

Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención

Ministerio
de
Hacienda

Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo



UNIDAD DE
ECONOMÍA SOCIAL

“Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención”

Ministerio de Hacienda

Unidad de Economía Social

Concepción General: Fabricio Vázquez y Kevin Goetz

Elaboración cartográfica: Kevin Goetz

Tratamiento de datos: Luz Giménez

Agosto de 2013

Los mapas fueron elaborados a partir del programa informático Philcarto, de acceso y utilización libre.

Sitio web <http://philcarto.free.fr/>

La implementación de las políticas públicas se caracterizó casi siempre por un marcado centralismo y por la ausencia de criterios territoriales de asignación diferenciada. La forma recurrente de actuación siguió el tradicional esquema regional-administrativo, donde las capitales departamentales concentraban las escasas inversiones y equipamientos públicos, dentro de un modelo tácito pero asumido de escasa descentralización.

Por otro lado, la crisis de la planificación central y el debilitamiento de las instancias oficiales de anticipación y proyección, han disminuido sensiblemente la capacidad de intervenir en las diferentes zonas y regiones del país.

Ante este escenario la implementación de las políticas públicas, principalmente aquellas de alto impacto social, requieren un conocimiento y comprensión más precisa de las cambiantes situaciones regionales y subregionales, que además, pocas veces coinciden con los cortes político-administrativos.

La problemática social y económica es cada vez más compleja y cambia de forma acelerada, exigiendo respuestas innovadoras, especiales y focalizadas en cada una de las zonas del territorio nacional. Las asimetrías entre las diferentes subregiones del país precisan políticas públicas específicas, principalmente en cuanto a la oferta de servicios e infraestructura social, para tender hacia una equidad social y territorial. Las zonas tradicionalmente más alejadas de Asunción constituyen los principales espacios de intervención.

El presente Atlas de Políticas Públicas del Paraguay propone una mirada innovadora: los mapas se presentan como “fotografías” que describen, para cada abordaje (demográfico, económico o social), un “estado de la cuestión” en el Paraguay y en sus territorios, que experimentan profundas transformaciones. La mirada desagregada a nivel distrital constituye, por sí misma, una innovación mayor y su representación cartográfica es inédita en Paraguay. Desde esta escala geográfica se aprecia de manera dinámica y con mayor precisión las condiciones, características, oportunidades y, sobre todo, los retos de las diversas zonas o regiones del país. Además, el abordaje distrital provee datos e informaciones sumamente necesarias para la gestión pública municipal, primera plataforma de gobierno local. En efecto, a partir de los análisis regionales y locales propuestos, se podrán identificar, construir, aplicar y evaluar las diferentes iniciativas públicas, y porque no privadas, que deben tender no solo a generar bienestar de la población, sino también a reequilibrar los niveles de crecimiento, desarrollo y equipamiento de las regiones internas del país.

Cada uno de los mapas temáticos fue elaborado a partir de datos oficiales provenientes de los diferentes ministerios y demás secretarías de Estado. A través de una presentación y de un análisis singular de estos datos, el Atlas de Políticas Públicas propone una visión dinámica que busca articular los ejercicios de descripción, de interpretación y de reflexión en vistas a la acción. El Ministerio de Hacienda invita a una lectura interpretativa de cada uno de los mapas sectoriales, con la intención de conocer a profundidad los desafíos de desarrollo así como de imaginar nuevos escenarios de crecimiento y bienestar.

Manuel Ferreira Brusquetti
Ministro de Hacienda



1. Escenarios demográficos: desafíos de intervención focalizada	9
Distribución de la población por distrito en 2002	11
Distribución de la población urbana y rural en Paraguay en 2002	12
Crecimiento demográfico por área y por distrito entre 1992 y 2002	13
Evolución demográfica de las áreas urbanas en Paraguay entre 1992 y 2002	14
Evolución demográfica de las áreas rurales en Paraguay entre 1992 y 2002	15
Tasa de crecimiento demográfico anual por departamento en el periodo 1992/2002 y población por distrito en 2002	16
Población urbana y rural: un nuevo enfoque para intervenir en la organización del territorio	17
Población urbana y rural en una zona de nuevos desafíos: la diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental	18
El sistema urbano paraguayo	19
Distribución de la población indígena por departamento en 2002	20
2. Economía y desarrollo: impulsar los sectores económicos y reequilibrar el dinamismo productivo	21
Distribución de las unidades económicas por distrito en 2011	23
Empleos por sector de actividad entre 2008 y 2011	24
Personal ocupado (remunerado y no remunerado) por distrito en 2011	25
La dinámica urbana como factor de desarrollo de las unidades económicas: entre fuertes desajustes y nuevas oportunidades	26
Configuraciones económicas regionales y pobreza extrema en la región Oriental del Paraguay	27
Peso de las ciudades en función de sus principales servicios urbanos, en 2012	28
3. Actividades agropecuarias: un sector que requiere mayor impulso	29
Mapa de síntesis: dinámicas económicas regionales del sector agropecuario en Paraguay	31
Superficie cultivada de Soja por distrito en 2008	32
Superficie cultivada de Trigo por distrito en 2008	33
La mandioca: un rubro tradicional de la agricultura familiar en pleno proceso de generación de valor agregado	34
Superficie cultivada de Sésamo por distrito en 2008	35
La caña de azúcar: un rubro con vocación agro-industrial a ser potenciado	36
Población bovina y principales frigoríficos en Paraguay	37
4. El desarrollo de la red de infraestructuras: condición esencial para el crecimiento	39
El Paraguay en la red de infraestructuras viales, fluviales y ferroviarias de su región continental próxima: en busca de una mayor integración regional	41
Una integración regional marcada por fuertes desequilibrios	42
Una red de rutas asfaltadas en vías de consolidación interna	43
Flujos de los principales tramos de la red de rutas asfaltadas en 2011	44
El despliegue de la red de infraestructuras de suministro de energía	45

5. El acceso a la vivienda: la necesidad de asegurar un derecho esencial de la población	47
Distribución por distrito y por área de las viviendas particulares ocupadas en 2002	49
Requerimiento de mejoramiento de viviendas por distrito en 2002	50
Cantidad y proporción de nuevas viviendas a ser construidas según la DGEEC y la SENAVITAT en 2002	51
Demanda de nuevas viviendas por distrito en 2002	52
Mapa de síntesis – vivienda	53
6. La salud: un servicio esencial a ser fortalecido en accesibilidad y en calidad de atención	55
La red de hospitales estructurantes: hospitales regionales, distritales y especiales	57
Nacimientos registrados entre enero y diciembre del 2012 y red de hospitales regionales y distritales a nivel nacional	58
Cirugías registradas entre enero y diciembre del 2012 y red de hospitales regionales y distritales a nivel nacional	59
Cantidad de camas por cada 1.000 habitantes, por departamento, en 2001 y 2009	60
Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) por 1.000 nacidos vivos, entre 2001 y 2010	61
Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos, por departamento, entre 2001 y 2010	62
Partos realizados en servicios de salud sobre el total de partos registrados en 2004 y 2011	63
Razón de médicos por cada 10.000 habitantes, entre 2003 y 2012	64
Un caso regional complejo: la necesaria reorganización de la oferta de salud como respuesta a los fuertes desequilibrios internos y a las recientes reestructuraciones socio-económicas	65
Las Unidades de Salud de la Familia (USF): una política ambiciosa en vistas a la construcción de una red integrada y eficiente de servicios de salud	66
7. La educación: una herramienta a movilizar para hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan	67
Cantidad de matriculados en Educación Inicial/Escolar Básica y en Educación Media/Técnica en 2010	69
Matriculados en Educación Inicial/Escolar Básica y en Educación Media/Técnica, en zonas urbanas y rurales, en 2010	70
Tasa Bruta de Escolarización (TBE) en el periodo de seis años conformado por el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y por la Educación Media, por distrito, en 2002	71
Tasa de retención entre el primer y noveno grado entre 2002 y 2010	72
Instituciones en Educación Escolar Básica por cada 1.000 matriculados en 2010	73
Matriculados en las instituciones de Educación Inicial y Escolar Básica por sexo, en 2002 y en 2010	74
Docentes por cada 100 matriculados en la Educación Escolar Básica, en 2010	75
Aulas y sanitarios en mal estado por distrito, en 2010	76
Sobreedad en la Educación Escolar Básica en 2010	77
Tasa de repitencia en Educación Inicial y Educación Escolar Básica en 2010	78
Repitencia por abandono en la Educación Escolar Básica, en 2010	79
Situación de docentes de la Educación Escolar Básica (primer a sexto grado), en 2010	80
Síntesis territorial del sistema educativo	81



8. La necesidad de rearticular la red de servicios básicos	83
Acceso de la población a “agua mejorada”, por distrito y área, en 2002	85
Población abastecida en agua potable por la ESSAP de 2001 a 2011	86
9. Las políticas sociales como actuaciones ambiciosas a seguir impulsando	87
Evolución de la cobertura del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza entre 2011 y 2012	89
Implementación de la Ley de Adultos Mayores por focalización de pobreza	90
Beneficiarios indígenas de la Ley de Adultos Mayores en 2012	91
Montos inyectados por la Ley de Adultos Mayores por departamento, en el mes de mayo de 2013	92
Hogares beneficiarios activos del programa Tekoporá en enero de 2013	93
Comparación de los montos inyectados por la Ley de Adultos Mayores y por el programa Tekoporá, por distrito, en 2012	94
10. Recursos naturales y desarrollo	95
Áreas silvestres protegidas del Paraguay	97
Cambios de uso de suelo de áreas de bosque autorizadas por la SEAM, entre 2000 y 2007	98
11. Royalties y FONACIDE: dotaciones a las colectividades locales	99
Transferencias en concepto de Royalties y FONACIDE a los departamentos y municipios durante el año 2012, en dólares	101
Atribución de recursos en concepto de Royalties y Pobreza extrema a nivel distrital	102
Distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de la Calidad de las aulas	103
Propuesta alternativa de distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de la Calidad de aulas y sanitarios	104
Reflexiones finales y propuesta de síntesis	105
Mapa de síntesis de las políticas públicas para el desarrollo del Paraguay del futuro	108
Bibliografía	110

1

Escenarios demográficos:
desafíos de intervención focalizada

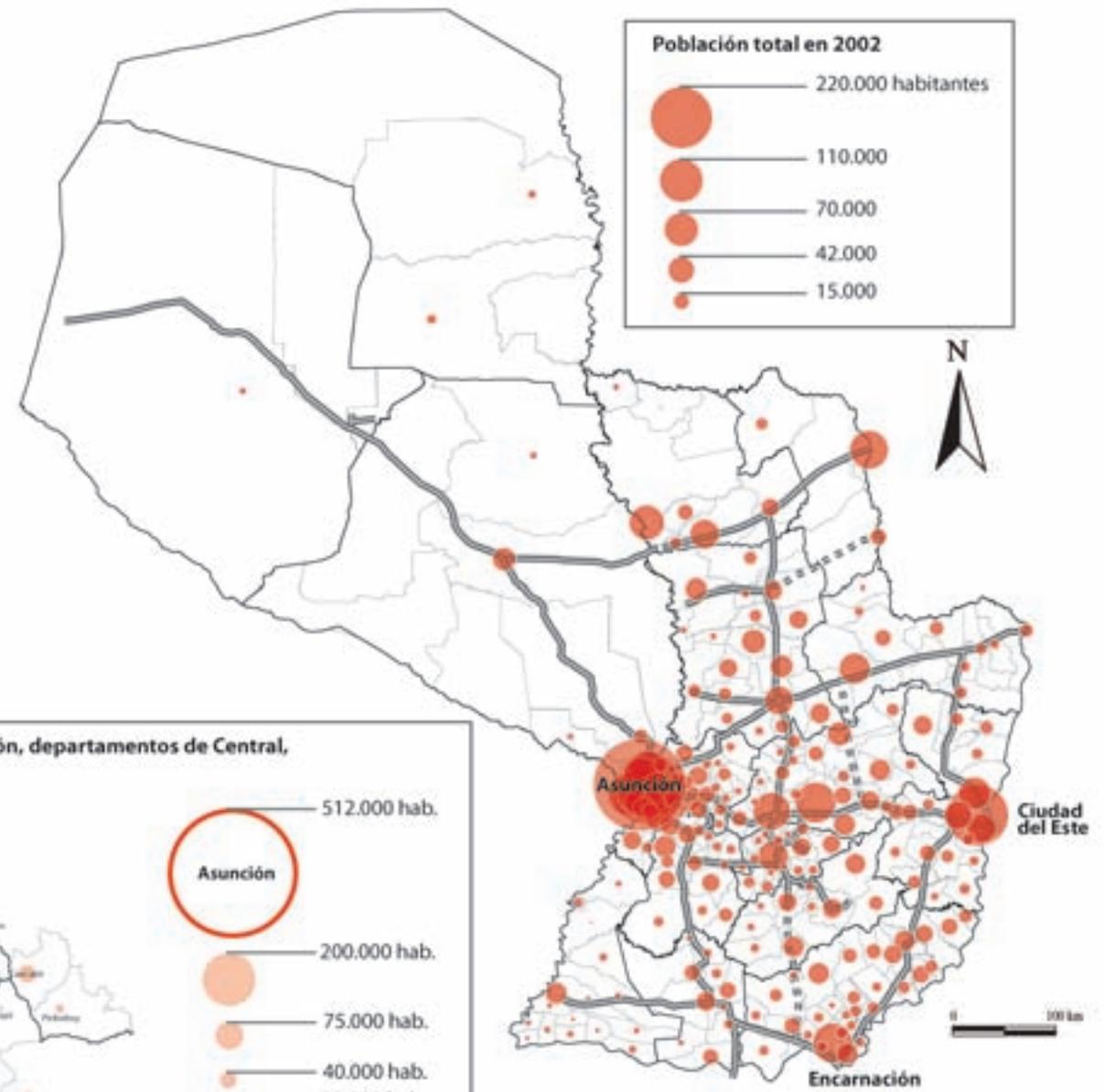
Escenarios demográficos: desafíos de intervención focalizada

Menos de cuarenta años atrás, el Paraguay encaraba el monumental objetivo de poblar su región Oriental: había que ocupar e integrar espacios marginalizados, prácticamente desocupados. Hoy en día, los desequilibrios en la ocupación del territorio nacional siguen siendo preocupantes: Asunción y el departamento Central concentran cerca de 40% de la población nacional y la región Oriental alberga al 97% de los habitantes del país.

