando resultados en programas de asistencia nutricional” Complementar la estrategia de transferencias monetarias con una estrategia para atender la desnutrición de niños y gestantes, mejorar la atención alimentaria de niños con riesgo nutricional y brindar asistencia nutricional a las poblaciones indígenas.	318.878	2008	2012
Efecto 22: Capacidad nacional para consensuar, formular, articular e implementar políticas y estrategias para alcanzar el desarrollo y reducir el hambre y la inequidad, fortalecida				
00061027	Mejoramiento de la gestión y seguimiento de la calidad de la inversión pública social Apoyo al fortalecimiento del Gabinete Social (creado en 2003). Diseño inicial de sistemas de información de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza y subsidios condicionados. Diseño inicial de una Unidad Técnica de apoyo al Gabinete Social.	272.480	01/2009	06/2010
00076370	Promoción del diálogo público-privado Fortalecer la articulación entre los sectores público y privado para la reducción de la pobreza.	263.713,06	10/2010	12/2013
00076214	Promoción del diálogo social para la implementación de políticas de reducción de la pobreza. Cadenas productivas Consolidar el modelo de negocios inclusivos desarrollado por el proyectos “Puentes para el desarrollo incluyente de familias en extrema pobreza”, como complemento de los programas de transferencias monetarias condicionadas	246.094,51	10/2010	12/2013

00075217	• Soluciones sanitarias: Diseño y facilitación del funcionamiento inicial de la Unidad Técnica responsable de un programa para la provisión de unidades sanitarias. Gestión del proyecto piloto y diseño y estructuración del programa emblemático	180.000 876.959	06/2010 09/2011	12/2012 12/2012
00060543	• Programa Oportunidades, Juventud, Empleo y Migración. Atender los problemas de ingreso y trabajo de jóvenes y mujeres que son los más propensos a migrar. Aprovechar los recursos llegados por remesas para desarrollar emprendimientos productivos que puedan evitar nuevas migraciones. Mejorar el ingreso y las condiciones de trabajo del servicio doméstico, que es especialmente vulnerable a la migración.	3.671.934	2008	11/2012
00073407	• Apoyo a la consolidación de programas prioritarios en salud Apoyar el desarrollo de capacidades institucionales del Ministerio de Salud y Bienestar Social para la implementación del programa prioritario de salud	265.167,21	05/2010	12/2013
00073409	• Asesoría técnica al Gabinete Social Consolidación del Gabinete social en la perspectiva de ser el eje de implementación de los programas sociales. Conformación de la Unidad Técnica del Gabinete Social y apoyo a la formulación de los programas sociales prioritarios.	197.041,63	01/2010	12/2013
00060873	• Invertir en la Gente Desarrollo y aplicación de una metodología para el seguimiento y evaluación de los gastos sociales del Gobierno.	656.204	03/2008	12/2013
Efecto 24: Mecanismos nacionales de producción y de acceso a la información y el conocimiento, fortalecidos				
00073088	• Expansión del Sistema de Información y Gestión del Paraguay y el Registró Único de Beneficiarios Desarrollo y aplicación de un sistema adecuado para la gestión de los beneficiarios de las transferencias monetarias.	253.000	01/2010	06/2012
00071020	• Fortalecimiento de capacidades de la gestión pública para la consolidación de la política social Diseño de una instancia adecuada para apoyar la gestión de la política social y creación de los instrumentos básicos para lograrlo	247.000	01/2010	12/2012

Análisis del avance general

Paraguay fue uno de los países con mayor disminución de la pobreza en los últimos años (Ver Tabla No. 2). Entre 2007 y 2011, la pobreza total se redujo en 10 puntos porcentuales (de 60% a 49,6%). Proporcionalmente, la reducción de la pobreza extrema fue menor, pues alcanzó a ser de sólo 3,4 puntos porcentuales (de 31,4% a 28%).

La disminución se operó especialmente en áreas urbanas con 11,5 puntos (de 54,4% a 49,2%) en la pobreza total y 5,3 puntos (de 23,5% a 18,2%) en la pobreza extrema. En contraste, la pobreza extrema en áreas rurales no disminuyó.

En términos generales, las mayores reducciones se observan en 2008 y 2011.

Tabla No. 2
Paraguay
Evolución de la Pobreza y la Pobreza Extrema, 2007-2011

Años	Pobreza			Pobreza extrema		
	Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
2007	60,0	54.4	67.6	31.4	23.5	42.4
2008	56.9	50.3	66.3	30.1	20.9	43.1
2009	56,0	48.2	67.1	30.4	19,0	46.6
2010	54.8	46.5	66.6	30.7	19.4	46.8
2011	49.6	42.9	59.3	28,0	18.2	42.1

Fuente: (CEPAL, 2012)

Esta reducción de la pobreza es principalmente producto de dos factores que usualmente interactúan: el crecimiento económico y las políticas deliberadas de distribución del ingreso. En el caso de Paraguay, el crecimiento económico explica una parte de la reducción de la pobreza; de hecho los dos años de mayor reducción de la pobreza son los siguientes a los años de mayor crecimiento, que son 2007 y 2010. (Ver Tabla No. 3).

Tabla No. 3
Paraguay
Crecimiento del PIB total y per cápita, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Crecimiento anual PIB (%)	6,8	5,8	-3,8	15,0	4,0
PIB per cápita (US\$)	1.997	2.710	2.254	2.840	3.635

Fuente: (Banco Mundial, 2012)

No obstante, el crecimiento no explica totalmente la disminución de la pobreza. Las principales fuentes de crecimiento económico del Paraguay (además de la generación eléctrica) están ligadas a actividades que generan poco empleo en términos relativos y por tanto tienden a filtrar una parte reducida de sus beneficios, de modo que son concentradoras del ingreso. Por tanto, por sí mismas pueden reducir la pobreza, pero ampliando la brecha social.

Las políticas redistributivas pueden tener un doble efecto: contener la tendencia concentradora de las dinámicas económicas predominantes y mejorar la distribución del ingreso. La Tabla No. 4, relativa al coeficiente de Gini muestra que la distribución del ingreso mejoró gradualmente entre 2007 y 2010. Ello indica que además del crecimiento hubo políticas redistributivas eficaces que contuvieron la concentración del ingreso y lograron, aunque tímidamente, crear una distribución más equitativa. El mejoramiento de la distribución del ingreso fue esencialmente urbano, de modo que las políticas gubernamentales parecen haber sido más efectivas en las áreas urbanas, mientras que en las rurales tuvieron apenas efecto de contención de las tendencias concentradoras.

Tabla No. 4
Paraguay
Coeficiente de concentración de ingreso de Gini, 2007-2010

Años	Nacional	Urbano	Rural
2007	0.548	0.490	0.599
2008	0.529	0.468	0.581
2009	0.512	0.438	0.584
2010	0.533	0.468	0.586

Fuente: (CEPAL, 2012).

El análisis siguiente mostrará cuáles acciones tuvieron un rol de contención y cuáles otras de redistribución efectiva y cuál fue el rol del PNUD en ellas.

Análisis de los vínculos entre los efectos previstos y los proyectos del PNUD

Esta sección contiene una revisión del modo como cada uno de los programas y proyectos de cooperación entre el Gobierno de Paraguay y el PNUD contribuyeron a los efectos previstos.

Fortalecimiento del Gabinete Social y definición de una política social

Las entrevistas y análisis realizados en torno a esta evaluación permitieron constatar que el principal logro de la cooperación entre el PNUD y el gobierno de Paraguay en materia de política social y lucha contra la pobreza ha sido el fortalecimiento del Gabinete Social, cuyo eje es el diseño, creación y apoyo a la gestión de su Unidad Técnica. Gracias a estas acciones, el país logró por primera vez estructurar e impulsar una política social.

Poco después de su posesión en agosto de 2008, el Presidente de la República solicitó al PNUD brindar su cooperación con especial énfasis en torno al desarrollo de una política social y a la lucha contra la pobreza.

El PNUD respondió inicialmente con la creación del proyecto “mejoramiento de la gestión y seguimiento de la calidad de la inversión pública social”. El proyecto propició varias reuniones del Presidente de la República y su gabinete con expertos nacionales e internacionales en desarrollo social, que tuvieron el propósito de facilitar a los agentes del alto gobierno una definición conjunta de las políticas sociales prioritarias y la distribución de responsabilidades para lograrlas. Estas reuniones –conocidas como las cumbres de Cerrito–, permitieron definir los grandes objetivos de la política social para el período de gobierno.

El Gobierno requería de una estrategia para la coordinación de los sectores sociales, que estaban atomizados. En febrero de 2009, tras la reunión de Cerrito II, el PNUD propuso al gobierno una estrategia para fortalecer el funcionamiento del Gabinete Social, que había sido creado en 2003 pero era prácticamente inoperante. La estrategia incluyó tres componentes: crear una dinámica de decisión colectiva en el Gabinete Social, brindar asesoría a la gestión del Ministro Coordinador del Gabinete Social y crear la Unidad Técnica del Gabinete Social.

A la postre, el Gabinete Social y su coordinación se convirtieron en el ente rector colectivo que dio cuerpo a las políticas sociales, las dotó de bases de integralidad y mecanismos de coordinación intersectorial, y se hizo interlocutor sólido de las autoridades fiscales, que en el pasado habían sido las determinantes exclusivas del alcance de las acciones sociales en el país. La Unidad Técnica del Gabinete Social se creó con base en la transferencia brindada por el PNUD de conocimientos y

experiencias de otros países y obtuvo del PNUD acompañamiento permanente destinado a cualificar el alcance de sus propuestas.