Se analizan los componentes demográficos y sobre todo como se vivencian las transformaciones más sostenidas: el intenso proceso de urbanización del país.

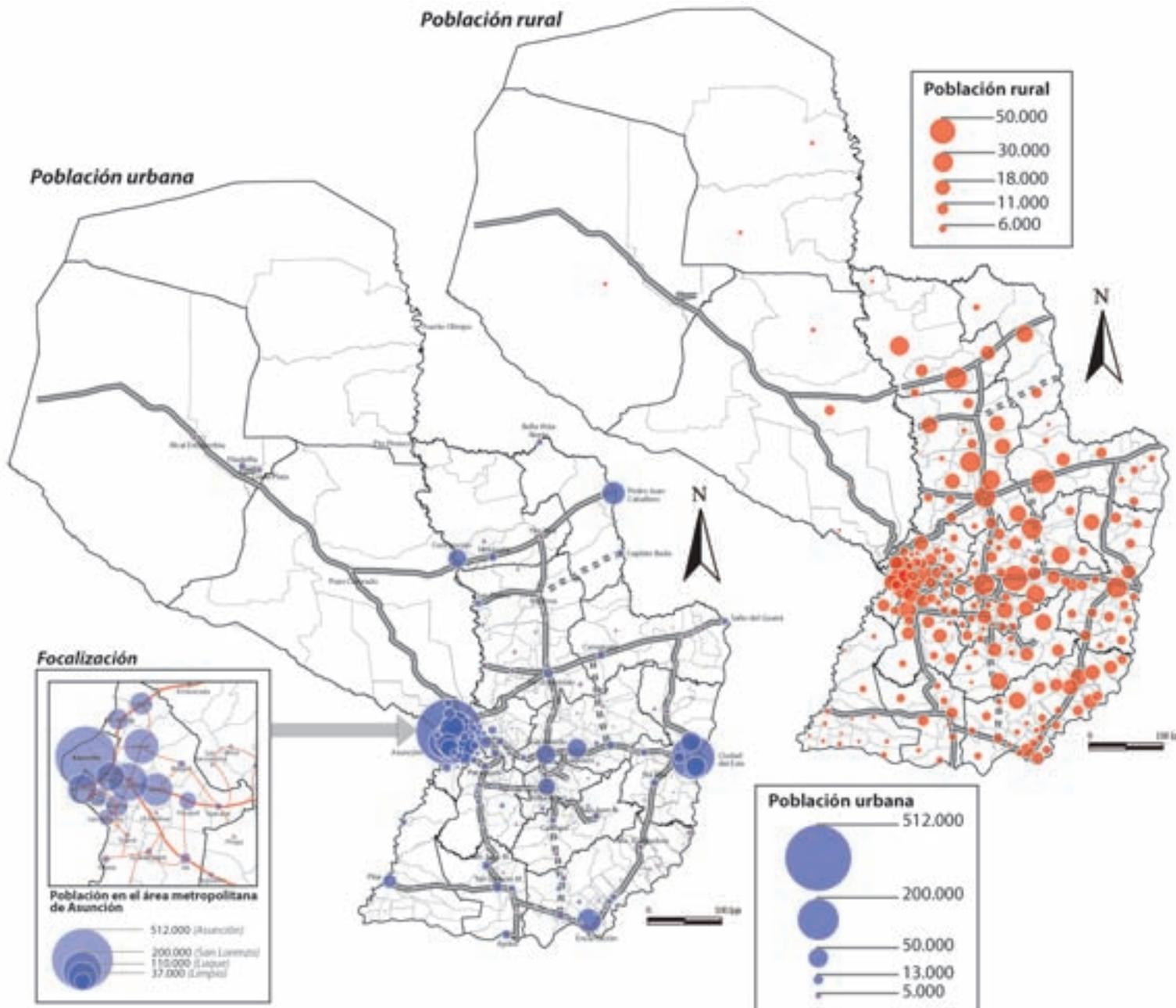
La intervención en los modos de ocupación del espacio es fundamental: ya no sólo importa poblar espacios desocupados (como el Chaco), pero es necesario también instalar un nuevo modelo de ocupación del espacio y en este sentido, las ciudades se presentan como espacios a privilegiar.

- La distribución de la población se caracteriza por una ocupación muy desequilibrada del espacio: la región Oriental aparece superpoblada en comparación con la región Occidental.
- En el interior mismo de la región Oriental, se observa un gran desequilibrio generado por el peso excesivo de la región de Asunción, muy densamente poblada.
- La población se concentra esencialmente a lo largo de los principales ejes de comunicación: la ruta 1, la ruta 2 y la ruta 3 aparecen como vectores de ocupación y de concentración de la población.
- Las grandes aglomeraciones se encuentran en zonas fronterizas: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación.



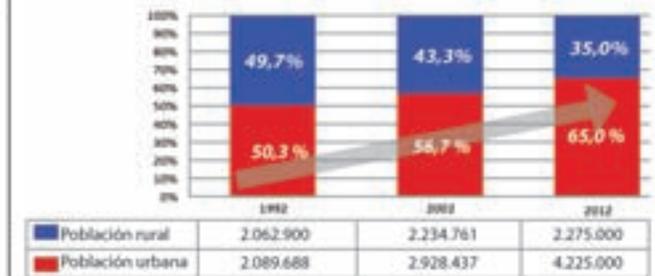
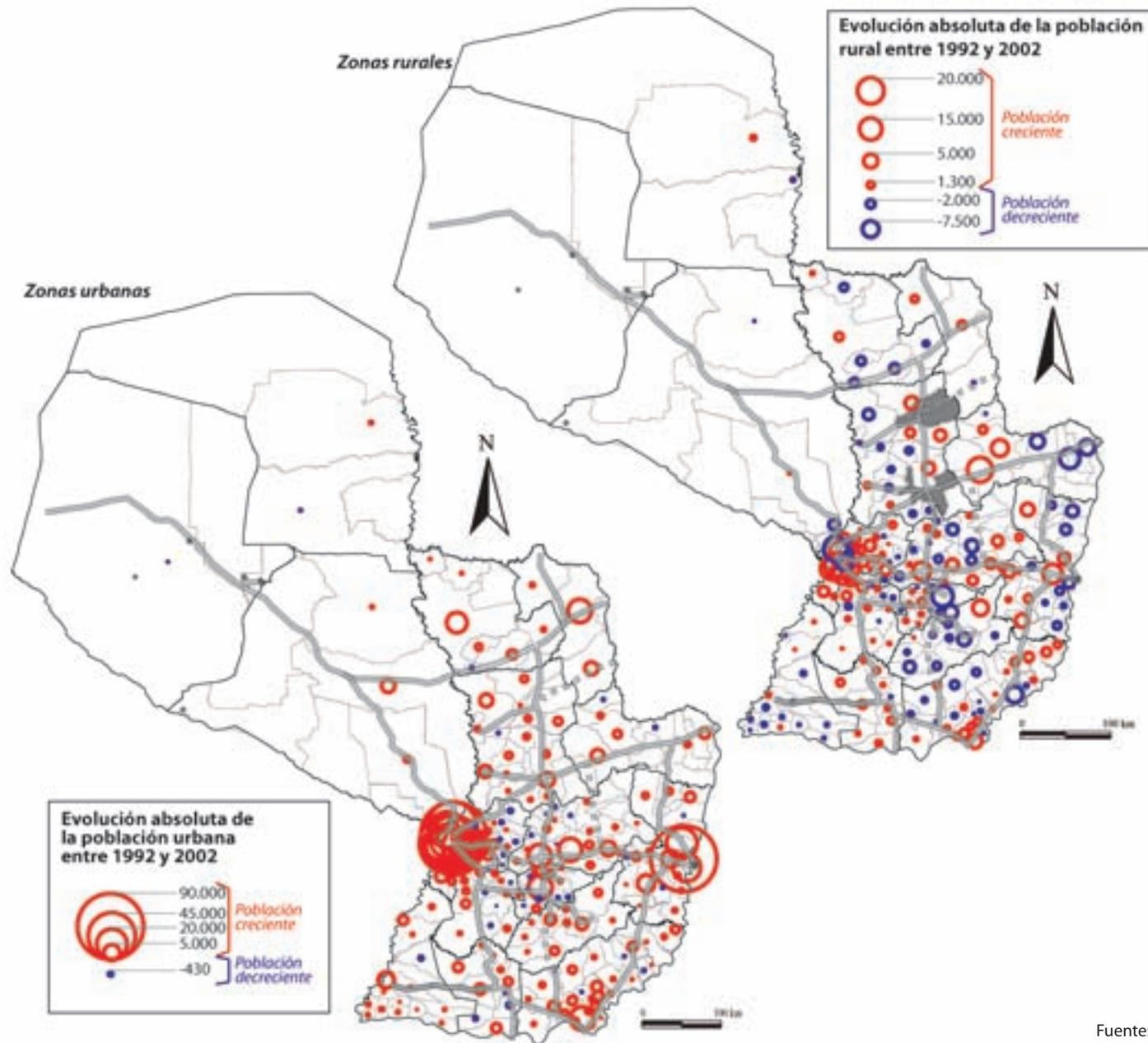
Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Distribución de la población urbana y rural en Paraguay en 2002



- Se observa que la población rural se reparte de manera dispersa pero homogénea en la región Oriental del Paraguay.
- No obstante, se identifican algunas zonas de vacíos, muy débilmente pobladas, como las regiones ocupadas por los departamentos de Ñeembucú, Misiones, Norte de Concepción y de Amambay.
- Por otro lado, en 2002, la geografía del Paraguay presenta contrastes importantes.
- Por su peso demográfico, las áreas urbanas de Asunción y de Ciudad del Este se desmarcan considerablemente del resto de los centros urbanos.
- En lo que a ciudades y a población urbana se refiere, se observan grandes zonas de vacíos, donde no hay ciudades suficientemente importantes.
- Se distinguen ciudades medianas cuyo peso deberá ser fortalecido: Cnel Oviedo, Caaguazú, Concepción, Encarnación y Pedro Juan Caballero.
- En algunas "zonas de vacíos", pequeñas ciudades tienen vocación a convertirse en verdaderos centros regionales: es el caso de San Estanislao, Curuguaty, San Juan Nepomuceno, Yby Ya'ú, San Ignacio, etc.
- El Chaco cuenta con muy débiles proporciones de población rural: las ciudades tendrán el gran desafío de ser centros organizadores de esta extensa región.