La cooperación del PNUD al Gabinete Social, a los ministerios que lo conforman y a la Unidad Técnica del Gabinete Social continuó en 2009 con el “programa de fortalecimiento de capacidades de la gestión pública para la consolidación de la política social” financiado con fondos fiduciarios provistos por la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID). En el marco de este programa, el Gobierno se apropió rápidamente de la propuesta inicial del PNUD y se puso al frente de la Unidad Técnica del Gabinete Social, la cual asumió las funciones de ente planificador de la gestión social que finalmente se plasmaron en el primer plan rector de la política social en el país: “Paraguay para Todos y Todas –Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020”. Esta formalización de la política social tuvo como eje varios ejes prioritarios que fueron denominados “programas emblemáticos”.

Balance

- **Logros.** La cooperación acertó optando por una estrategia adecuada y efectiva de desarrollo de capacidades nacionales y movilización de recursos en esa dirección. Se creó una estructura para dirigir la política social y coordinar las acciones. El Gabinete Social se fortaleció como eje de dirección y responsable colectivo de la política social. La Unidad Técnica del Gabinete Social alcanzó un rol relevante como instancia técnica de planificación, coordinación y monitoreo de la política social. Gracias a este dispositivo institucional, se formularon una política y un plan de desarrollo social.
- **Fortalezas.** El Gabinete Social y su Unidad Técnica lograron gran legitimidad dentro de la estructura del poder ejecutivo, agenciando una vocería colectiva y escuchada en favor de la política social y la lucha contra la pobreza. Se creó capacidad institucional de coordinación y priorización de la política social
- **Debilidades.** Las estructuras creadas aún no estaban suficientemente consolidadas desde el punto de vista legal y político (legitimidad ante la opinión pública) cuando se cortó su proceso de desarrollo por causa del cambio abrupto de gobierno. Hay incertidumbre sobre su sostenibilidad por razones ajenas a la cooperación del PNUD.

Apoyo al diseño y operación de programas de alto impacto social

El PNUD se comprometió con la política pública para el desarrollo social 2010-2020 y canalizó gran parte de sus recursos al apoyo de su ejecución mediante el programa “asesoría técnica al Gabinete Social”. El acompañamiento incluyó la provisión de apoyo permanente por consultores nacionales e internacionales para brindar asistencia técnica en los programas emblemáticos de: protección

integral de los más pobres y transferencias condicionadas, salud, computadoras en la escuela, seguridad alimentaria, reforma agraria, registro civil y hábitat.

- **Protección integral a los más pobres y transferencias condicionadas.** El PNUD desarrolló el sistema para la identificación y gestión de beneficiarios (este proyecto se analiza más adelante). También apoyó la revisión y ajuste de la estrategia Tekoporâ para la entrega de transferencias condicionadas.
- **Salud.** La cooperación del PNUD acompañó al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en la elaboración, puesta en marcha, revisión anual y ajustes de su plan estratégico 2009-2013. Participó también en el diseño y evaluación de la política sectorial, incluyendo los programas de gratuidad de servicios, Unidades de Salud Familiar y Redes Integradas de Servicios de Salud. Acompañó además el proceso de reestructuración del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición(este proyecto se analiza más adelante).
- **Nutrición.** El PNUD apoyó la reformulación de la estrategia nacional de nutrición y la reestructuración de su marco institucional(este proyecto se analiza más adelante).
- **Seguridad alimentaria.** El PNUD acompañó al Ministerio de Agricultura y Ganadería en la concepción y formulación del programa emblemático destinado a triplicar la producción de alimentos, fortalecer la agricultura familiar campesina y garantizar seguridad alimentaria nacional, contribuyendo a reducir la pobreza rural con el acceso a nuevos ingresos y la pobreza urbana con la disponibilidad y disminución de precios de los alimentos.
- **Reforma agraria.**En el programa emblemático “Reforma Agraria Integral”, el PNUD contribuyó a diseñar procesos de gestión adecuados para coordinar la gestión de las diferentes entidades involucradas en la solución de los problemas urgentes de los asentamientos.
- **Registro civil.** En el programa emblemático “Incluyendo a las personas en el ejercicio de su Derecho a la Identidad” el PNUD facilitó la coordinación requerida entre la Unidad Técnica del Gabinete Social, el Registro del Estado Civil, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio del Interior y otras entidades, para lograr mayor eficiencia en los procesos de registro y promover que el registro sea componente obligatorio del protocolo de atención al parto, de suerte a que todos los recién nacidos sean registrados en el contexto institucional.
- **Vivienda y hábitat.** En el Programa Emblemático “mejorando las condiciones de habitabilidad”, destinado a contribuir a la reducción del déficit habitacional de las familias en situación de pobreza localizadas en áreas rurales, el PNUD contribuyó a la formulación de propuestas y la movilización de recursos para el mejoramiento de viviendas y la provisión de agua potable, unidades sanitarias y cocinas eficientes. Conjuntamente con la Unidad Técnica del Gabinete

Social promovió una estrategia de planificación conjunta y de asignación o reasignación de recursos humanos y financieros.

- **Computadoras en la escuela.** Paraguay se plateó la necesidad de reforzar el aprendizaje escolar con nuevas tecnologías. El Ministerio de Educación Pública propuso la estrategia de proveerlas en aulas especializadas mientras un movimiento no gubernamental impulsó con respaldo del legislativo la estrategia de una computadora por estudiante. El PNUD fue invitado a facilitar una mediación; ésta mostró que ambas estrategias implicaban un cambio profundo y urgente en el modelo pedagógico vigente en el país y que podían ser complementarias en el proceso de transición hacia un sistema escolar adecuado a las necesidades actuales. Las recomendaciones del PNUD fueron acogidas.
- **Estrategia de comunicación y movilización.** El PNUD asesoró el abordaje de estrategias comunicacionales para fortalecer el avance de los programas emblemáticos gracias al apoyo y movilización de la población.

Balance

- **Logros.** Haber establecido un conjunto de programas emblemáticos le dio norte a la política social del Paraguay y sirvió como acicate para unir esfuerzos y establecer sinergias, creando un precedente relevante. En los programas de transferencias condicionadas, salud y nutrición hubo proyectos específicos de cooperación del PNUD cuyos logros se analizan en las secciones siguientes. El principal logro de la cooperación del PNUD en materia de seguridad alimentaria fue haber puesto sobre la mesa la capacidad potencial del país para atender su demanda interna de alimentos y la posibilidad y conveniencia de triplicar la oferta disponible. En cuanto a la reforma agraria, el logro de la cooperación del PNUD fue haber identificado las restricciones institucionales existentes, proponiendo un modelo para superarlas dentro del marco legal vigente. En el programa emblemático de registro civil fue un logro sustantivo promover un equipo interinstitucional que pudiera enfrentar las restricciones existentes y haberle entregado un enfoque conceptual y operativo adecuado. En materia de vivienda, el PNUD facilitó el desarrollo de una estrategia modular y abrió puertas de cooperación internacional para ayudar a suplir las restricciones nacionales. En la estrategia de computadoras en la escuela, la mediación del PNUD logró articular posiciones enfrentadas en torno a una estrategia unificada y sinérgica.
- **Fortalezas.** La principal fortaleza construida fue el empoderamiento de la Unidad Técnica del Gabinete Social como articulador técnico de políticas sociales en el país e interlocutor sólido para la integración de esfuerzos que requieren interinstitucionalidad.

- **Debilidades.** Todos los programas emblemáticos chocan con restricciones e inercias institucionales que dificultan su ejecución. Por ello fueron objeto central de las propuestas de cooperación y requieren aún grandes esfuerzos de cambio.

“Invertir en la Gente”: información sobre el estado e impacto del gasto social

La carencia por muchos años de una política social en Paraguay estuvo aparejada de la falta de conciencia alrededor de sus instrumentos y la correspondiente rendición de cuentas. Ello explica por qué los conceptos de “metas sociales” y “gasto social” eran desconocidos por la ciudadanía paraguaya, hasta 2003, año en el cual el PNUD y UNICEF propiciaron un primer monitoreo del estado de la situación social y del gasto destinado a mejorarla en función de la definición y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En esta perspectiva, el PNUD y UNICEF establecieron conjuntamente el programa “Invertir en la Gente”, al cual se sumó UNFPA en 2005. Gracias al programa se inició el costeo de las metas sociales y un análisis periódico del presupuesto público y de la inversión social relacionados con ellas. Sobre estas bases fueron producidos por primera vez en el país Informes Nacionales de Desarrollo Humano, Informes de avance de los Objetivos del Milenio e Informes sobre el gasto social.

En marzo de 2008 el programa fue fortalecido por solicitud del nuevo Gobierno, con el objetivo de monitorear los avances de la política social vencedora en las urnas y acompañar el fortalecimiento de varias instancias estatales requeridas para institucionalizarla y ejecutarla, tales como el Gabinete Social y su Secretaría Técnica, la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Acción Social, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Invertir en la Gente desarrolló una sólida herramienta para el monitoreo permanente de las políticas sociales y el análisis sistemático de su impacto. A partir de 2009, sirvió también de base para el establecimiento del el Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios de los Programas Sociales y del Registro Único de Beneficiarios, que se examinan en el título siguiente.

Balance

- **Logros.** “Invertir en la gente” logró fortalecer y compatibilizar los sistemas y fuentes de datos de los ministerios sociales, creó las bases de información para la toma de decisiones en los programas sociales prioritarios y ha sido el soporte esencial para la asignación presupuestal y el monitoreo del gasto en los sectores sociales y en la lucha contra la pobreza.
- **Fortalezas.** La concepción y la plataforma de “Invertir en la Gente” han recibido varios reconocimientos internacionales. La metodología para el análisis del gasto social y la incidencia

que se puede tener en el presupuesto público ha sido adoptada y diseminada por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y es aplicada por en varios otros países, que para el efecto reciben asistencia técnica del Paraguay.

- **Debilidades.** Las entrevistas realizadas coincidieron en afirmar que la principal debilidad del programa ha sido la falta de una estrategia más potente de divulgación pública de la información, de manera que se estimule una mayor participación ciudadana en su comprensión y monitoreo y, de paso, una mejor toma de decisiones en el sector público por parte de funcionarios que se sienten vigilados y deben rendir cuentas por sus acciones. También se puso de presente que las debilidades de gestión institucional en los sectores sociales pesaron de manera decisiva en dificultar el logro de las metas propuestas y estimular el temor a la divulgación de los compromisos programados y los logros efectivos.

Sistemas de Información para la gestión social y el registro de beneficiarios

La estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza incluyó el programa Tekoporâ, concebido como un conjunto de acciones de identificación y apoyo con servicios estatales y transferencias monetarias a las familias más pobres. El eje de un programa de esta naturaleza es un sistema sólido de información. En 2008, el Gobierno paraguayo no contaba con un registro de beneficiarios único sino con listados de diversos programas y entidades, carentes de relación entre sí y excesivamente heterogéneos para poder integrarse en una base de datos. Tekoporâ encontró por ello grandes vacíos en materia de información demográfica y de ingresos familiares, y severas limitaciones para el manejo y almacenamiento de la información especializada requerida. Ambas limitaciones impedían la expansión de cobertura, el acceso a recursos, la garantía de eficacia y eficiencia de las acciones y, en general, la adecuada gestión del programa.

El PNUD se hizo cargo del diseño y montaje del Sistema de Información y Gestión del Paraguay – SIGPA–, el Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios de los Programas Sociales –SIGBE– y del Registro Único de Beneficiarios –RUB–.

El SIGPA permite el monitoreo permanentemente de las magnitudes, la eficacia y la eficiencia del gasto social y el seguimiento en el tiempo del impacto real de los diversos programas, proyectos y estrategias de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Está concebido para orientar el direccionamiento de las políticas sociales y otorgar transparencia al uso de los recursos públicos.

El SIGBE es un módulo del SIGPA que permite a cualquier programa social identificar sus beneficiarios utilizando datos censales, demográficos y socio-económicos ordenados según los criterios que en cada caso se consideren pertinentes. Permite también la administración de bases de datos de beneficiarios facilitando su habilitación en los programas y el monitoreo de los beneficios recibidos.

El RUB se nutre del SIGBE para tener un registro único nacional de beneficiarios de programas sociales, independientemente de la heterogeneidad de criterios de selección que hayan sido utilizados. Cada programa social que sea incluido puede tener información de la base de datos general de programas sociales en Paraguay y a la vez alimentarla, permitiendo que haya información en tiempo real de la totalidad de individuos y familias cubiertos por la gestión social y el tipo de prestaciones recibidas. El RUB permite además combinar datos estadísticos e información cualitativa, facilita la creación de escenarios, prevé resultados posibles de diferentes estrategias de focalización para orientar el diseño de nuevos programas y da soporte a la gestión de transferencias monetarias y otras prestaciones.

El SIGPA se inició en 2008 en el marco del proyecto de “mejoramiento de la gestión y seguimiento de la calidad de la inversión pública social”. Gracias a la celeridad con la que se hizo el desarrollo inicial, en poco tiempo permitió duplicar el número de beneficiarios de transferencias monetarias, que pasaron de 13 mil a 30 mil. Dado que el proyecto tenía recursos muy limitados, el diseño inicial se hizo con soportes tecnológicos precarios; no obstante, constituyó un despegue en la gestión de información para la política social y creó una dinámica de soporte con información al incremento de cobertura de los programas de lucha contra la pobreza.

En 2009 se continuó el desarrollo del SIGPA, el SIGBE y el RUB con recursos del “programa de fortalecimiento de capacidades de la gestión pública para la consolidación de la política social” que dieron vida al proyecto de “expansión del SIGPA-RUB”, iniciado en enero de 2009 y con diciembre de 2012 como plazo final.

La empresa nacional contratada para el desarrollo del software tuvo varios retrasos en su cronograma y quebró cuando había un nivel intermedio de avance aún no documentado. Por ello, el proyecto se vio en la necesidad de rearmar el equipo con los operadores clave que tenía la empresa desaparecida. Los atrasos de la empresa inicial, la falta de capacidad técnica, la rotación de personal, la resistencia al cambio por el reaprendizaje que implicaba y el hecho de que el nuevo sistema deja pistas de auditoría dieron lugar a prevenciones e insatisfacción del equipo de la Secretaría de Acción Social. Esta insatisfacción se agudizó con el hecho de que desde 2009 a la fecha el proyecto ha transitado por 4 cambios de ministros de la SAS y su equipo de dirección, 5 cambios de directores de Tekoporâ y 5 cambios de jefes de informática de la misma entidad. Cada cambio implicaba una labor relevante de motivación y diálogo. El PNUD no detectó oportunamente los factores de riesgo ni satisfizo las expectativas de urgencia y por ello se generó una situación de desentendimiento. Puede decirse que la cooperación estaba desarrollando un trabajo de alta calidad técnica en un ámbito muy cargado y variable políticamente sin atender a este aspecto clave. El desentendimiento llevó a la Unidad Técnica del Gabinete Social a dudar sobre la validez del sistema desarrollado por el PNUD y buscó alternativas. Finalmente, una evaluación del BID encontró que el SIGPE tenía las características necesarias para la gestión social general y la identificación y gerencia de beneficiarios.

Actualmente el SIGPA-SIGBE-RUB hace los pagos de 100 mil beneficiarios de transferencias monetarias, monitorean otras prestaciones, procesan el empadronamiento de beneficiarios y rinden cuentas con su módulo estadístico. El SIGPA y el RUB lograron interconectarse en una base de datos única de la información provista por diferentes programas sociales con estrategias heterogéneas de intervención y de selección de beneficiarios. El SIGPA y el RUB fueron potenciados para estar en capacidad de utilizarse para la gestión social en los niveles central y departamental o distrital, y para estar en capacidad de cubrir los 66 distritos más vulnerables a la pobreza en el país.

Balance

- **Logros.** SIGPA, SIGBE y RUB son sistemas potentes para la gestión social, que han logrado impacto positivo en la coordinación de estrategias sociales (oferta) y la identificación y gerencia de beneficiarios (demanda). El PNUD cumplió un rol esencial de innovación en un ámbito de muchas presiones, restricciones y temores. Hizo un aporte de alta trascendencia, pues la información oportuna y de calidad es decisiva para todos los programas sociales y especialmente para aquellos que administran beneficiarios de transferencias monetarias.

SIGPA, SIGBE y RUB tienen un diseño ajustado a las necesidades del país y maduro para dar soporte a la gestión social general y la administración de programas de atención a las familias y personas en condiciones de pobreza. La base de datos de beneficiarios incluye a todas las personas y familias que reciben servicios sociales provistos por el nivel central. La tecnología, el knowhow, la documentación de soporte, los programas fuente y una estrategia de capacitación personalizada están a disposición de cualquier entidad del gobierno paraguayo.

- **Fortalezas.** El sistema desarrollado es robusto, potente y de bajo costo. “Anteriormente los informes del Gobierno y de los ministros no eran precisos ni correctos. El sistema permite que nosotros como sector público podamos saber en qué nos movemos y podamos informar de manera precisa a la gente (Hugo Royg). “Con el SIGBE y el RUB, el Gobierno puede saber qué es lo que se entrega y quien lo recibe o no lo recibe. Con el módulo de focalización se pueden seleccionar muy fácilmente beneficiarios conociendo el acceso que cada uno tiene a todos los programas. El SIGPA, por su parte, le permite saber al gobierno hasta dónde puede ir en política social (Ángela Giménez).

“La mayor ganancia fue lograr que los beneficiarios de Tekoporâ, Abrazo y otros programas formaran parte de una base de datos única que nos permite maximizar el impacto de los servicios y transferencias. (...) Estamos listos para usar todo ese sistema para seleccionar y administrar los beneficiarios. Porque tenés información y podés saber exactamente quien recibe qué beneficio. (...) Los datos que el sistema arroja son muy valiosos. Por ejemplo, nos permitió ver que de los 800 mil beneficiarios, 140 mil son analfabetas o que 90% de las familias cocinan en la tierra, y otros datos similares que nos permiten orientar todas las acciones específicas (Hugo Royg)”.

- **Debilidades.** La primera fase de desarrollo y aplicación del SIGPA enfrentó dificultades porque el consultor que realizó el desarrollo inicial controlaba los programas fuente y la información, atribuyéndose un poder abusivo con información políticamente sensible. Una vez solucionada esta situación, la experiencia dejó enseñanzas sobre la negociación de derechos de propiedad en contratos orientados al desarrollo de software y la creación de bases de datos.

Solucionado el impasse anterior, el PNUD concentró esfuerzos en el desarrollo de los recursos tecnológicos, habiendo sido proporcionalmente más débil en el acompañamiento a la toma de decisiones y al desarrollo de la capacidad y la cultura organizacional requeridas por los sistemas de gestión de políticas sociales y beneficiarios directos. Este desbalance trajo como consecuencia dificultades para la adecuada comprensión y adopción de los sistemas desarrollados. Por esta causa, hubo malentendidos entre la Unidad Técnica del Gabinete Social y el PNUD sobre la pertinencia del SIGPA y el RUB. “Hubo errores de comunicación que provocaron tensiones y falta de comprensión de ciertos aspectos. Ha habido procesos no suficientemente entendido por todos los actores, pero eso ya está en el pasado” (Jorge Talavera).

Desarrollo de capacidades en el Ministerio de Salud y Bienestar Social y abordaje de la protección universal en salud

En 2007 Paraguay era uno de los países de América Latina con mayores retrasos en protección social y, particularmente, en la relacionada con la salud. La mayor parte de la población no tenía acceso a un sistema de aseguramiento en salud y se estima que casi 40% de la población no podía acceder a algún servicio institucional de salud.