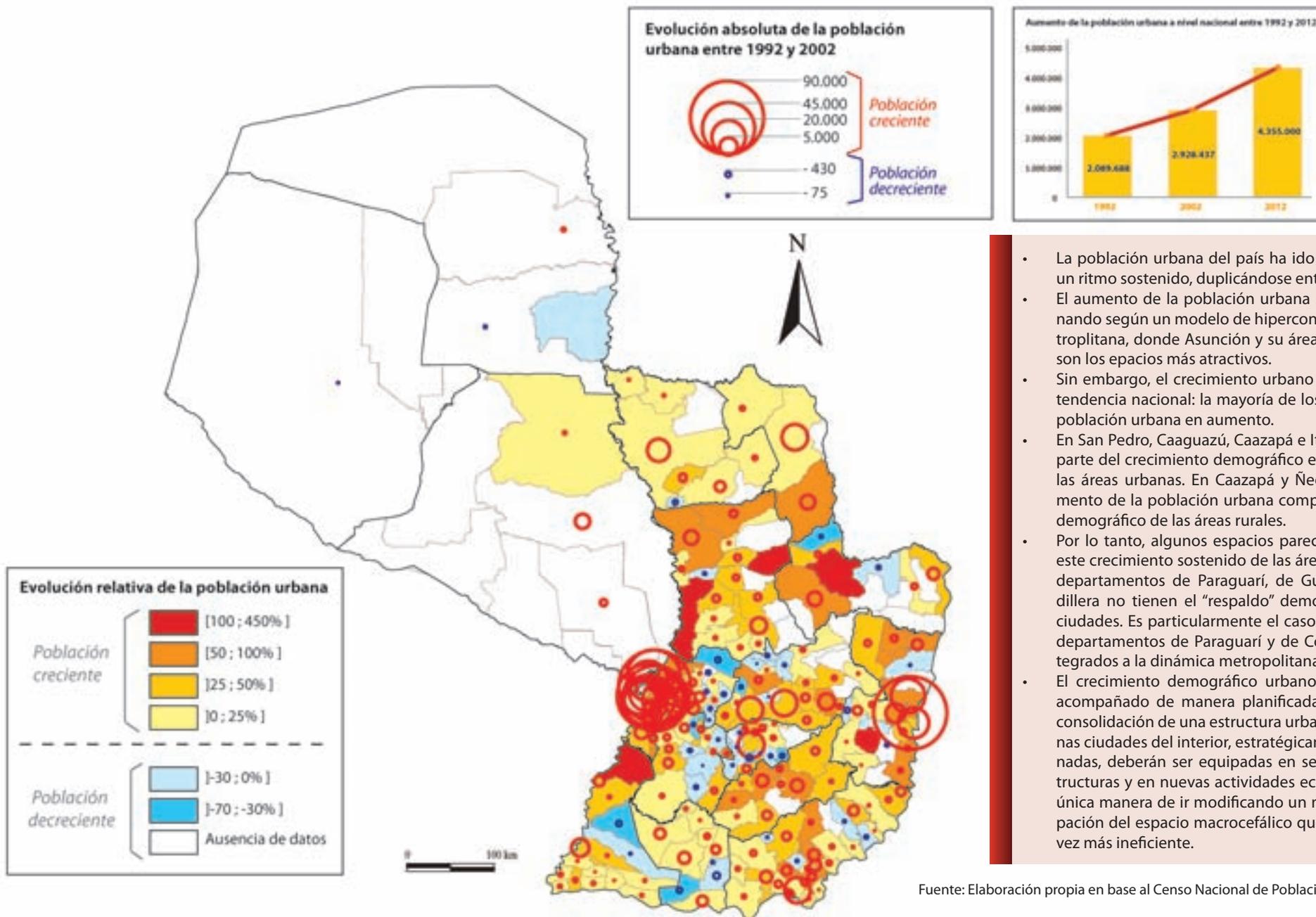
Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002



- Entre 1992 y 2002, la población rural del país sigue aumentando, pero a un ritmo menos sostenido que en las décadas anteriores. Por su parte, la población de las áreas urbanas ha ido creciendo a un ritmo sostenido.
- En la gran mayoría de los casos, los espacios alejados de las principales vías de comunicación experimentan una disminución de su población rural. Es el caso de los departamentos de Caazapá, Ñeembucú, Este del Guairá y Oeste de San Pedro, donde la ruta asfaltada desplaza al río como principal vía de comunicación y de activación demográfica.
- Entre 1992 y 2002, las poblaciones rurales de Cordillera y de Paraguarí van en aumento. Podemos suponer que la marcada crisis rural que vive esta zona se tradujo por una disminución de la población en la década de 2000.
- En los últimos años, se observa una reactivación de algunos centros urbanos del "interior". Sin embargo, de los 830.000 nuevos habitantes urbanos que fueron contabilizados entre 1992 y 2002, solamente el 30% (unos 243.000 habitantes) alimentó a ciudades no metropolitanas.

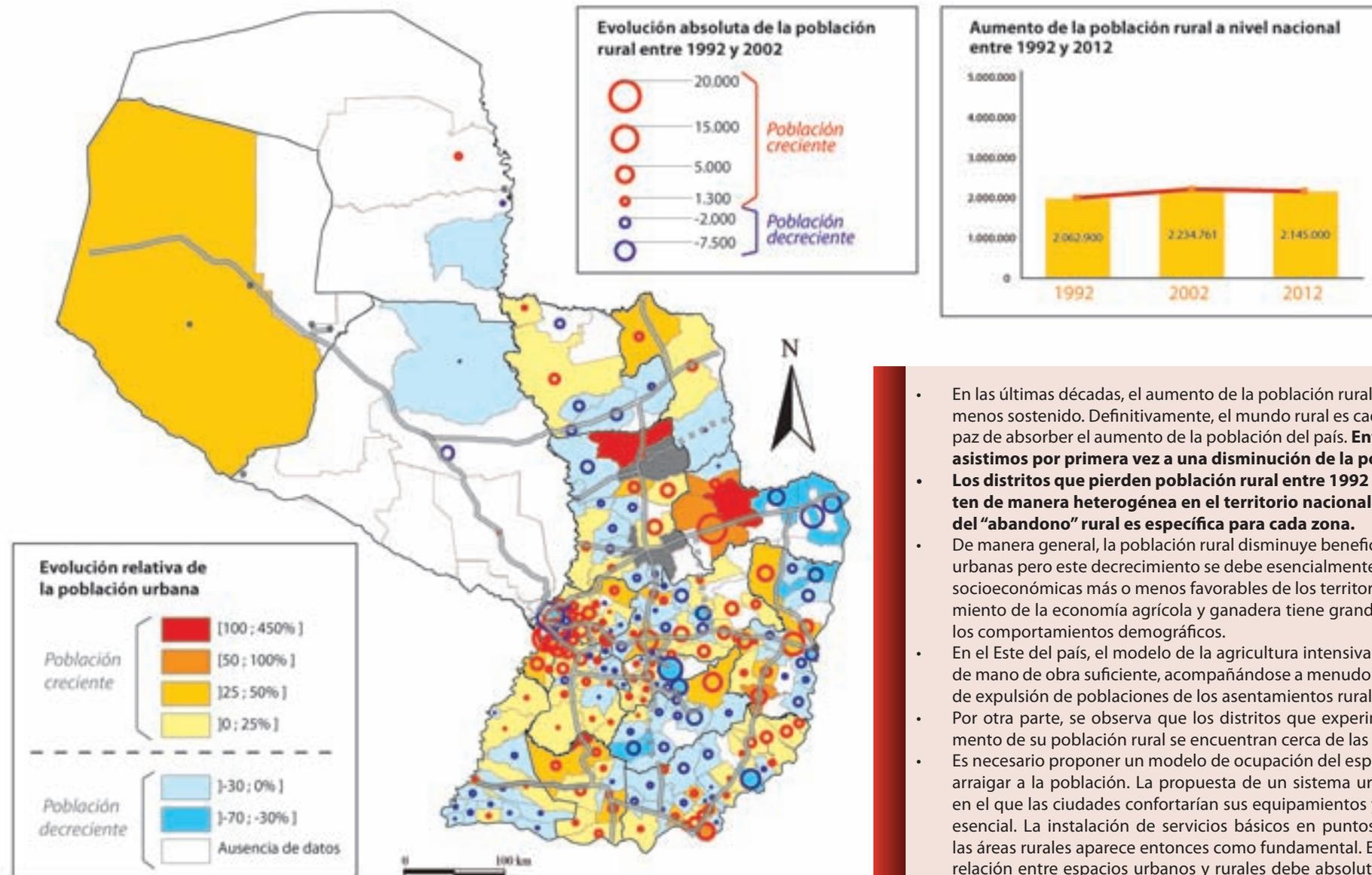
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Evolución demográfica de las áreas urbanas en Paraguay entre 1992 y 2002



- La población urbana del país ha ido aumentando a un ritmo sostenido, duplicándose entre 1992 y 2012.
- El aumento de la población urbana sigue evolucionando según un modelo de hiperconcentración metropolitana, donde Asunción y su área metropolitana son los espacios más atractivos.
- Sin embargo, el crecimiento urbano parece ser una tendencia nacional: la mayoría de los distritos ve su población urbana en aumento.
- En San Pedro, Caaguazú, Caazapá e Itapúa, la mayor parte del crecimiento demográfico es sostenida por las áreas urbanas. En Caazapá y Ñeembucú, el aumento de la población urbana compensa el declive demográfico de las áreas rurales.
- Por lo tanto, algunos espacios parecen alejados de este crecimiento sostenido de las áreas urbanas. Los departamentos de Paraguairí, de Guairá y de Cordillera no tienen el "respaldo" demográfico de sus ciudades. Es particularmente el caso del Este de los departamentos de Paraguairí y de Cordillera, no integrados a la dinámica metropolitana de Asunción.
- El crecimiento demográfico urbano necesitará ser acompañado de manera planificada: la creación y consolidación de una estructura urbana donde algunas ciudades del interior, estratégicamente seleccionadas, deberán ser equipadas en servicios, infraestructuras y en nuevas actividades económicas. Es la única manera de ir modificando un modelo de ocupación del espacio macrocefálico que se torna cada vez más ineficiente.

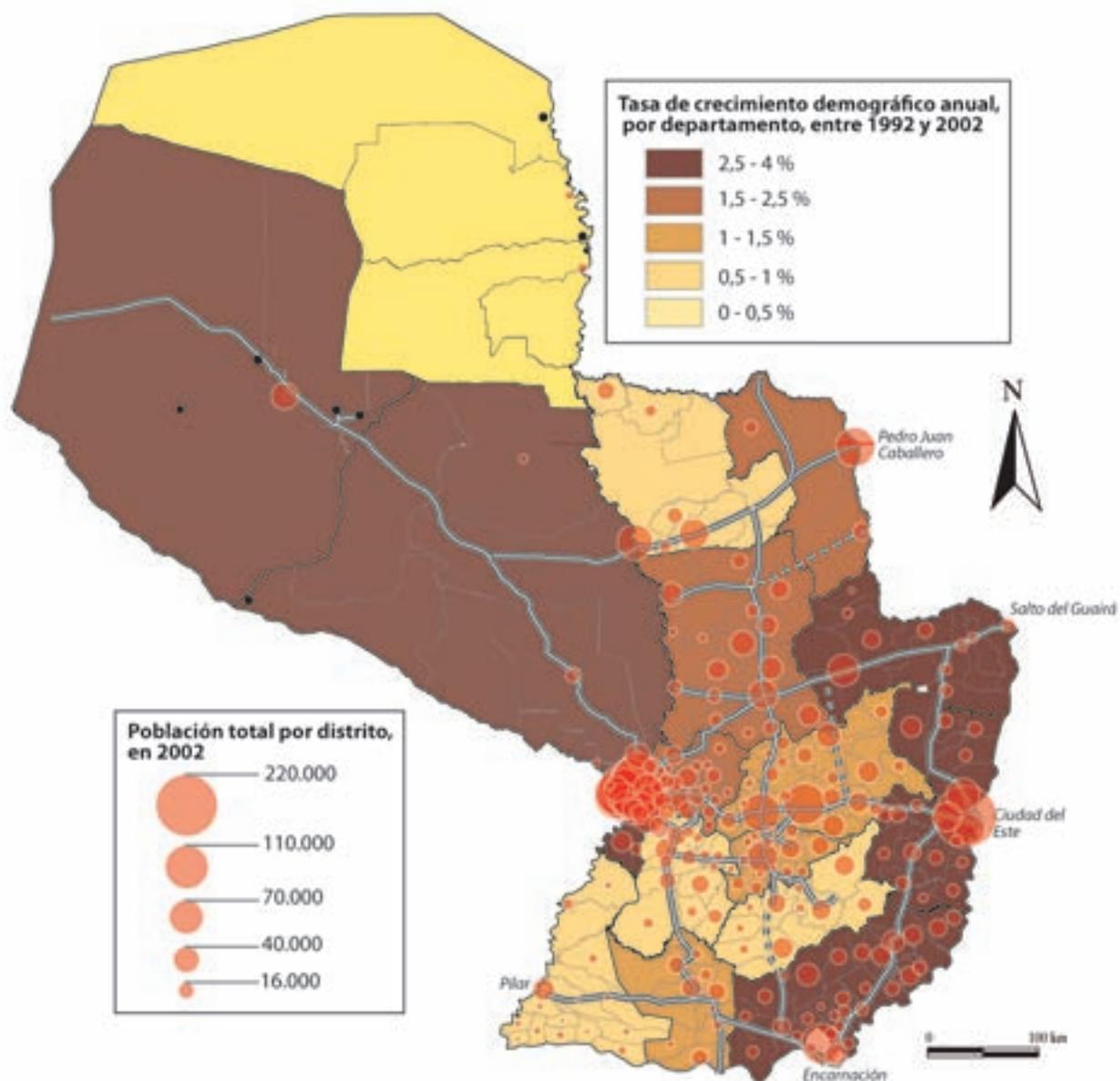
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.