El Gobierno que se posesionó en 2008 se planteó una profunda reforma en la prestación de los servicios de salud en el país y solicitó el apoyo del PNUD y otros organismos de cooperación. El PNUD, con el proyecto “apoyo a la consolidación de programas prioritarios en salud” concentró sus esfuerzos en el desarrollo de capacidades de formulación de políticas, planificación, diseño integral de estrategias de implementación, transformación institucional y montaje operativo.

El PNUD apoyó inicialmente al Ministerio de Salud y Bienestar Social en la formulación y desarrollo de líneas estratégicas del Plan Nacional de Promoción en Calidad de Vida y Salud con Equidad en el Paraguay 2008-2013. Con este marco, el PNUD y el Ministerio de Salud y Bienestar Social cooperaron en el diseño y montaje del programa de salud gratuita, el diseño de las Unidades de Salud Familiar y la definición de la estrategia para su montaje en todo el país, la redefinición de la red de urgencias y de la atención prehospitalaria, la restructuración del sistema nacional de referencia y contrarreferencia, incluido el centro de despacho, el asesoramiento técnico para la

optimizar la gestión interna sectorial y el apoyo a la implementación del plan de comunicación del ministerio en 2010. También emprendieron conjuntamente la reestructuración del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, que estaba teniendo un impacto mínimo en la promoción y control de la calidad de los alimentos.

Balance

- **Logros.** El esfuerzo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social apoyado por el proyecto logró iniciar la gratuidad de los servicios de salud, con gran cobertura y legitimidad; aunque no hay datos confiables, se estima que este cambio contribuyó a mejorar el perfil epidemiológico del país, impactando la calidad de vida. También fueron creadas 700 Unidades de Salud Familiar que facilitan acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención curativa básica y remisión oportuna a niveles de mayor complejidad en todo el territorio nacional. La red de urgencias reporta reducciones significativas en los tiempos de atención in situ y traslado oportuno. No existen aún datos disponibles sobre el impacto de los ajustes en el sistema nacional de referencia. El INAN se transformó profundamente y actualmente tiene un rol relevante en la vigilancia de la inocuidad de los alimentos, las buenas prácticas de manufactura y el control de calidad de alimentos e insumos alimentarios importados.
- **Fortalezas.** “La cooperación del PNUD estuvo consustanciada con la política nacional y se comprometió con las metas sociales. En varios casos fue crítico de las propuestas nacionales pero lo hizo de manera fraternal y siempre con propuestas alternativas. No actuó como una burocracia internacional sino como un aliado con experiencia. Orientó los recursos a necesidades percibidas por el ministerio y el país y no a caprichos predefinidos en las sedes. Nunca pidió que el país se adaptara a las políticas de Naciones Unidas sino que buscó adaptarse a las políticas del país. (...) Trabajó en equipo con otros organismos de Naciones Unidas como OPS, UNICEF y FAO, de modo que no hubo superposiciones sino complementación. Ayudó decisivamente a cohesionar el equipo de gobierno en el Ministerio de Salud y las relaciones de éste con el resto de los sectores sociales. (...) Contribuyó de manera decisiva a romper inercias y a hacer cosas diferentes que nos permitieron innovar en la política de salud. (...) También apoyaron la realización de compras urgentes, que por razones de emergencia o inflexibilidades de la gestión presupuestal nosotros no estábamos en capacidad de realizar con la celeridad requerida (Esperanza Martínez)”.
- **Debilidades.** Las mayores dificultades del proyecto estuvieron ligadas a las limitaciones institucionales del Ministerio de Salud y Bienestar Social, que tiene una estructura interna de muy difícil administración, un sistema precario de relaciones entre el nivel central, las regiones y las instituciones hospitalarias, y políticas de remuneración que dificultan la vinculación de profesionales de alto nivel y capacidad de dirección. El sector tiene también una severa restricción de financiamiento puesto que los fondos disponibles son mayoritariamente asignados a servicios personales con descuido de la infraestructura, dotación, insumos y

procesos que garantizan la efectividad de los recursos humanos. Por las dos razones anteriores, el programa emblemático de gratuidad de los servicios de salud, si bien ha mejorados sustancialmente el acceso, no es plenamente equitativo puesto que concentra recursos en zonas urbanas. La cooperación del PNUD se esforzó por contribuir a la superación de estas debilidades, con un éxito menor porque se trata de restricciones estructurales que superan el alcance de un proyecto de cooperación.

Las entrevistas realizadas y los documentos revisados mostraron que las principales debilidades de la cooperación del PNUD con el Ministerio de Salud y Bienestar Social estuvieron asociadas a restricciones presupuestales que impidieron profundizar la cooperación. El Ministerio de Salud y Bienestar Social hizo notar también que los procesos de adquisición por UNOPS tienden a ser lentos y engorrosos, y frecuentemente incapaces de adaptarse a las urgencias determinadas por las demandas de salud de la población o la inflexibilidad de los ciclos presupuestales. Estas demoras se presentaron especialmente con la compra de medicamentos, ambulancias y vehículos.

Desarrollo de capacidades para la gestión nutricional

En 2005, el gobierno del Paraguay asumió el compromiso de incrementar el gasto social en forma progresiva para poder cumplir con los Objetivos del Milenio. Con ese propósito optó por la implementación de dos proyectos principales: el Programa de Asistencia Alimentario Nutricional – PROAN– ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Red de Protección Social, a cargo de la Secretaría de Acción Social.

El Marco de cooperación de las Agencias de Naciones Unidas en Paraguay 2007-2011 se propuso fortalecer la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones gubernamentales orientadas al cumplimiento de las Metas del Milenio. Bajo esta orientación, el PNUD aprobó en 2008 el proyecto “Apoyo a la Eficacia de Programas Prioritarios” y creó la Oficina de Desarrollo Local con el propósito de coordinar la cooperación técnica del PNUD con gobernaciones, municipalidades y organizaciones no gubernamentales y comunitarias. De la mano con la Oficina de Desarrollo Local, el proyecto se propuso como primer componente aplicar herramientas de buena gestión en el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional y también desarrollar una experiencia demostrativa en Caazapá para fortalecer la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables, con énfasis en las comunidades indígenas.

El proyecto diseñó un conjunto de acciones concretas para atender a poblaciones en extrema pobreza. Entre ellas se destacan modificaciones en los procedimientos para detección de riesgo nutricional infantil y cambios en el modo y el plazo de tratamiento de los niños y niñas con desnutrición y de las gestantes. Los diseños iniciales fueron sometidos a estudios de investigación de impacto que confirmaron una disminución significativa de la prevalencia de la desnutrición en los menores de 5 años de edad beneficiarios del programa.

Para la asistencia nutricional de poblaciones vulnerables e indígenas, el proyecto se asoció con el programa de transferencias condicionadas de Tekoporã. Su diseño inicial recogió la experiencia disponible de otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en seguridad alimentaria. Su resultado fue un conjunto de metodologías de intervención nutricional que fueron implementadas con éxito por el Gobierno y adoptadas por los otros actores involucrados en la atención nutricional. La experiencia demostrativa de Caazapá mejoró significativamente las condiciones nutricionales locales y permitió la elaboración de un manual de réplica que está disponible para otras regiones del país.

Con la perspectiva de hacer del PROAN un servicio integral de salud, la cooperación propició la coordinación y co-gestión del programa con otras estrategias del Ministerio de Salud Pública, entre las que se destacan la Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia – AIEPI–, el programa Maternidad Segura, el Programa Nacional de Lactancia Materna, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y el SISVAN. Adicionalmente se abordó la actualización e implementación masiva de las Guías Alimentarias del Paraguay que habían sido desarrolladas por el Instituto de Alimentación y Nutrición –INAN–.

Toda la gestión del proyecto se realizó mediante estrategias de trabajo en equipo entre el nivel central y los niveles territoriales del gobierno, entre el sector público y el sector privado, entre la cooperación internacional y los agentes nacionales; y entre las entidades de apoyo y las comunidades. Este enfoque participativo ha sido decisivo para lograr la apropiación de su rol por cada uno de los involucrados.

El proyecto se benefició de la cooperación Sur-Sur y, en especial, del apoyo del Ministerio de Salud de Chile, que tiene la experiencia de haber logrado erradicar la desnutrición en su país.

Balance

- **Logros.** El resultado más tangible del proyecto es haber logrado un amplio consenso entre los actores sociales preponderantes en torno a los procedimientos de diagnóstico y tratamiento de la desnutrición, potenciando plataformas locales pre-existentes, y haber podido movilizar a las comunidades como aliadas en la implementación de las estrategias adoptadas.

El proyecto incluye entre sus logros metodologías y guías probadas de alto impacto en el diagnóstico y el tratamiento de la desnutrición y un precedente excepcional de coordinación interinstitucional e interprogramática para potenciar los resultados esperados.

La experiencia demostrativa de Caazapá se ha convertido en una guía replicable que está disponible para ser aplicada en muchas otras regiones del país.

El proyecto realizó una sistematización de su experiencia que será útil para el emprendimiento de acciones subsecuentes. Ha diseñado también un estudio de costos alimentarios en diferentes regiones del país con un equipo de expertos en economía de la salud.