- En las últimas décadas, el aumento de la población rural ha sido cada vez menos sostenido. Definitivamente, el mundo rural es cada vez menos capaz de absorber el aumento de la población del país. **Entre 2002 y 2012, asistimos por primera vez a una disminución de la población rural.**
- **Los distritos que pierden población rural entre 1992 y 2002 se reparten de manera heterogénea en el territorio nacional y la explicación del “abandono” rural es específica para cada zona.**
- De manera general, la población rural disminuye beneficiando a las áreas urbanas pero este decrecimiento se debe esencialmente a las tendencias socioeconómicas más o menos favorables de los territorios. El comportamiento de la economía agrícola y ganadera tiene grandes influencias en los comportamientos demográficos.
- En el Este del país, el modelo de la agricultura intensiva no es generador de mano de obra suficiente, acompañándose a menudo de un fenómeno de expulsión de poblaciones de los asentamientos rurales.
- Por otra parte, se observa que los distritos que experimentaron un aumento de su población rural se encuentran cerca de las rutas asfaltadas.
- Es necesario proponer un modelo de ocupación del espacio que permita arraigar a la población. La propuesta de un sistema urbano fortalecido en el que las ciudades confortarían sus equipamientos y sus servicios es esencial. La instalación de servicios básicos en puntos estratégicos de las áreas rurales aparece entonces como fundamental. En todo caso, una relación entre espacios urbanos y rurales debe absolutamente ser diseñada.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002.

Tasa de crecimiento demográfico anual por departamento en el periodo 1992/2002 y población por distrito en 2002

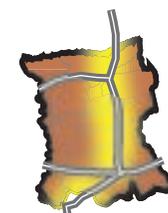


Crecimiento demográfico intra-departamental



Departamentos Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa

- En los años 90' se consolida la llegada de migrantes brasileños en zonas muy débilmente pobladas. Es particularmente el caso en el Este de Canindeyú, en el Noreste de Itapúa y en el interior del departamento de Alto Paraná.
- El crecimiento demográfico de las dos aglomeraciones (Ciudad del Este y Encarnación) también inciden en las altas tasas de crecimiento demográfico de los departamentos.



Departamento de San Pedro

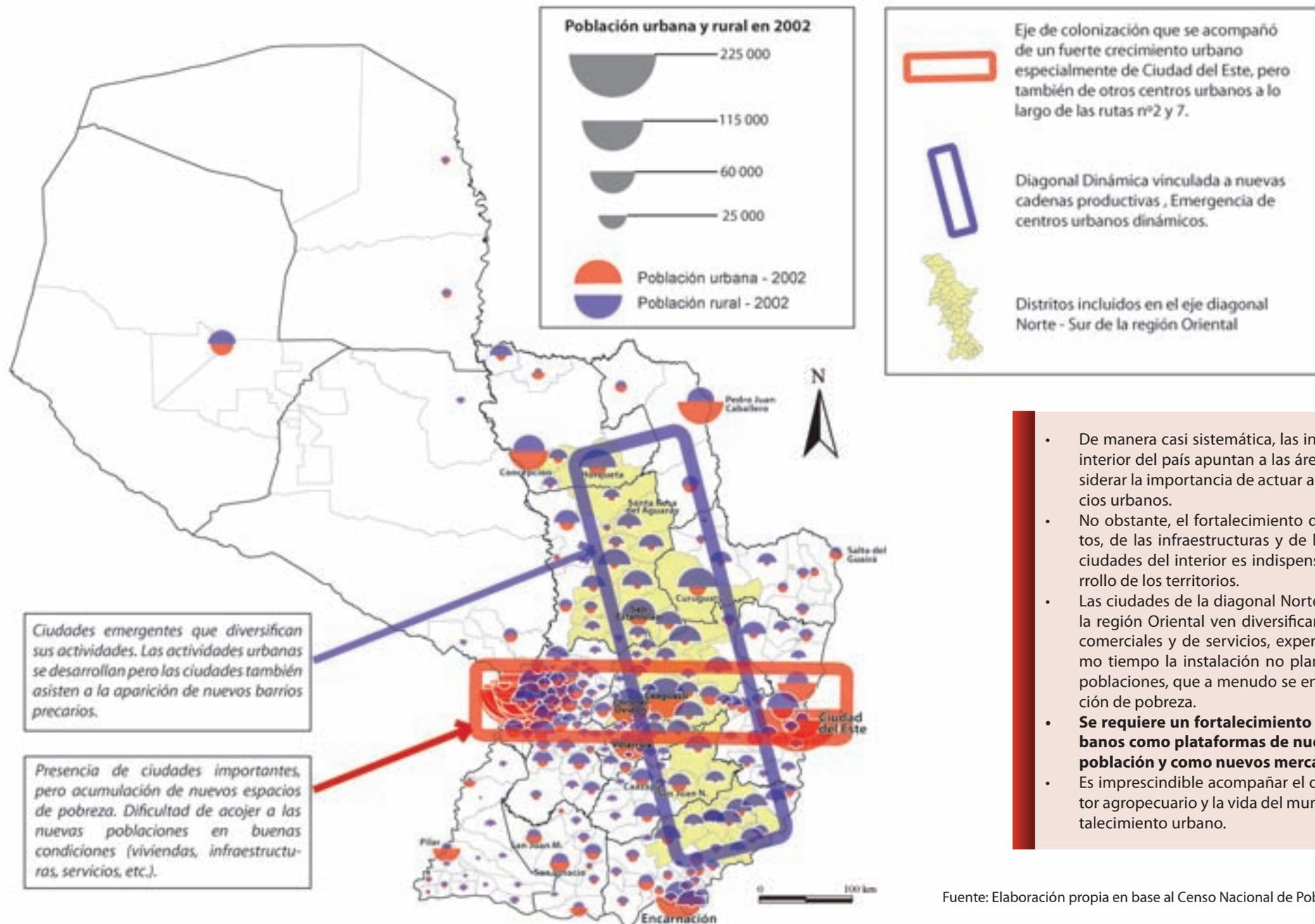
- El departamento de San Pedro disponía de una base poblacional más afirmada que la de los departamentos del Este del País.
- Soporte del "Eje Norte de Colonización", esta zona del país experimentó una consolidación demográfica de los pequeños productores de autoconsumo. La ruta n° 3 generó mayor dinamismo y atraktividad, lo que se materializa por una urbanización lineal alrededor del eje.



Departamentos de Caaguazú y Guairá

- Los dos departamentos disponían de una base poblacional más afirmada que la de los departamentos del Este del país.
- Soporte del "Eje Este de Colonización", esta zona del país experimentó una consolidación de la red urbana vinculada con las rutas n°2 y 7. Esta pesa fuertemente en la tasa de crecimiento demográfico.
- Por otra parte, la marcada crisis rural genera una fuerte tasa de migración rural. Esta situación es observable en el Este del departamento de Caaguazú y en el departamento de Guairá. Esta tendencia estira las cifras de población hacia abajo.

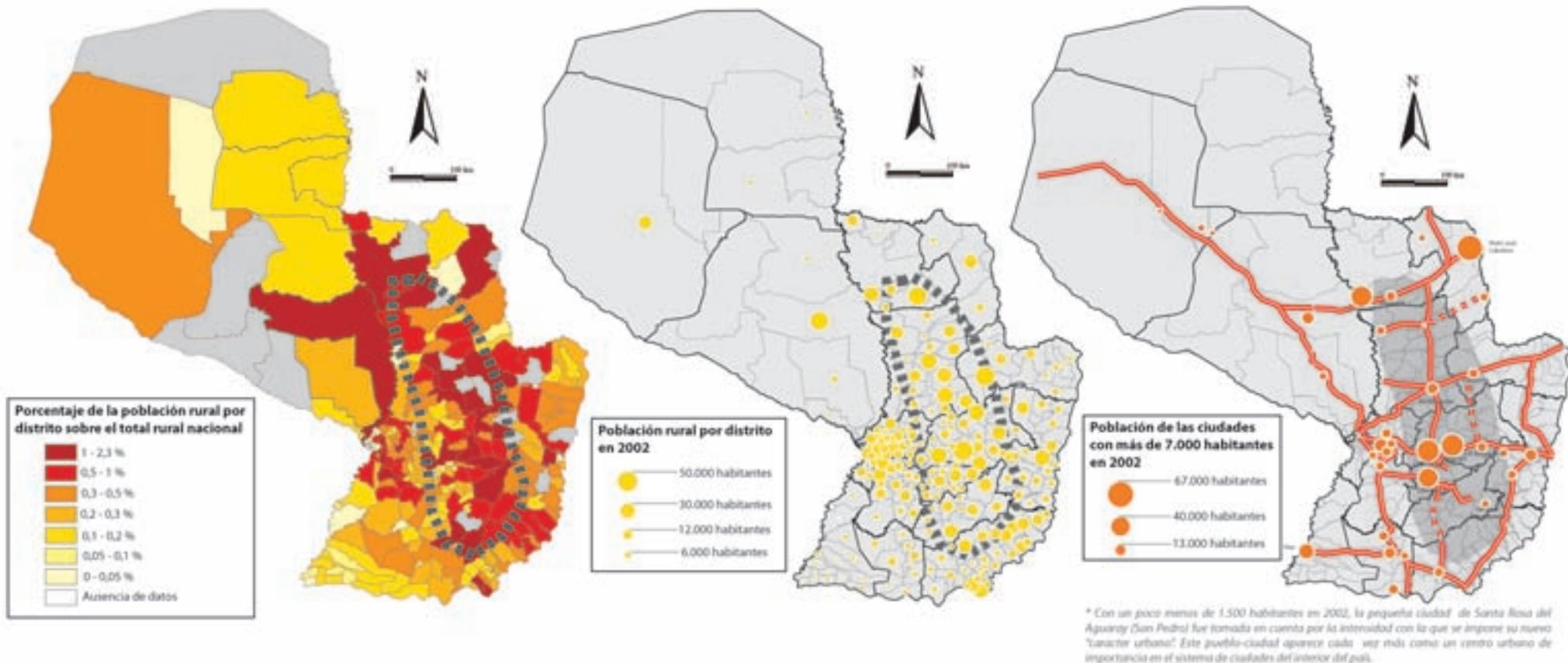
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002



- De manera casi sistemática, las intervenciones en el interior del país apuntan a las áreas rurales, sin considerar la importancia de actuar a través de los espacios urbanos.
- No obstante, el fortalecimiento de los equipamientos, de las infraestructuras y de los servicios en las ciudades del interior es indispensable para el desarrollo de los territorios.
- Las ciudades de la diagonal Norte - Sur al centro de la región Oriental ven diversificarse sus actividades comerciales y de servicios, experimentando al mismo tiempo la instalación no planificada de nuevas poblaciones, que a menudo se encuentran en situación de pobreza.
- **Se requiere un fortalecimiento de los centros urbanos como plataformas de nuevos servicios a la población y como nuevos mercados de empleo.**
- Es imprescindible acompañar el dinamismo del sector agropecuario y la vida del mundo rural con el fortalecimiento urbano.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Población urbana y rural en una zona de nuevos desafíos: la diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental

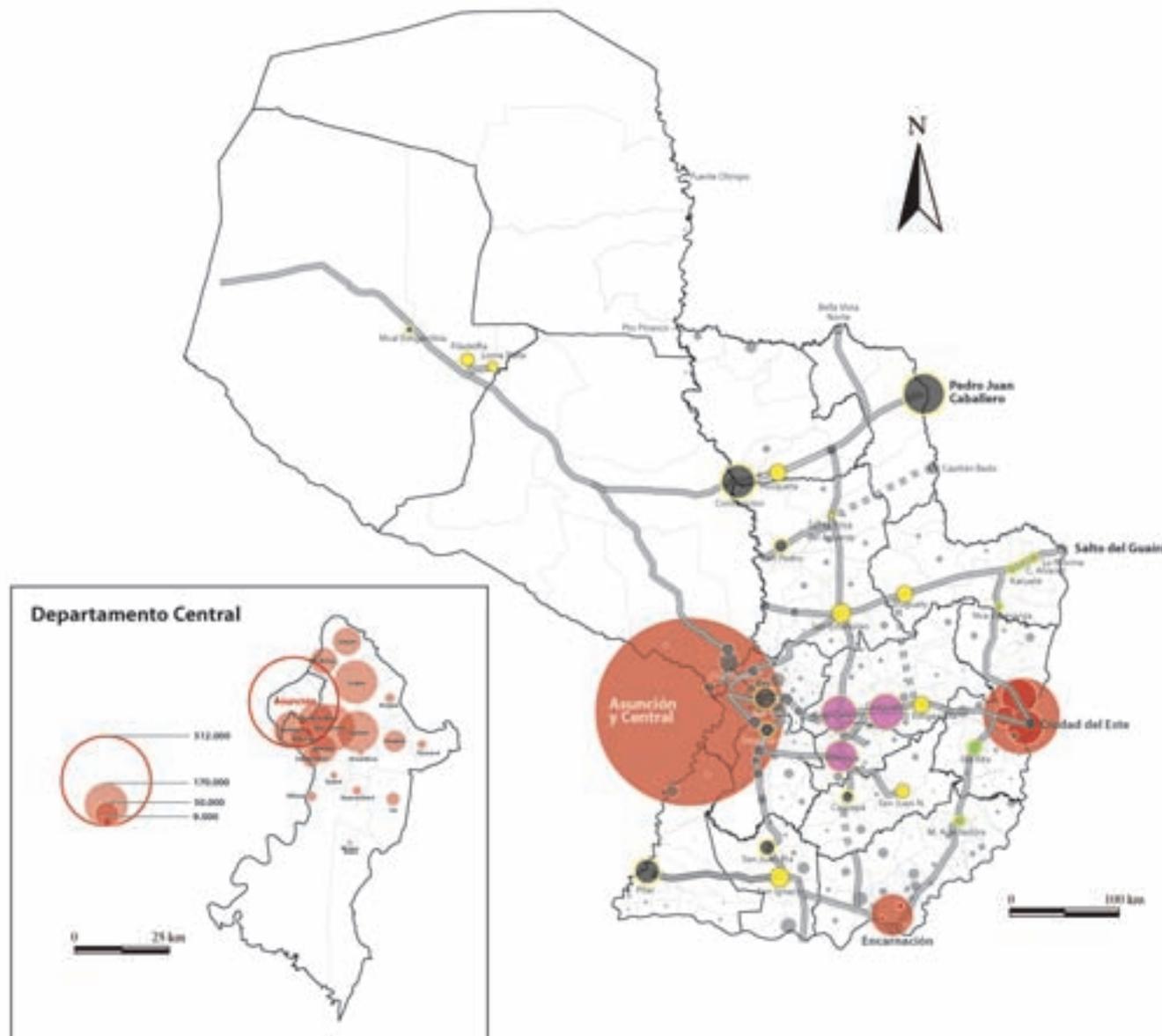


- La población rural se concentra en una diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental.
- El chaco paraguayo se caracteriza por su débil densidad poblacional. El distrito pintado de rojo oscuro en el departamento de Presidente Hayes es el de Villa Hayes. La población rural de este distrito se concentra esencialmente al Sur, cerca de Asunción, y en menor medida a proximidad de Pozo Colorado.

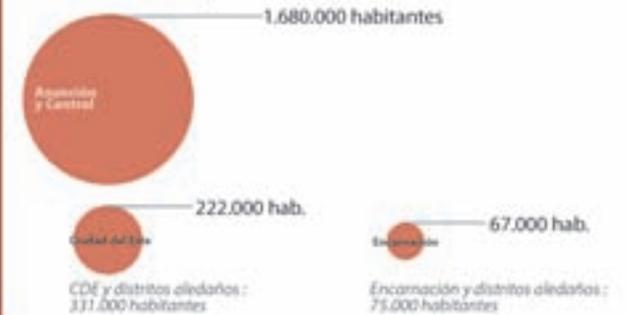
- Esta diagonal presenta las mayores densidades y proporciones de población rural.
- Este modelo de ocupación del espacio es reciente. La diagonal en cuestión fue poblándose solamente a partir de la década del 70.

- El sistema urbano que articula este espacio aparece muy desequilibrado.
- Los centros urbanos experimentan un fuerte dinamismo comercial y de servicios.
- Las ciudades tienen que ser los soportes de nuevas inversiones en servicios públicos que afirmen la presencia del Estado en esta zona del país.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.



Las áreas metropolitanas



Ciudades intermedias con vocación regional a fortalecer y/o confirmar



Nuevos centros urbanos dinámicos



- Se espera un incremento más o menos importante de su población para el próximo censo (2012).
- De todos modos, su dinamismo urbano se expresa sobretudo por la multiplicación y la diversificación de sus actividades urbanas.
- Fortalecimiento importante de sus funciones polarizadoras y de articulación de espacios regionales.

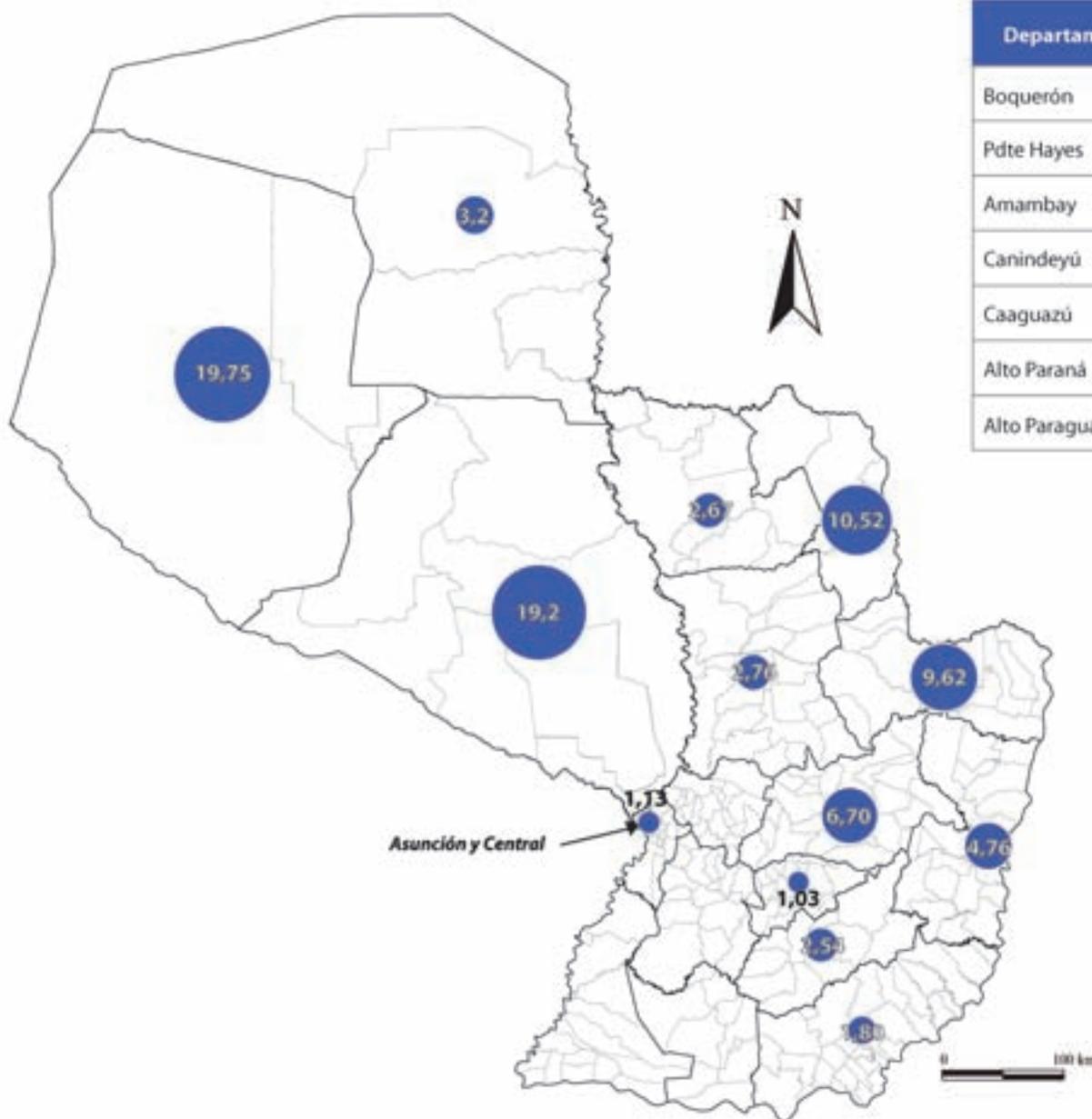
Agro-ciudades impulsadas por el modelo de la agricultura intensiva



- Agro-ciudades impulsadas por el modelo de la agricultura intensiva y mecanizada.
- Cultura predominante es la brasileña (durablemente instalada por los colonos brasileños desde hace más de treinta años).

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Distribución de la población indígena por departamento en 2002



Departamento	Pob. Indígena 2002	Departamento	Pob. Indígena 2002
Boquerón	19.757	San Pedro	2.763
Pdte Hayes	19.200	Concepción	2.670
Amambay	10.518	Caazapá	2.544
Canindeyú	9.622	Itapúa	1.781
Caaguazú	6.695	Asunción - Central	1.130
Alto Paraná	4.765	Guairá	1.035
Alto Paraguay	3.194		

- La mayor parte de la población indígena se encuentra en la región Occidental. El Chaco cuenta con 42.144 indígenas, lo que representa el 50% del total de la población indígena del país.
- Más de 30% de la población total del Chaco paraguayo (135.186 habitantes en 2002) es indígena.
- La población indígena que habita en la región Oriental alcanza los 42.400, lo que representa menos de 1% de la población total de esta región.
- Se observa que los indígenas son más numerosos en los departamentos del Noreste del país: Amambay y Canindeyú. Estos dos departamentos concentran el 25% de la población indígena del país.
- En los últimos años, se asiste a fuertes migraciones de la población indígena en dirección de Asunción y su área metropolitana pero también en dirección de otros centros urbanos del interior del país (Curuguaty, por ejemplo).
- Esta población requiere de políticas públicas específicas, que busquen su integración social y económica así como el reconocimiento y promoción de su cultura. Estas intervenciones pueden traducirse por subsidios, políticas sociales, proyectos de desarrollo local generadoras de empleos a los que pueda aspirar la población indígena, integración al sistema educativo, etc.

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002

2

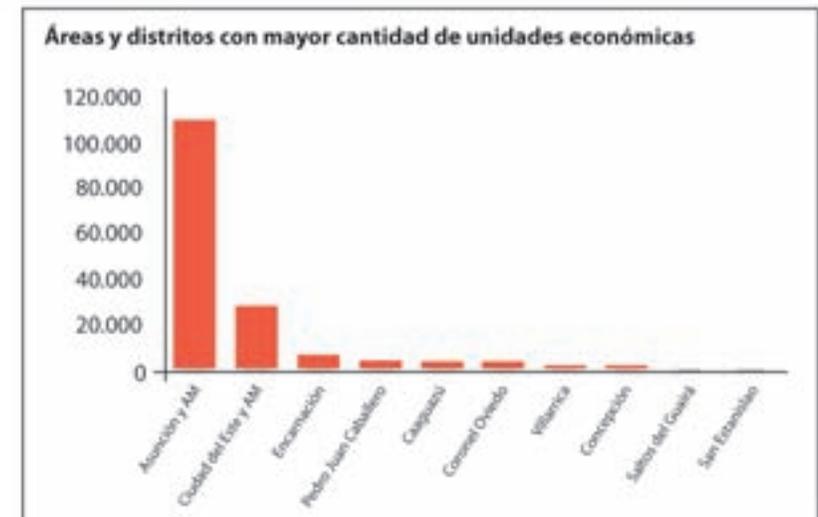
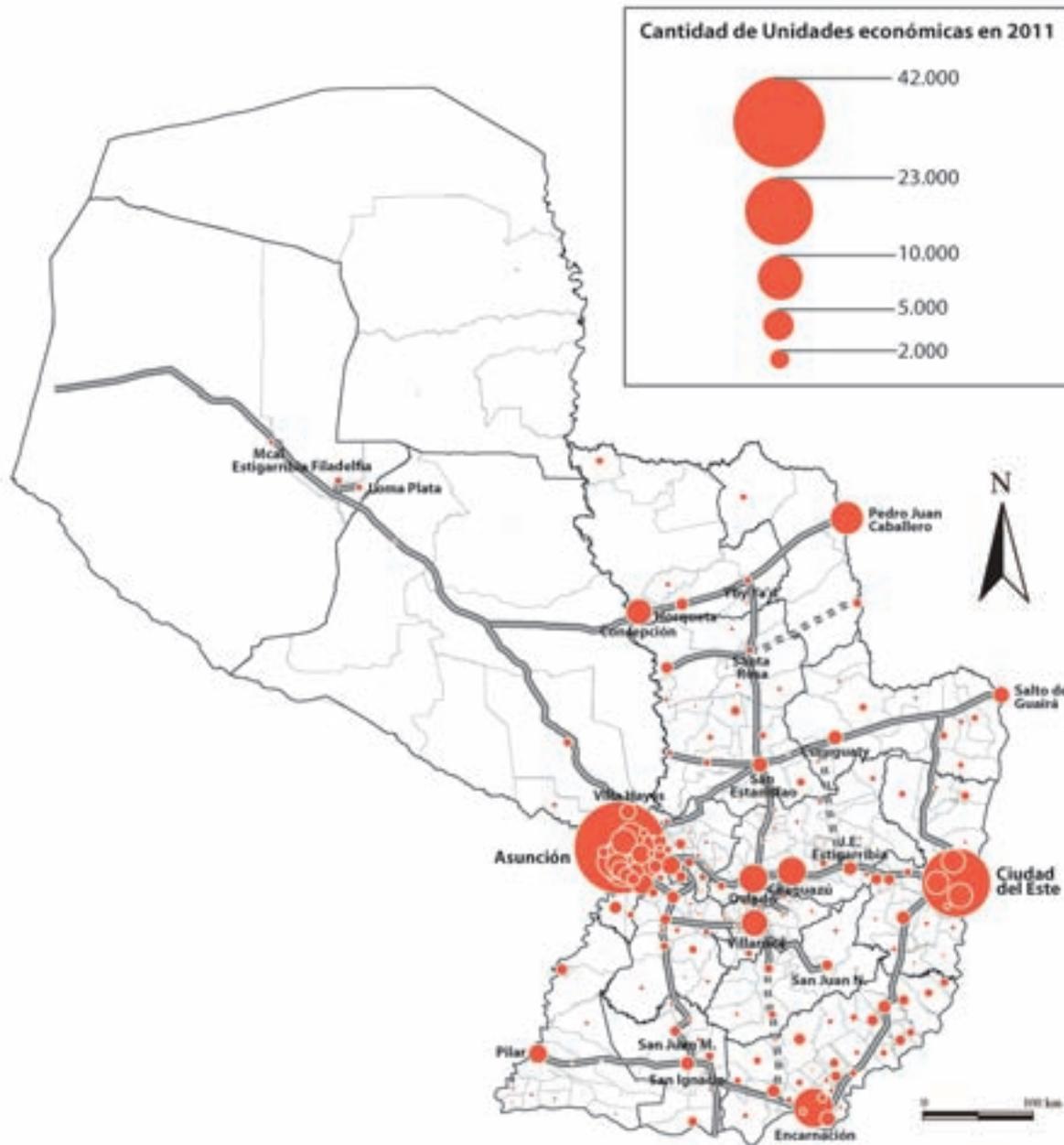
**Economía y desarrollo:
impulsar los sectores económicos
y reequilibrar el dinamismo productivo**