- **Fortalezas.** Las mayores fortalezas las acciones desarrolladas por el proyecto son haber logrado una metodología de alto impacto probado mediante investigaciones de campo para el diagnóstico adecuado y el tratamiento de la desnutrición en menores de 5 años y en gestantes; haber puesto en práctica una estrategia de coordinación adecuada para potenciar los resultados; y haber creado un modelo específico para la atención de comunidades en alto riesgo de desnutrición.
- **Debilidades.** Paraguay tiene importantes debilidades en el campo nutricional. Entre ellas se destacan la mínima disponibilidad de recursos humanos especializados porque la nutrición no es un aspecto incluido en la formación profesional del personal de salud, la falta de información de la población sobre prácticas saludables en materia nutricional y la dispersión de las acciones gubernamentales relacionadas con la nutrición. A pesar de sus logros muy relevantes, el proyecto no llegó aún a tocar estos aspectos esenciales, que demandan estrategias sostenidas y de largo plazo.

Los cambios y metodologías propiciados por el proyecto, a pesar de su importancia, aún no son sostenibles porque dependen de políticas públicas que históricamente no son proclives a asignaciones de prioridad y recursos a los asuntos nutricionales.

Las capacidades institucionales son precarias. La capacidad logística del INAN en los servicios de salud de los distritos donde opera es limitada y el sector salud aún no logra hacer correr las buenas prácticas nutricionales por las venas institucionales de los servicios que lo componen.

- **Retos.** Paraguay requiere la ampliación de cobertura de las estrategias de este proyecto a toda la población de niños y niñas menores de 5 años y a todas las gestantes, independientemente de su estado nutricional. Para ello requiere decisión política y recursos presupuestales suficientes. Es urgente la coordinación del PROAN con otros programas de seguridad alimentaria y generación de ingresos para garantizar que las familias más pobres tengan acceso sostenible a alimentos adecuados. El país necesita un plan de educación ciudadana y formación profesional en asuntos nutricionales.

Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad: Desarrollo de capacidades para la gestión de unidades sanitarias

Paraguay tiene importante un retraso relativo en la disponibilidad de unidades sanitarias (baño, sanitario y cocina) de las viviendas de áreas rurales, particularmente en áreas de asentamiento

espontáneo reciente. Los impactos son severos en las condiciones de salud y bienestar de las familias afectadas con especial perjuicio para los niños y niñas. El programa de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad encontró que la superación de esta carencia crítica requería crear una institucionalidad adecuada para promoverla. Sobre estas bases y con apoyo inicial de Brasil en el marco de la cooperación Sur-Sur, el PNUD y el Ministerio de Salud acordaron establecer un proyecto que se propuso poner en funcionamiento una unidad técnica especializada y fue seguido por otro orientado a realizar una fase piloto con alto efecto demostrativo y poner en marcha el programa emblemático para proveer 115 mil unidades sanitarias básicas.

Una vez iniciadas las acciones, se logró con celeridad crear la unidad ejecutora especializada, hacer prototipos de unidades sanitarias básicas para los diversos entornos ambientales y culturales del país y elaborar propuestas que se presentaron a la cooperación de diversos países. Mientras se obtenía respuesta, el Gabinete Social aprobó la transferencia al proyecto de recursos remanentes de un proyecto de cooperación de la Unión Europea que permitió establecer 175 soluciones sanitarias. La experiencia permitió realizar diseños adecuados para diferentes comunidades, incluyendo indígenas que las de menor cobertura en saneamiento básico. Además del diseño de las unidades, se elaboró también un modelo para su contratación con terceros incluyendo una adecuada supervisión de obras, se definieron criterios para la selección de comunidades a cubrir, se estableció una metodología para promover la movilización de las comunidades en torno al proyecto y sus sostenibilidad y se estandarizaron los costos alrededor de un monto promedio de US\$5.000 por vivienda atendida.

En 2011 el modelo desarrollado obtuvo un primer financiamiento de ITAIPÚ para 150 unidades, estructurado en un nuevo proyecto concebido bajo una estrategia de implementación nacional a cargo del Ministerio de Salud y Bienestar Social, con administración de recursos y asesoría del PNUD.

Balance

- **Logros.** El proyecto ha creado una institucionalidad adecuada para abordar el déficit de unidades sanitarias en comunidades rurales pobres. El marco institucional desarrollado incluye diseños pertinentes para distintos contextos, módulos concertados con SENABITAT para vivienda progresiva y una metodología para promover la movilización de las comunidades para la sostenibilidad de las acciones sanitarias emprendidas en el marco de una visión de viviendas saludables y ambientalmente amigables. El proyecto no es por tanto sólo construcción de unidades sanitarias porque ha incorporado una tecnología de movilización social, desarrollo comunitario y movilización ambiental. La unidad técnica establecida está lista para ser transferida al Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental –SENASA–, que es el organismo responsable de planificar, promover, ejecutar, administrar y supervisar las actividades de saneamiento ambiental y la construcción de sistemas de agua potable en las comunidades rurales del país. .

- **Fortalezas.** La mayor fortaleza del proyecto es haber desarrollado capacidad nacional para la gestión de las unidades sanitarias requeridas por el país. Esta Unidad está explorando alternativas de financiamiento de sus acciones y está preparada para propiciar el intercambio de experiencias en el marco de una estrategia de cooperación Sur-Sur.
- **Debilidades.** El proyecto ha tomado una decisión polémica: incluir cocinas con leña, con base en argumentos relativos al peso de la tradición cultural y los costos para la provisión de redes eléctricas o abastecimiento de gas domiciliario. Esta opción podría ser contraria a las políticas de protección del remanente boscoso del país y resulta difícilmente aceptable en una nación caracterizada por tener la mayor capacidad instalada de generación eléctrica por habitante en el mundo. La otra debilidad ha sido hasta el momento la dificultad para movilizar recursos que permitan expandir rápidamente su cobertura. Esta situación está relacionada con las trabas que por razones políticas fueron puestas por el Parlamento al financiamiento que varias veces le fue solicitado.

Apoyo integral a las familias más pobres

El programa Tekoporâ, ejecutado por la Secretaría de Acción Social y creado en 2004, se concentró en la entrega de transferencias monetarias. Este proyecto fue concebido a mediados de 2009 por el PNUD, la Unidad Técnica del Gabinete Social y la Secretaría de Acción Social con el propósito de desarrollar modalidades prácticas de brindar a las familias beneficiarias de Tekoporâ de mecanismos para tender sus necesidades de generación de ingreso, acceso a alimentos y desarrollo de capacidades personales y sociales. El proyecto contó con una línea de financiamiento de US\$500 mil provista por el Gobierno Español a través del Fondo Fiduciario España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Incluyente en América Latina”. El nombre del proyecto fue “Puentes para el desarrollo incluyente”.

Para el proyecto se seleccionaron 600 familias que venían recibiendo transferencias de Tekoporâ por más de 3 años, tenían jefatura femenina y estaban en los municipios de Abaí y Buenavista del departamento de Caazapá, que es uno de los dos de los más pobres del Paraguay.

La orientación y objetivos del proyecto apuntaron a edificar un modelo de desarrollo que tendiera a la superación de la pobreza en el territorio atendido, promoviendo las capacidades humanas de los beneficiarios, abriendo canales para una protección social más amplia, la inclusión financiera y configurando una red de negocios protagonizada por las familias asistidas, mediante la cual pudieran generar nuevos ingresos hasta un punto tal de autosuficiencia que no siguieran necesitando las transferencias monetarias del Estado. En torno a ello se buscó la inclusión de las mujeres a la dinámica productiva y la promoción de liderazgos y capacidad de organización.

Esta dinámica estimuló la iniciativa personal y colectiva y el cuestionamiento de prácticas culturales discriminantes como vías expeditas para fortalecer el empoderamiento y la erradicación de la pobreza.

El proyecto movilizó la participación del sector privado, el sector financiero y las organizaciones comunitarias locales. Todos los participantes descubrieron nuevos roles relevantes para su actividad ordinaria.

Balance

- **Logros.** El proyecto demostró que es posible y tiene alto impacto en la lucha contra la pobreza acompañar a los programas de transferencias monetarias con estrategias de desarrollo comunitario, empoderamiento financiero y fortalecimiento productivo, que tienen alto impacto en el bienestar de las familias y sirven como “bisagra” otros programas que pudieran cubrir más ampliamente las necesidades de las familias a las cuales acompañan. Se creó también un enfoque de género para proyectos de lucha contra la pobreza en Paraguay.

Se formaron 44 grupos con 700 asociados. De las 600 familias, 351 decidieron incluirse en el modelo de cadenas productivas que en el marco del proyecto cultivaron 416 hectáreas de tierra y obtuvieron 425 toneladas de productos, valorados en 860 millones de guaraníes (más de US\$200 mil), con impacto positivo en los ingresos de los hogares y las economías locales. La evaluación de resultado del proyecto mostró además que hubo tres conjuntos de resultados: unos de carácter organizativo, pues se elevó la autoestima en las personas, se generaron nuevas dinámicas de socialización y organización colectiva y, sobre estas bases, se conformaron grupos para la gestión comunitaria. Otros fueron de carácter técnico-productivo, tales como el aprendizaje de tecnologías de cultivos con huella de desarrollo equitativo y ambientalmente sostenibles, conocimientos sobre comercialización y capacidad de identificar oportunidades de negocio y capacidades para aprovechar mejor los servicios públicos disponibles. Otros, finalmente, de gestión económica, tales como la aptitud para participar en cadenas productivas, el desarrollo de capacidades de ahorro e inversión en micro-emprendimientos, el aprendizaje de la bancarización, la autogestión productiva y la elaboración de proyectos productivos para el desarrollo familiar y comunitario futuros.

Con estas bases, el Crédito Agrícola de Habilitación decidió encarar un proyecto para formar 200 grupos en distintos puntos del territorio nacional, para beneficio directo de 3 mil a 4 mil familias.

De la experiencia de implementación de Banca Comunal se espera ver por lo menos dos efectos en el mediano plazo: i) que dicha experiencia pueda ser replicada en otros puntos del país, cubriendo una mayor cantidad de personas; y ii) que los aprendizajes obtenidos colaboren a la institucionalización del sistema de protección social que el Estado ha lanzado recientemente.

- **Fortalezas.** El proyecto desarrolló una estrategia de alto impacto para la reducción de la pobreza, mediante la acción conjunta de entidades gubernamentales vinculadas a las transferencias monetarias y el desarrollo agrícola, el sector financiero, las organizaciones de productores y las comunidades locales.
- **Debilidades.** El proyecto puso en evidencia varios cuellos de botella para la expansión de la estrategia. Entre ellos se destacan las limitaciones del apoyo personalizado. En efecto, los programas gubernamentales de atención a las comunidades pobres tienen facilitadores que, a pesar de su buena voluntad, en algunos casos tienen bajo entrenamiento y frecuentemente reciben asignaciones excesivas de trabajo dado el número de familias, las distancias y los requerimientos de permanencia. Tampoco las instituciones financieras locales tienen recursos profesionales suficientes para ofrecer acompañamiento adecuado a los usuarios de la banca comunal.

El proyecto detectó la persistencia de dificultades de interacción conjunta entre las entidades que deben participar en un programa de atención integral a familias en condiciones de pobreza. La tendencia general es a que se atienda aspectos económicos sin abordar los psicosociales; o se aborde el fortalecimiento del tejido social sin atender a la generación de ingresos, se mejoren los cultivos sin ocuparse de la autonomía económica a las familias afectadas, etc. El proyecto logró avances significativos en este aspecto pero la dispersión de las miradas sectoriales persiste.

El proyecto no logró incorporar un componente inicialmente previsto orientado al cuidado de la primera infancia y las gestantes. El país tiene experiencia en este campo para contextos urbanos pero aún no desarrolla metodologías y destrezas adecuadas a las condiciones de la población del campo.

Promoción del diálogo público-privado

Desde sus primeros avances en 2004, las acciones contra la pobreza tuvieron un carácter meramente gubernamental con mínima o nula participación del sector privado. En 2010, el PNUD propuso al gobierno nacional crear un proyecto destinado fortalecer el diálogo público-privado para la consolidación de políticas de reducción de la pobreza. El proyecto “promoción del diálogo público-privado” comenzó en octubre de 2010 con financiamiento del Gobierno, el PNUD y la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo.

El diseño previó la creación de instancias de articulación y coordinación de iniciativas entre los sectores sector público y el privado orientadas a propiciar un modelo de desarrollo incluyente que propicie bienestar social, equidad económica y sostenibilidad ambiental.

Al momento de esta evaluación en junio de 2012, las actividades del proyecto habían sido muy pocos y estaban paralizadas debido a restricciones de la Unidad Técnica del Gabinete Social para liderar las iniciativas iniciales, convocar a los primeros diálogos y comenzar a promover acuerdos.

Oportunidades para personas altamente vulnerables a la emigración internacional

La evidencia disponible mostró que las personas más propensas a migrar en búsqueda de acceso a ingresos son los jóvenes y las mujeres. Por eso el Sistema de las Naciones Unidas se propuso crear un programa para retenerlos en el país mediante oportunidades de ingreso y trabajo. Surgió así el programa interagencial denominado “oportunidades, juventud, empleo y migración”.

El programa incluye a PNUD, OIT, UNFPA, ONUMUJERES y UNICEF, que interactúan con 17 entidades de contraparte, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

La población objetivo incluye hombres y mujeres jóvenes en riesgo de migración y la totalidad de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico, precisamente por su especial propensión a migrar. Se definieron 3 componentes del programa: i) acceso al empleo, mediante el diseño de políticas pertinentes, fortalecimiento de organizaciones de productores, proyectos para la generación de ingresos y emprendimientos productivos, y formación profesional; ii) gestión migratoria, a través de políticas adecuadas, uso productivo de las remesas para generar emprendimientos que puedan evitar nuevas migraciones y capacitación para una migración segura; y iii) atención al trabajo doméstico mediante políticas y desarrollo legislativo, promoción de una organización de empleadas domésticas capaz de ser promotora de esas políticas e interlocutora del estado para la defensa de sus derechos, capacitación. Por tanto, los ejes de intervención fueron políticas y legislación, capacitación y organizaciones gremiales y de apoyo. Estos ejes incluyeron, entre otras acciones, proveer herramientas de gestión a las entidades públicas responsables y fortalecer la articulación de las ofertas de los agentes públicos.

El carácter interagencial del programa e incluyó fondos de varios países, se estimuló el intercambio de conocimientos con otros programas conjuntos y la apropiación de experiencias internacionales. En el marco de la cooperación Sur-Sur se crearon vínculos entre el Instituto de Juventud del Uruguay y el Vice Ministerio de Juventud de Paraguay.

El programa se propuso iniciar con un conjunto de acciones demostrativas con capacidad de ser desencadenantes de proceso masivos.

Balance

- **Logros.** A mediados de 2012 habían sido capacitadas en los diferentes frentes de proyecto cerca de 1.500 personas, funcionaban 91 emprendimientos productivos –incluyendo 19 empresas formalizadas, estaban en proceso de creación otros 60 emprendimientos, se habían creado 406 puestos de trabajo para jóvenes de ambos sexos, 187 jóvenes más estaban trabajando en Namba'po Paraguay Joven, 21 receptores de remesas desarrollan emprendimientos productivos y 112 mujeres emprendedoras habían sido asistidas por diversos programas. También se había implementado el producto financiero “joven emprendedor”. Varias normas estaban en proceso de aprobación y estaba en marcha la política nacional de empleo, así como el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Empleo. Se habían vinculado al seguro social más de 5 mil trabajadoras domésticas de Asunción (de una población estimada en 200 mil). 5 organizaciones estaban reivindicando los derechos de la población atendida por el proyecto. La estrategia de apoyo a las trabajadoras domésticas tuvo especial reconocimiento en la conferencia 100 de la OIT.
- **Debilidades.** Durante la marcha del proyecto se encontraron limitaciones en varias instituciones relacionadas con las actividades previstas, que en algunos casos no pudieron ser plenamente superadas, de modo que algunas dinámicas estaban más asociadas al voluntarismo de algunos funcionarios convencidos y las condiciones particulares de las experiencias piloto que a procesos institucionales suficientes para lograr sostenibilidad. No obstante, el proyecto vinculó a 7 organizaciones religiosas, 6 coaliciones sociales, 6 grupos locales de ciudadanos, 81 entes del sector privado, 13 instituciones académicas y 9 grupos de periodistas y comunicadores.
- **Interrupción.** El programa debía terminar en agosto de 2012. En junio comenzaba la fase de transferencia. El abrupto cambio de Gobierno ocurrido dos meses antes de concluir el programa le impidió dejar instalados en las entidades gubernamentales pertinentes todos los mecanismos desarrollados. Por la misma razón, no se ha hecho una sistematización del proyecto que pueda entregarse al dominio público.

Síntesis de hallazgos sobre la contribución de los Proyectos del PNUD al avance de los efectos relacionados con el desarrollo social y la reducción de la pobreza

Principales logros

La pobreza bajó sustancialmente en Paraguay durante el período 2008-2012. Esa reducción no puede atribuirse exclusivamente al crecimiento económico, porque los motores de crecimiento del país son concentradores de riqueza y generadores de inequidad, de modo que no filtran el su expansión a la población más pobre. Por tanto, parte importante de la reducción de la pobreza puede atribuirse a las acciones de política social emprendidas por el Gobierno.

La política social del Gobierno del Paraguay iniciada en 2008, formalizada en 2009 mediante un plan a 10 años y robustecida en los años subsiguientes es un hito en las definiciones de objetivos sociales y del compromiso Estatal para lograrlas. Su definición contó con un apoyo decidido del PNUD. La cooperación estuvo presente en la formulación de esa política, en la estructuración de sus programas emblemáticos y en el acompañamiento de las acciones desencadenantes.

El principal logro de la acción cooperativa entre el Gobierno y el PNUD fue el fortalecimiento del Gabinete Social y el establecimiento de una Unidad Técnica adscrita a éste y con capacidad para promover los programas prioritarios, estimular la coordinación requerida para ejecución y facilitar la obtención de los recursos presupuestales necesarios. El Gabinete Social como cuerpo directivo de la política social y la Unidad Técnica del Gabinete Social como ente de apoyo coordinador son un avance sustancial de la institucionalidad paraguaya de la gestión social.

Desde el punto de vista de los programas prioritarios del Gobierno, los de mayor envergadura e impacto estuvieron a cargo del Ministerio de Salud. Se destacan la estrategia de salud gratuita que brindó acceso a servicios de salud a 1 millón de personas que no lo tenían, las Unidades de Salud Familiar que lograron crear en el territorio nacional 700 puntos con servicios de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y referencia a entidades curativas, la red de servicios que comenzó a establecer una estructura jerarquizada y más eficiente, y la reestructuración del INAN para garantizar una más sólida y amplia política de control de alimentos. Estos frentes de intervención contaron con la cooperación del PNUD para su diseño, la evaluación de avances sobre la marcha y el establecimiento de correctivos sugeridos por la experiencia. La cooperación del PNUD con el Ministerio de Salud en torno al Programa Nacional de Alimentación y Nutrición también tuvo impacto significativo en la creación de una institucionalidad más adecuada para la gestión nutricional en el país, con énfasis en la primera infancia y para avanzar en la creación de conciencia sobre los vacíos de política general, educación ciudadana, formación de recursos

especializados y coordinación institucional que tiene Paraguay en este campo. También tuvo impacto significativo la cooperación entre el Ministerio de Salud y el PNUD para establecer un ente especializado en la gestión de unidades sanitarias (baño, sanitario y cocina) para viviendas pobres rurales. La cooperación facilitó la conformación de la unidad ejecutora, el diseño de modelos tipo para distintas comunidades, el diseño y gestión de la experiencia piloto, la búsqueda de financiamiento y el comienzo de la expansión de actividades.