Economía y desarrollo: impulsar los sectores económicos y reequilibrar el dinamismo productivo

Existen fuertes desequilibrios en la repartición de los empleos y de las unidades económicas. Una estrategia territorial de desarrollo económico supone un necesario reequilibrio, que busque impulsar el crecimiento económico de todas las regiones del país. Las regiones del interior se caracterizan por una presencia muy insuficiente de actividades económicas no agropecuarias, lo que exige una diversificación de los sectores económicos. La diversificación de las actividades económicas aparece entonces como esencial: a la par del impulso de las actividades agropecuarias, es necesario desarrollar las actividades industriales, comerciales, turísticas, etc.

No se debe olvidar que una estrategia de desarrollo económico puede constituirse en una herramienta valiosa de lucha contra la pobreza. El apoyo a las iniciativas empresariales (de todas las categorías y de todos los sectores) es fundamental para la creación de empleos, que son un vector esencial de inserción social. En función de los territorios y de sus potencialidades, es necesario definir sectores económicos a impulsar y a apoyar.

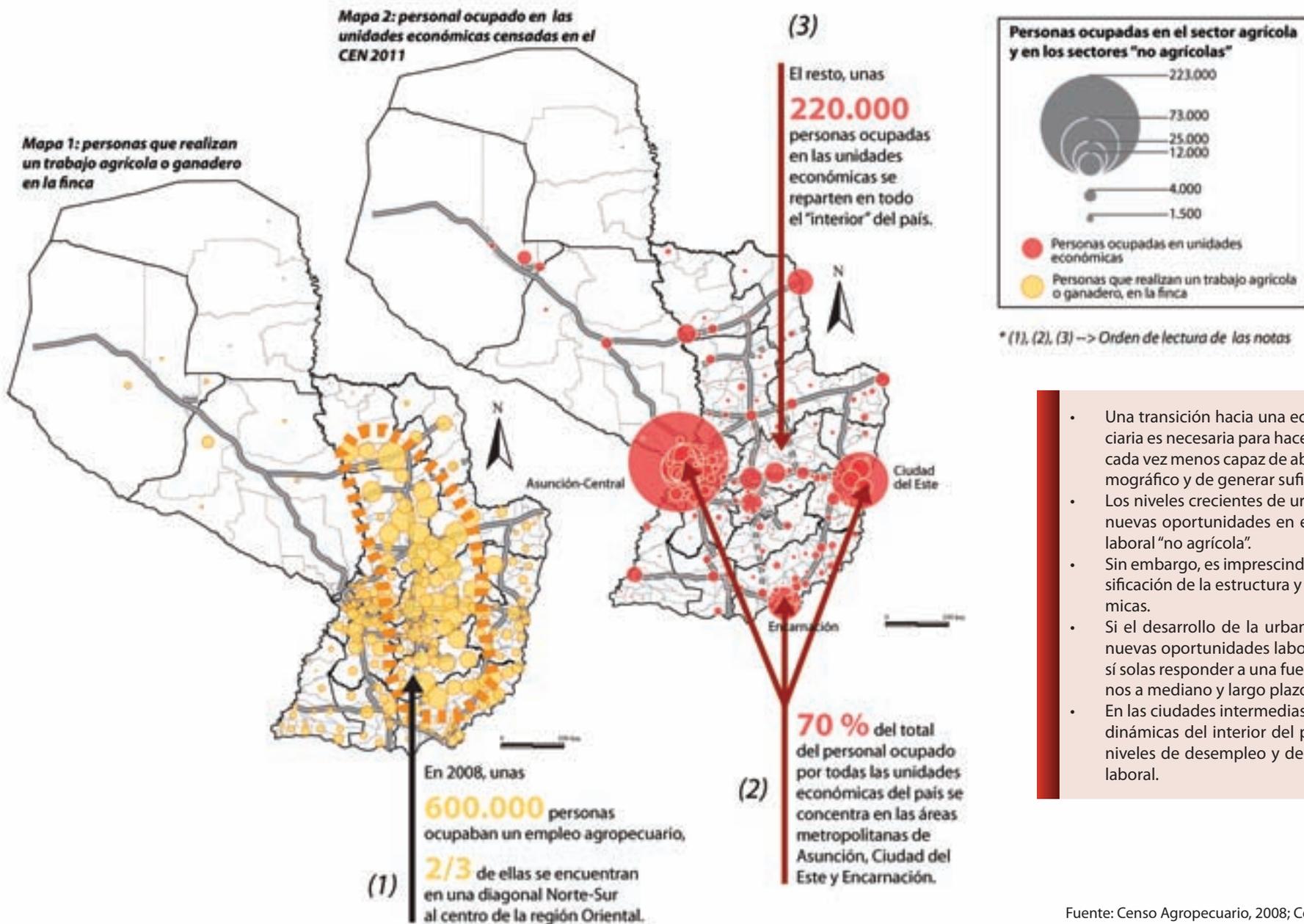
Distribución de las unidades económicas por distrito en 2011



- El peso de las unidades económicas concentradas en Asunción y su área metropolitana es muy superior al de Ciudad del Este.
- Si se lo compara con las áreas metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este, el resto del territorio nacional presenta muy pocas unidades económicas.
- En 2011, las áreas metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este concentran más del 60% de las unidades económicas del país.
- Las ciudades intermedias de Pedro Juan Caballero, Caaguazú, Coronel Oviedo, Villarrica y Concepción concentran solamente 10% de las unidades económicas.
- Fuera de las áreas metropolitanas, un Paraguay mayormente agrario pero crecientemente urbano exige una diversificación de las actividades económicas.
- En las últimas décadas, el crecimiento demográfico en Paraguay se acompaña de una mutación acelerada hacia una sociedad mayormente urbana. El desarrollo y la diversificación de las actividades económicas y de los empleos será entonces un desafío de gran importancia en los próximos años.

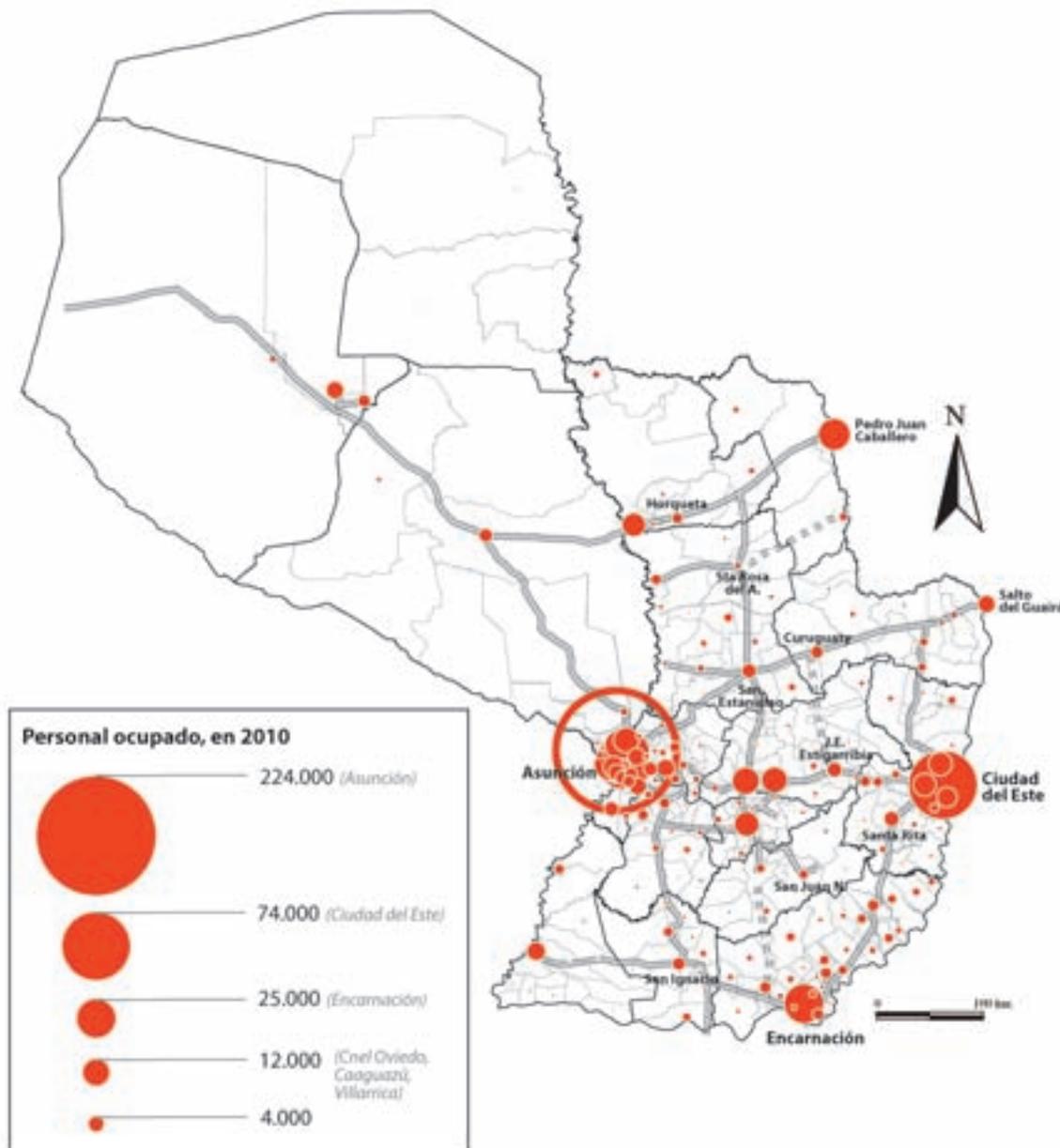
Fuente: Censo Económico Nacional, 2011.

Empleos por sector de actividad entre 2008 y 2011



- Una transición hacia una economía secundaria y terciaria es necesaria para hacer frente a un mundo rural cada vez menos capaz de absorber el crecimiento demográfico y de generar suficientes empleos.
- Los niveles crecientes de urbanización traen consigo nuevas oportunidades en el desarrollo del mercado laboral "no agrícola".
- Sin embargo, es imprescindible intervenir en la diversificación de la estructura y de las actividades económicas.
- Si el desarrollo de la urbanización se acompaña de nuevas oportunidades laborales, estas no logran por sí solas responder a una fuerte demanda, mucho menos a mediano y largo plazo.
- En las ciudades intermedias y en las nuevas ciudades dinámicas del interior del país, ya se observan altos niveles de desempleo y de exclusión en el mercado laboral.

Fuente: Censo Agropecuario, 2008; Censo Económico Nacional, 2011.



- A nivel nacional, se observan grandes desigualdades en la repartición del personal ocupado. El área metropolitana de Asunción concentra de manera excesiva a la población y a las actividades económicas.
- Al lado de Asunción y Ciudad del Este, los distritos de Caaguazú, de Coronel Ovidio y de Villarrica aparecen solo como pequeños centros de actividad con un poco más de 12.000 personas ocupadas cada una.
- A pesar de contar con un contingente de personal ocupado más importante, las ciudades de Encarnación y de Pedro Juan Caballero no se desmarcan claramente.
- El peso del personal ocupado de las ciudades emergentes (San Estanislao, San Ignacio, J. E. Estigarribia, Curuguaty, Horqueta, San Juan Nepomuceno,...*) aún es débil. La creación de empleos y de nuevos puestos de trabajo será determinante para fortalecer la atractividad y la consolidación de estos centros urbanos.
- J. E. Estigarribia y Santa Rita, a pesar de tener un peso poblacional inferior al de otras ciudades emergentes, se distinguen por una mayor cantidad de personal ocupado. Esto se explica ciertamente por contar con actividades económicas más diversificadas y en especial por la presencia de agro-industrias que son particularmente generadoras de empleos.

* se aclara que la ciudad de Salto del Guairá conoce un desarrollo que se debe exclusivamente a la actividad fronteriza. Su emergencia obedece entonces a una lógica particular.

Población y personal ocupado en cuatro ciudades emergentes del interior del país:

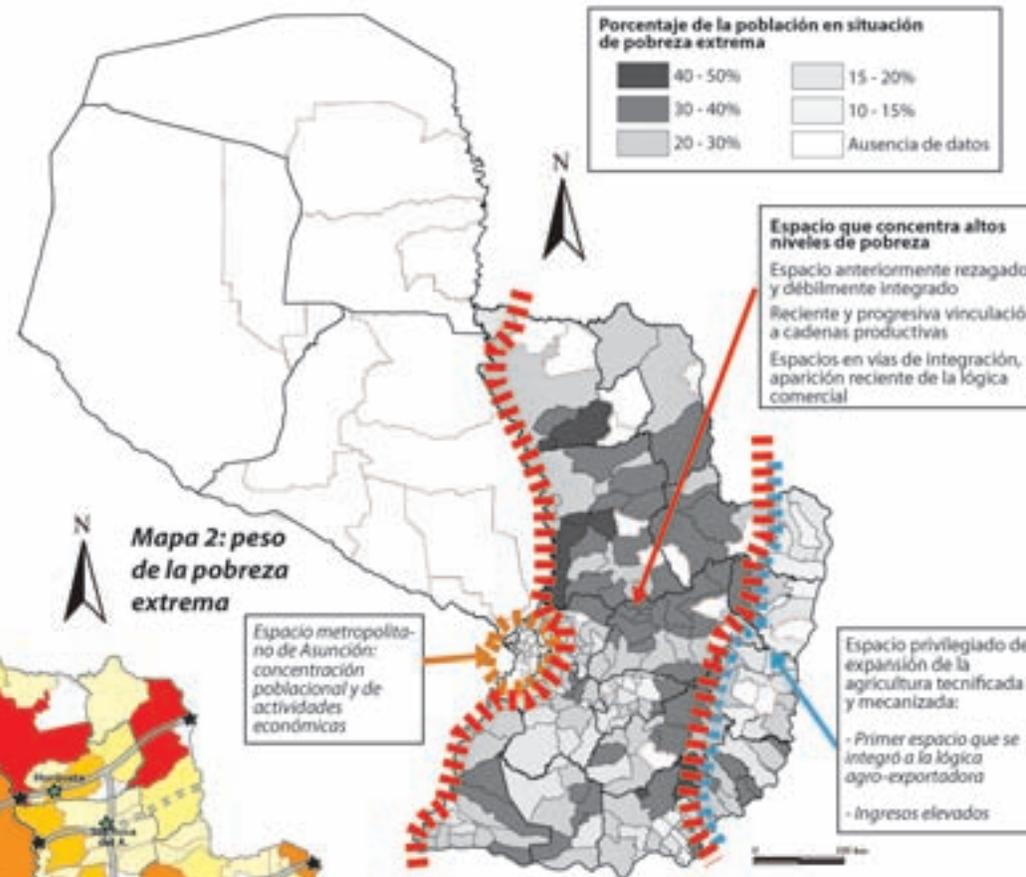
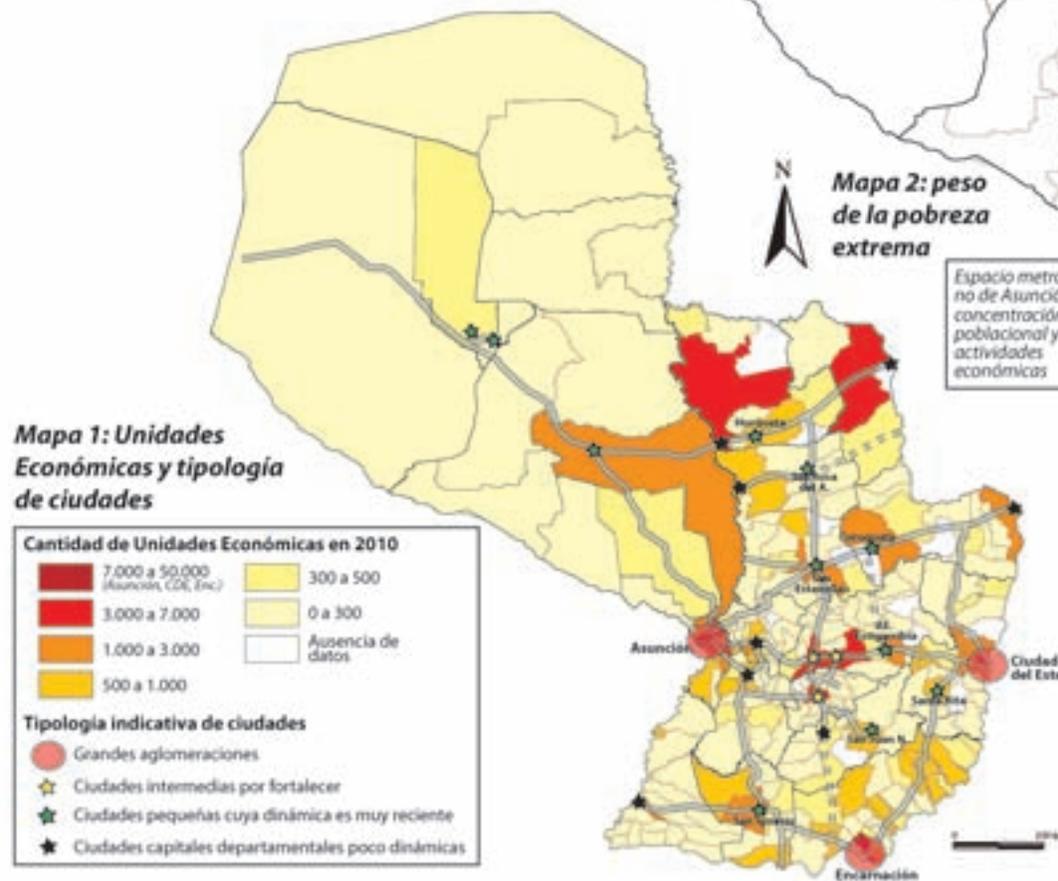
	Personal ocupado	Población urbana* (en 2002)
J.E. Estigarribia	3.689	9.921
Santa Rita	3.817	8.572
San Estanislao	3.438	13.202
Curuguaty	2.675	9.493

*Las poblaciones urbanas son tomadas en cuenta a título indicativo

Fuente: Censo Económico Nacional, 2011.

La dinámica urbana como factor de desarrollo de las unidades económicas: entre fuertes desajustes y nuevas oportunidades

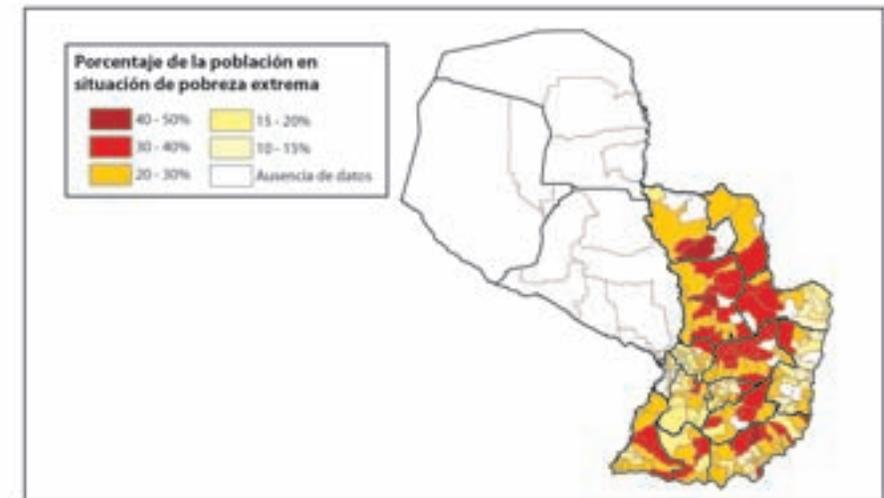
- Los centros urbanos en emergencia al centro de la región Oriental van diversificando sus actividades económicas. Es en el ámbito comercial y de servicios que las unidades económicas se multiplican más intensamente (Mapa 1).
- Estas ciudades emergen en una diagonal vertical al centro de la región Oriental: es la zona que concentra la mayor proporción de población en situación de pobreza (Mapa 2).
- Estos antiguos pueblos van convirtiéndose en verdaderas ciudades y participan de una cierta difusión de las unidades económicas sobre el territorio nacional (Mapa 1).



- La aplicación de políticas públicas (salud, educación, desarrollo económico, infraestructuras, vivienda) deberán ser movilizados como ejes de intervención para luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida.
- Las ciudades deberán actuar como plataformas privilegiadas de instalación de servicios, infraestructura y actividades económicas. Para ello, habrá que actuar en función de la nueva organización urbana y no solo intervenir en las ciudades capitales.
- El fortalecimiento de mercados locales (de consumo, por ejemplo) en las ciudades intermedias, así como la transformación industrial de la producción agrícola son opciones estratégicas a explorar.

- En varios departamentos, estas ciudades intermedias desplazan o compiten fuertemente con las ciudades capitales.

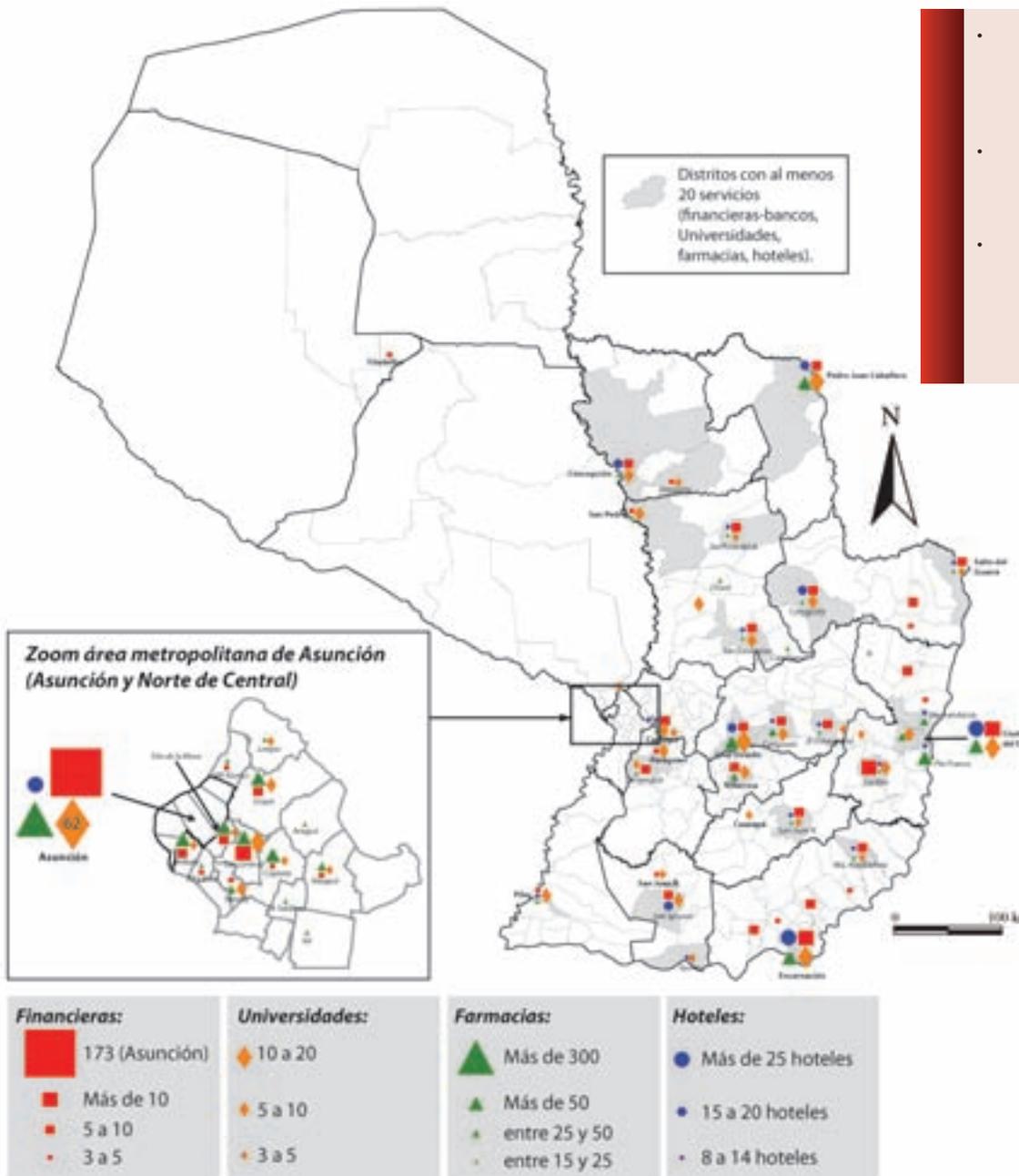
Fuente: IPGEX ; Censo Económico Nacional, 2011.