Un producto de alto impacto de la cooperación del PNUD fueron los sistemas de Información para la Gestión Social y para la Identificación de Beneficiarios, que recogieron la experiencia de otros países y la adaptaron a las necesidades del Paraguay, de modo que están en condiciones de brindar un soporte esencial a la toma de decisiones en materia de programas sociales, al monitoreo de sus avances y a la transparencia y la eficiencia de la identificación de beneficiarios y la canalización de recursos y servicios de diferentes sectores hacia ellos. Durante el proceso de desarrollo de estos sistemas hubo contingencias que crearon tensiones en el ámbito de la cooperación, que las partes han sabido superar satisfactoriamente.

El PNUD también se vinculó al diseño de una estrategia para el acompañamiento de las transferencias monetarias con estrategias de desarrollo comunitario, empoderamiento financiero y fortalecimiento productivo. El modelo desarrollado con 600 familias en 2 comunidades de extrema pobreza mostró que es posible concitar el esfuerzo personal y comunitario para estimular el ahorro, el crédito y la inversión, incrementar la producción, mejorar los ingresos y desarrollar el liderazgo de los receptores de transferencias monetarias. Dicho modelo está listo para ser replicado en otras regiones del país

También es de especial relevancia la cooperación conjunta de varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas y diversas entidades gubernamentales orientada a establecer dinámicas locales que brinden oportunidades de ingreso y bienestar social a quienes son especialmente vulnerables a emigrar hacia condiciones inciertas y en muchos casos riesgosas o denigrantes en búsqueda de alternativas económicas. El programa experimentó con éxito diferentes mecanismos para brindar empleo e ingresos con emprendimientos productivos y usar productivamente las remesas recibidas. El programa también puso en marcha estrategias de organización gremial y protección social y salarial de las empleadas domésticas.

De menores resultados al presente ha sido la cooperación con el diseño de los programas emblemáticos del Gobierno Nacional relacionados con la reforma agraria, el incremento de la producción alimentaria con base en la economía campesina y la atención al déficit de viviendas rurales. Todos ellos chocan con estructuras rurales anquilosadas y severas limitaciones del aparato institucional llamado a transformarlas. Esta restricción es por sí misma justificación para que el gobierno y la cooperación continúen actuando con especial énfasis en este campo.

Principales fortalezas

Los análisis y entrevistas mostraron que la principal fortaleza de la cooperación Gobierno-PNUD en esta área de desarrollo social y lucha contra la pobreza radicó en dos conjuntos de aspectos: por una parte definir con claridad los objetivos de alto impacto y crear una institucionalidad adecuada para lograrlas; por otra, definir las áreas clave de intervención y ocuparse de generar victorias tempranas.

El PNUD se destacó por su capacidad de adaptarse a la realidad del país, incluyendo sus condiciones políticas, sus problemáticas sociales particulares y una gran debilidad de los agentes vinculados a la gestión social. Esta adaptación condujo a acompañar la formulación de propuestas programáticas realistas, facilitar el establecimiento de los mejores escenarios institucionales posibles para encarar su ejecución y promover experiencias piloto que pudiesen brindar modelos exitosos y replicables.

La cooperación tuvo un claro enfoque de derechos, que promovió una política social orientada a establecer garantías universales adaptadas a la diversidad de la población y a la vez a brindar protección especial y habilitante a quienes tienen limitaciones de condición personal o social, étnica, geográfica o de ingresos para acceder a ellas. La gestión del PNUD ha contribuido a que el enfoque de derechos ciertos comience a instaurarse en el país, aunque aun tímidamente.

La cooperación tuvo un claro enfoque de género. Gran parte de los programas y proyectos tuvo como destinatarios y actores principales a quienes son discriminados por su condición de sexo, edad o etnia. Por tanto, los proyectos incluyeron en todos los casos consideraciones claras de género (como las acciones emblemáticas del gobierno), empoderamiento de las mujeres (como en los proyectos orientados al desarrollo de capacidades productivas o gestión de la salud y la nutrición) y atención especial a las comunidades indígenas (como ocurre en todos los proyectos que implican acciones con la comunidad).

Los proyectos de cooperación relacionados con emprendimientos productivos, producción de alimentos para la seguridad alimentaria nacional y provisión de unidades sanitarias rurales se constatan diseños basados en consideraciones de mejoramiento de su contexto ambiental y movilización de las comunidades para lograrlo.

Principales debilidades

En todos los programas y proyectos analizados, la principal debilidad encontrada es de orden institucional: las responsabilidades no están unívocamente asignadas, de modo que no hay una entidad responsable o su responsabilidad es parcial o hay superposición de responsabilidades. Esto se explica porque el país atomizó en el pasado la gestión social en innumerables

dependencias que realizan pequeños programas y que como en muchos casos eran fortines políticos, se protegían evitando relaciones orgánicas con las demás dependencias y soslayando en la medida de lo posible su adscripción jerárquica. El Gabinete Social y su Unidad Técnica cumplieron una gran tarea de asignación de funciones y creación de vínculos de coordinación, pero las inercias muchas veces dificultaron el logro de los objetivos previstos.

Hay también debilidad de recursos humanos calificados. Esto se explica porque el país no tiene tradición en la gestión técnica de políticas sociales y porque las políticas de contratación de personal del sector público con frecuencia impiden la vinculación de los mejores profesionales disponibles, particularmente en áreas sociales. A ello se suma la falta de una carrera de funcionarios públicos, de modo que se presenta una alta rotación de personal en las entidades gubernamentales, con impacto negativo en la continuidad y apropiación de los proyectos. También se observaron limitaciones en las capacidades de asesoría a las comunidades en los proyectos que así lo preveían, debidas a falta de capacitación y a cargas excesivas de trabajo.

Igualmente fue una debilidad de los proyectos la incertidumbre presupuestal de las entidades gubernamentales, sometidas a procesos erráticos de aprobación de presupuesto y de giros para pagos.

La principal debilidad encontrada atañe al cambio repentino de gobierno y la consiguiente suspensión de la continuidad de la mayoría de los proyectos.

En el caso específico de la actuación del PNUD, la evaluación mostró que el proyecto de desarrollo de sistemas de información para la gestión social y el registro de beneficiarios tuvo algunas dificultades por falta de experiencia en este tipo de contratos (que llevaron a una discusión con el proveedor en torno a los derechos de propiedad sobre el producto), por falta de un mapa de ruta que mostrara resultados tempranos acordes con las urgencias del gobierno y por haberse concentrado en los asuntos técnicos olvidando una interacción más acorde con las demandas políticas. Otra debilidad anotada por algunos de los entrevistados fue la sobrecarga de trabajo del personal técnico de la oficina del PNUD, que en algunos casos impide brindar respuesta rápida a las demandas de los proyectos.

Lecciones y recomendaciones

Lecciones

La experiencia de la cooperación entre el Gobierno del Paraguay y el PNUD durante los últimos 5 años arroja varias lecciones relevantes, que se sintetizan a continuación.

El cambio es posible. La primera gran lección de la experiencia es que un gobierno que pretende estructurar una política social sólida puede llegar a iniciar cambios estructurales, aún en las condiciones más precarias en materia de apoyos políticos y capacidades institucionales. Como se observa en el caso de Paraguay, esta posibilidad está asociada a tres factores determinantes: definir unas cuantas estrategias que tengan alto impacto y conciten el respaldo ciudadano (como la gratuidad en la salud), contar con el apoyo robusto de la cooperación internacional y crear un escenario sólido de coordinación de las acciones dentro del gobierno.

Alineamiento gobierno-PNUD. Otra lección relevante es que el éxito de la cooperación depende de manera decisiva de un claro alineamiento de objetivos y estrategias básica entre el gobierno y los organismos de cooperación. Con esta base, las contribuciones de ambas partes son confluyentes y sinérgicas, se refuerzan mutuamente y maximizan el impacto de las acciones emprendidas. Este alineamiento no se contradice con la independencia de las partes, que en muchos casos tuvieron diferencias de enfoque –algunas veces muy profundas– que siempre pudieron ser debatidas y terminaron aportando a la cualificación de los proyectos.

Coordinación en la política social. Cuando la institucionalidad pública es débil, una de las mayores dificultades del gobierno es coordinar la política social, porque ésta está atomizada en diferentes sectores que responden a lógicas políticas heterogéneas y tienen dinámicas y procedimientos variados e incompatibles, pero férreamente defendidos por quienes los controlan. El PNUD tiene capacidad para colocarse por encima de esta atomización de intereses y prácticas para proponer y contribuir a implantar mecanismos de coordinación, integración y priorización. Este logro fue esencial para desarrollar una política social integrada en Paraguay, donde históricamente campeaba el fraccionamiento intersectorial y llegaba a ser extraordinariamente difícil la coordinación dentro de cada ministerio o entidad.

Rectoría de la política social. La rectoría de la política social tiene que tener el mayor nivel político posible y localizarse entonces en la cabeza misma de la gestión gubernamental. Uno de los principales logros de la gestión social acompañada por el PNUD en Paraguay fue haber fortalecido el Gabinete Social como rectoría de la política social y haberlo dotado de una Unidad Técnica con capacidad de propuesta de las estrategias prioritarias y promoción y acompañamiento a su ejecución. Esta capacidad rectora logró al menos cuatro objetivos relevantes: poder definir por

primera vez una política social, elevar la coordinación entre las acciones sectoriales, avanzar hacia la integralidad de la atención requerida para garantizar los derechos sociales y la erradicación de la pobreza y mejorar el balance de poder entre los actores de la política social y las autoridades de la política económica.

Política social y lucha contra la pobreza. La experiencia mostró también que la lucha contra la pobreza debe inscribirse en el marco de una política social amplia, orientada al desarrollo de las garantías de protección social para el conjunto de la sociedad. De este modo se crean condiciones adecuadas para atender los derechos económicos y sociales de toda la población y lograr una atención integral de las familias en condiciones de pobreza. El PNUD tomó una decisión sensata cuando escogió al sector salud como eje para desarrollar una política de acceso universal que fuese la base de un nuevo sistema de protección social y sirviera de imagen y modelo a los demás sectores.

Información social. La política social está ligada a dos factores determinantes de su solidez: la toma de decisiones con base en información y la participación ciudadana en la vigilancia de las acciones adelantadas. Ambos factores son soporte de la democracia y la ciudadanía. Ambos factores son determinantes de la eficacia de las acciones emprendidas. Ambos factores se basan en la disponibilidad de información confiable, en tiempo real y accesible a los ciudadanos. Uno de los principales logros de la cooperación fue fortalecer y compatibilizar los sistemas de información de los ministerios sociales y recogerlos en una plataforma útil para la toma de decisiones de los programas sociales, para la asignación presupuestal y el monitoreo del gasto social y para la vigilancia ciudadana. La plataforma informática desarrollada con este objetivo por el PNUD en Paraguay tiene fortalezas probadas que han ameritado su adopción en varios otros países.

Información de oferta y demanda de programas sociales. El PNUD dio una lección al país al mostrar que era posible establecer un sistema coordinación de estrategias sociales (oferta) e identificación de beneficiarios (demanda), que pudiese ser eficiente, transparente y ajeno a las presiones de los actores políticos. Con el SIGPA, el SIGBE y el RUB, el PNUD cumplió un rol esencial de innovación de la política social y la lucha contra la pobreza, en un ámbito de muchas presiones, restricciones y temores.

Contener la concentración del ingreso y mejorar la equidad como frentes complementarios de política social. Los sectores de punta en el crecimiento económico de Paraguay son concentradores del ingreso, por lo cual el crecimiento tiende a aumentar las brechas sociales. Frente a esta condición estructural, se requieren dos tipos de política social: una destinada a contener la tendencia concentradora de las dinámicas económicas predominantes, mediante mecanismos que incrementen el empleo y la participación económica alrededor de las actividades más dinámicas, y otra que mejore de manera efectiva las oportunidades y garantías sociales para el conjunto de la población con especial atención a los más pobres, mediante programas de salud, nutrición, educación, vivienda y saneamiento, transferencias monetarias y empoderamiento

político y económicos de las comunidades. La combinación de estas estrategias permite reducir la pobreza y también avanzar hacia la construcción de una sociedad menos desigual

Inicio de la modernización en varios sectores. Para el país, la cooperación del PNUD dejó huella al mostrar estructuras institucionales y caminos de acción viables para elevar sustancialmente el impacto de varios sectores, como lucha contra la pobreza, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda y registro civil.

Recomendaciones

El avance hacia una política social en el Paraguay y la cualificación de estrategias de lucha contra la pobreza no estaban suficientemente consolidados cuando ocurrió la suspensión del Gobierno y con ella la inesperada alteración de muchos de los programas y proyectos de cooperación. Las recomendaciones planteadas a continuación están por tanto marcadas por la necesidad de consolidar las dinámicas positivas identificadas en esta evaluación y corregir las debilidades observadas.

Sostenibilidad. La principal recomendación es apuntar a la sostenibilidad. Este reto implica propiciar que el Gobierno que sea elegido en abril de 2013 defina una política social y que ésta contribuya efectivamente a avanzar en la etapa final de obtención de los ODM, esté alineada con el enfoque de derechos humanos y a la vez busque consolidar los logros de desarrollo social obtenidos por el país entre 2008 y 2012.

Otro elemento de la sostenibilidad es propiciar la continuidad de los programas recientemente iniciados que tienen características de política de Estado y horizontes temporales de largo plazo, tales como la gratuidad de servicios de salud, la expansión a todo el país de las Unidades de Salud Familiar, la consolidación de las Redes Integradas de Servicios de Salud, la modernización de los controles sobre la inocuidad y las buenas prácticas de manufactura de los alimentos por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, el avance de la seguridad alimentaria nacional ligado al incremento sustancial de la producción de alimentos de consumo doméstico, la reforma agraria que es aún asignatura pendiente del Estado Paraguayo, y la mejoría en las condiciones de habitabilidad de las viviendas rurales.

Reforma política hacia el equilibrio de poderes. Muchas de las restricciones para la implantación de una política social se derivan del desequilibrio de poderes que impera en el Paraguay, donde los poderes ejecutivo y judicial están supeditados al poder legislativo. Esta condición no favorece la distribución del poder y el control propio de una democracia y tiene efectos nefastos sobre la pertinencia y sostenibilidad de la política social. Es recomendable por tanto que el PNUD apoye la reforma política destinada a establecer un equilibrio real de los poderes del Estado Paraguayo.

Desarrollo institucional. Como se observa a lo largo de la evaluación, la mayor parte de los proyectos encontró restricciones institucionales (falta de reglas claras, únicas y masivamente

conocidas, ausencia de definición de responsabilidades y mecanismos para hacerlas cumplir, canales de acceso de los ciudadanos a las entidades responsables, etc.) y grandes limitaciones en la capacidad de cambio y buena gestión de las entidades responsables del desarrollo social. Estas carencias afectaron sustancialmente la eficacia y eficiencia de los proyectos. Una recomendación clave es continuar con el desarrollo de capacidades institucionales, siguiendo el modelo de cooperación con la transformación del sector de la salud emprendido por el PNUD desde 2009.

Contención de la concentración del ingreso y avance hacia la equidad. También es recomendación de primera línea reforzar las acciones para contener la concentración del ingreso en los sectores más dinámicos del crecimiento económico mediante estrategias de filtración, integración productiva y captación fiscal, conjuntamente con acciones para avanzar en el desarrollo social general, reducir la pobreza y lograr una sociedad menos desigual.

Énfasis en lo rural e indígena. La información disponible muestra que la mayor pobreza se presenta en zonas rurales y comunidades indígenas, que fueron precisamente las que tuvieron menos avances relativos durante los últimos años. Sin perjuicio de avanzar hacia la universalidad, la política social deberá atender con especial prioridad a las poblaciones campesinas e indígenas.

Blindaje de las transferencias monetarias. El programa de transferencias monetarias, que ha tenido un efecto relevante de contención, es muy vulnerable a las presiones políticas, como se ha visto en el pasado. Será relevante consolidar el blindaje contra la politiquería y el clientelismo que brinda la aplicación del sistema de gestión de beneficiarios desarrollado por el PNUD y robustecer los mecanismos de vigilancia ciudadana, que hasta el momento han sido débiles.

Lo territorial. Paraguay tiene un desarrollo muy precario de la descentralización. Esta condición afecta el éxito de los programas sociales, puesto que muchos de ellos están llamados a tener gestión local para garantizar su eficacia y fortalecer a la vez la democracia. Una recomendación que se deriva de la evaluación es reforzar el desarrollo de capacidades en el nivel central del gobierno con el desarrollo de mecanismos que logren una transferencia efectiva de poder desde lo local a lo territorial.

Participación ciudadana. Conjuntamente con el desarrollo de capacidades territoriales, otra recomendación es reforzar los proyectos de cooperación con estrategias que estimulen la participación ciudadana. Estas podrían comenzar con lograr que los ciudadanos estén debidamente informados de las metas sociales del gobierno, de los compromisos atinentes a los programas que los afectan y de su estado de avance. También implican que los ciudadanos conozcan sus derechos y tengan claro el modo para ejercerlos y para reclamarlos cuando no fueren garantizados.

Información social. Otra recomendación clave es continuar avanzando en la transferencia de la plataforma de información desarrollada para la coordinación de los programas sociales y la vigilancia de la ejecución física y financiera de los proyectos sociales. Una estrategia de especial

prioridad y altamente relacionada con varias recomendaciones anteriores es desarrollar capacidades para mantener informados a los ciudadanos sobre el estado de la gestión social en Paraguay y estar en capacidad de atender a sus requerimientos. Por lo anterior, es recomendable que la expansión del uso de la plataforma de información social esté acompañada de una estrategia de comunicación con los ciudadanos y movilización efectiva de éstos.

Anexo: Lista de personas entrevistadas

Miguel Ángel López Perito	Ministro Coordinador del Gabinete Social
Esperanza Martínez	Ministra de Salud y Bienestar Social
Hugo Royg	Ministro Secretario Técnico de Planificación
Jorge Talavera	Coordinador de la Unidad Técnica del Gabinete Social
Jorge Vásquez	Coordinador proyecto Soluciones Sanitarias
Verónica Serafini	Directora de la Unidad de Economía Social Ministerio de Hacienda
Héctor Cárdenas	Director Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social
Lorenzo Jiménez de Luis	Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas / Representante Residente del PNUD Paraguay
Rocío Galiano	Coordinadora de la Unidad de Programa y Comunicación del PNUD Paraguay
Rosmary Zanotti-Cavazzoni	Oficial de Programa Cartera Pobreza y Gestión del Riesgo, PNUD Paraguay
Julio Fernández	Economista Jefe PNUD Paraguay
Eduardo Allende	Especialista técnico – Cartera de Pobreza PNUD Paraguay
Regina Bachero	Coordinadora del Programa Conjunto Oportunidades componente PNUD
Ángela Giménez	Responsable del Área Tecnológica del SIGPA
Marta Sanabria	Asesora Técnica Principal para Políticas Públicas en Salud
Laura González	Asistente técnico PCO componente PNUD
Víctor Imas	Consultor de la Unidad de Economía Social Ministerio de Hacienda