- Se observa que las zonas con menores niveles de pobreza se encuentran en las zonas periféricas de la región Oriental (franja Este del país, área metropolitana de Asunción).
- Se observa claramente que es la zona del interior de la región Oriental la que concentra los mayores niveles de pobreza. En la mayoría de los distritos de esta zona, el porcentaje de población en situación de pobreza extrema supera los 30%.
- La región tradicionalmente poblada del país (departamentos Central, Cordillera y Paraguari) presentan niveles inferiores de pobreza extrema.
- Aunque de manera menos marcada, el eje de poblamiento (y posterior urbanización) estructurado por las rutas 2 y 7 también presenta niveles inferiores de pobreza extrema.
- El nivel de organización social y territorial (con ciudades, una infraestructura mínima y la presencia de servicios) es mayor en la región tradicionalmente poblada del país y en el eje horizontal de urbanización que en el resto del espacio central de la región Oriental. Este último está débilmente equipado en infraestructuras y ofrece muy escasos servicios a la población.
- Las zonas tradicionalmente pobladas y la presencia de ciudades (que garantizan una cierta organización territorial y social) parecen tener una influencia en los niveles de pobreza.

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002

Peso de las ciudades en función de sus principales servicios urbanos, en 2012



- Estadísticamente, se puede considerar a las ciudades de "rango demográfico intermedio", aquellas ciudades que no hacen parte de un área metropolitana y aquellas que no son urbes demasiado pequeñas. En Paraguay, 11 ciudades se encuentran en esa categoría y se clasifican de modo a que no tengan menos de 10.000 habitantes ni tampoco más de 65.000 habitantes. Estas aparecen pintadas de color azul en el siguiente cuadro.
- Por lo tanto, la categorización estadística de "ciudades intermedias" no es suficiente para comprender la verdadera función de las ciudades. En otras palabras, no es por que una ciudad es clasificada como "intermedia" que actuará como centro urbano de segundo orden (después de las aglomeraciones) en la organización regional.
- En efecto, se observa que ciudades menores de 10.000 habitantes compiten con las ciudades de "rango demográfico intermedio". A modo de ejemplo, ciudades mucho menos pobladas que Pilar (capital del Ñeembucú, con 25.000 habitantes) la superan en más de 50% en la cantidad de servicios urbanos que se consideran para este análisis (bancos, financieras, universidades, hoteles, farmacias). La ciudad de Concepción, se ve igualada en cantidad de servicios por ciudades con poblaciones tres veces menores (Curuguaty, Santa Rita, San Juan Nepomuceno, Salto del Guairá, etc).

Ciudades de "rango demográfico intermedio"		Ciudades "intermedias funcionales"				
Ciudades "intermedias - estadísticas"	Población urbana en 2002	Bancos y financieras	Universidades	Hoteles	Farmacias	Total
Pedro Juan Caballero	64592	10	11	15	60	96
Coronel Oviedo	48773	7	13	19	44	83
Villarrica	38961	7	7	5	63	82
Caaguazú	48941	8	10	12	43	73
Concepción	43661	6	9	20	20	55
Curuguaty	9493	7	6	15	26	54
San Estanislao	13202	8	9	10	20	47
San Ignacio	13716	8	7	17	12	44
Santa Rita	8572	11	6	8	18	43
San Juan Nepomuceno	6937	5	4	9	24	42
Salto del Guairá	6653	5	3	13	18	39
Pilar	24300	5	5	12	15	37
Caacupé	19131	6	5	8	17	36
Santa Rosa del Aguaray	1412	7	3	11	15	36
María Auxiliadora	5004	8	3	9	16	36
Juan Eulogio Estigarribia	9921	7	0	8	20	35
Carapeguá	5427	7	4	3	21	35
San Pedro del Ycuamandiyú	7927	4	6	5	16	31
Ayolas	10851	1	3	13	8	25
Paraguarí	8307	3	5	2	10	20
Horqueta	9946	3	3	2	12	20
San Juan Bautista	9822	3	4	2	10	19
Caazapá	5990	1	3	3	12	19
Villa Hayes	15394	1	3	0	13	17

En cuanto a servicios, la mayoría de las "ciudades intermedias funcionales" superan a muchas ciudades de "rango demográfico intermedio" y a todas las capitales departamentales (que no sean de "rango demográfico intermedio" ni tampoco aglomeraciones - Asunción, Ciudad del Este, Encarnación-).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Pre-Censo 2012, DGEEC.

3

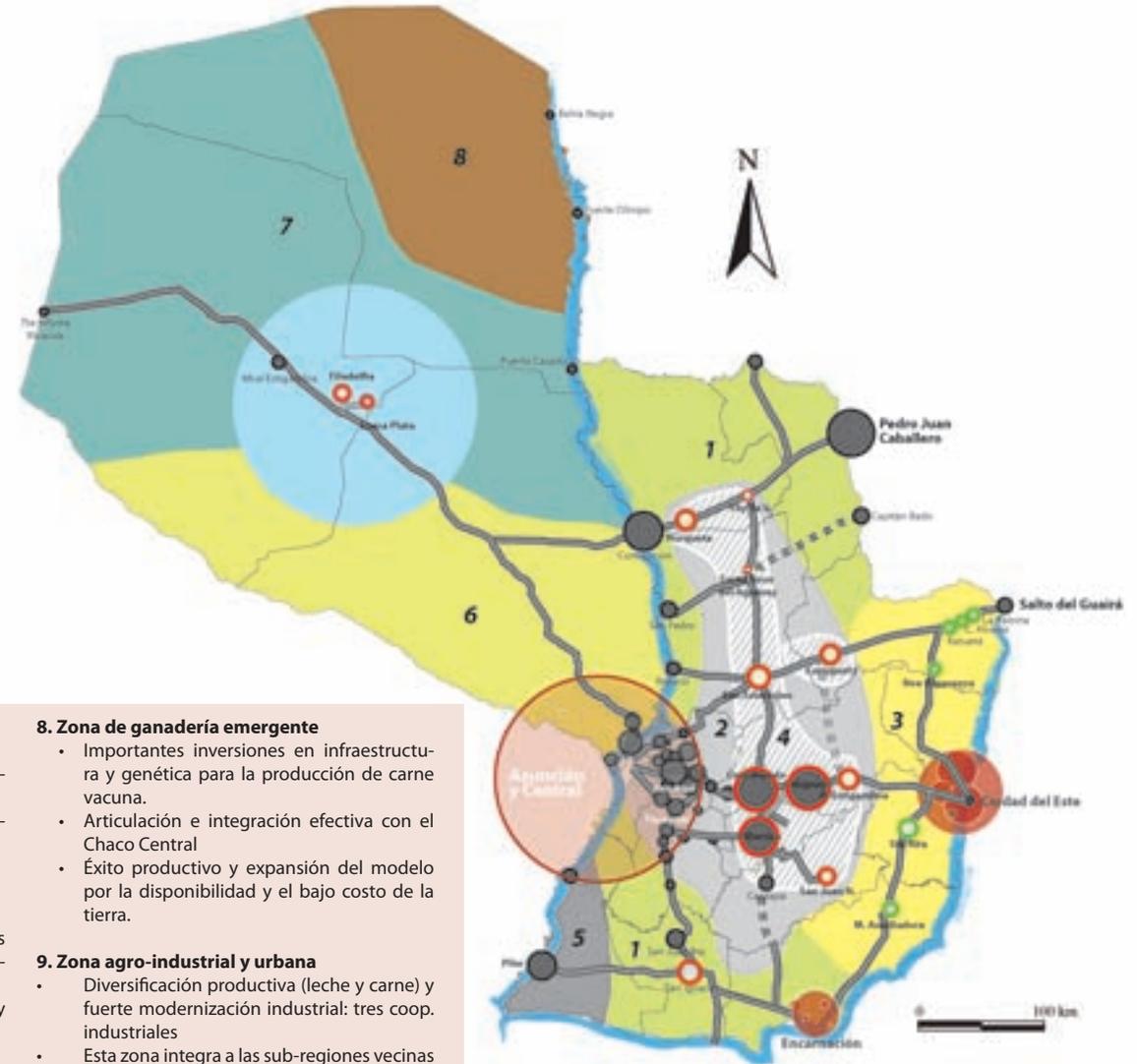
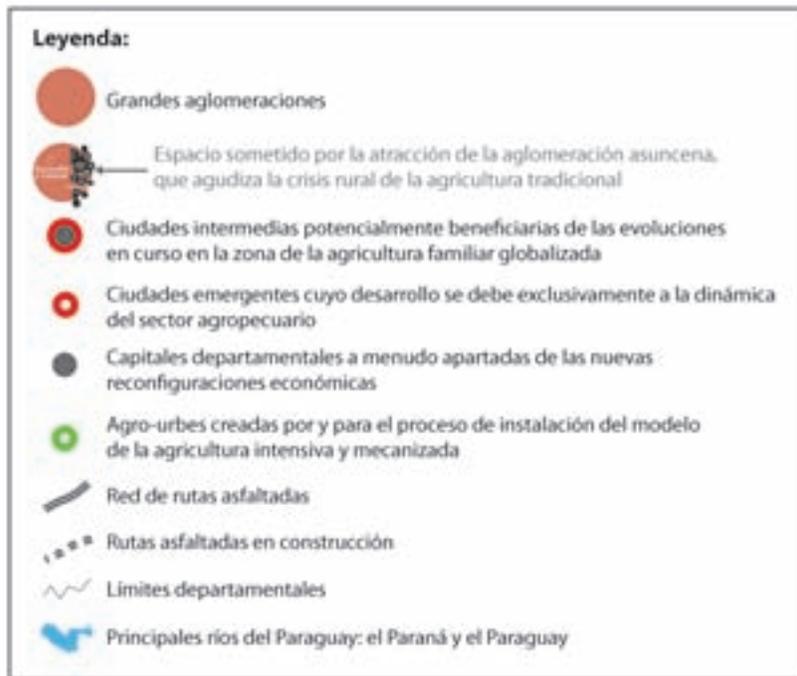
Actividades agropecuarias:
un sector que requiere mayor impulso

Actividades agropecuarias: un sector que requiere mayor impulso

El sector de la agricultura y la ganadería tiene un peso central en la economía paraguaya. Se trata de un sector que tiene grandes potencialidades de desarrollo. No solo asistimos a un incremento de la demanda internacional de productos alimentarios, sino que nuevos nichos de mercado están por identificarse. Los nuevos mercados y demandas en cuestión no sólo se interesan por la función alimentaria de los productos agrícolas: el interés por el valor energético de ciertos productos es cada vez más perceptible.

Por otra parte, los niveles de desarrollo productivo son muy desiguales en las diferentes zonas del país, quedando algunas totalmente marginalizadas de la producción de riqueza. Diferentes ejes de intervención son comúnmente exigidos: acompañar las producciones agrícolas, asegurar condiciones de precios y de mercado, brindar asistencia técnica y financiera, etc. Además de estos aspectos indispensables, existen grandes oportunidades de impulsar las actividades de transformación de los productos agrícolas, dotándolos de valor agregado. En este sentido, nuevos mercados pueden ser identificados.

Para ello, es necesario desarrollar la red de infraestructura física, no solamente con miras a las actividades de exportación, sino apuntando también a una integración regional, que instale las condiciones de intercambios fluidos de bienes y de personas.



1. Región Ganadera

- Modernización del sistema productivo
- Acceso a mercados, nuevos inversionistas

2. Agricultura familiar tradicional

- Cultivos de subsistencia
- Rubros poco competitivos
- Nuevos inversionistas

3. Agricultura intensiva

- Condiciones muy competitivas
- Expansión hacia el Oeste, de manera puntual
- Acceso a mercados
- Región que logró incrementar sus ingresos

4. Agricultura familiar globalizada

- Emergencia de cultivos que producen renta y que están orientados a mercados, complementando los cultivos de subsistencia
- Sistemas productivos orientados a la exportación o a la transformación industrial.

5. Ñeembucú

- Región aislada
- Condiciones de producción agrícola no explotadas
- Exigencias ambientales de un manejo sustentable particular

6. Ganadería en proceso de intensificación productiva

- Reconversión de antiguas explotaciones hiper-extensivas a explotaciones competitivas
- Proximidad de Asunción, de Loma Plata y de Filadelfia representa una ventaja.

7. Zona de ganadería hyper extensiva

- Fuerte aislamiento: débil nivel de acceso y de integración con otras zonas.
- Sub-región al margen de los sistemas productivos.

8. Zona de ganadería emergente

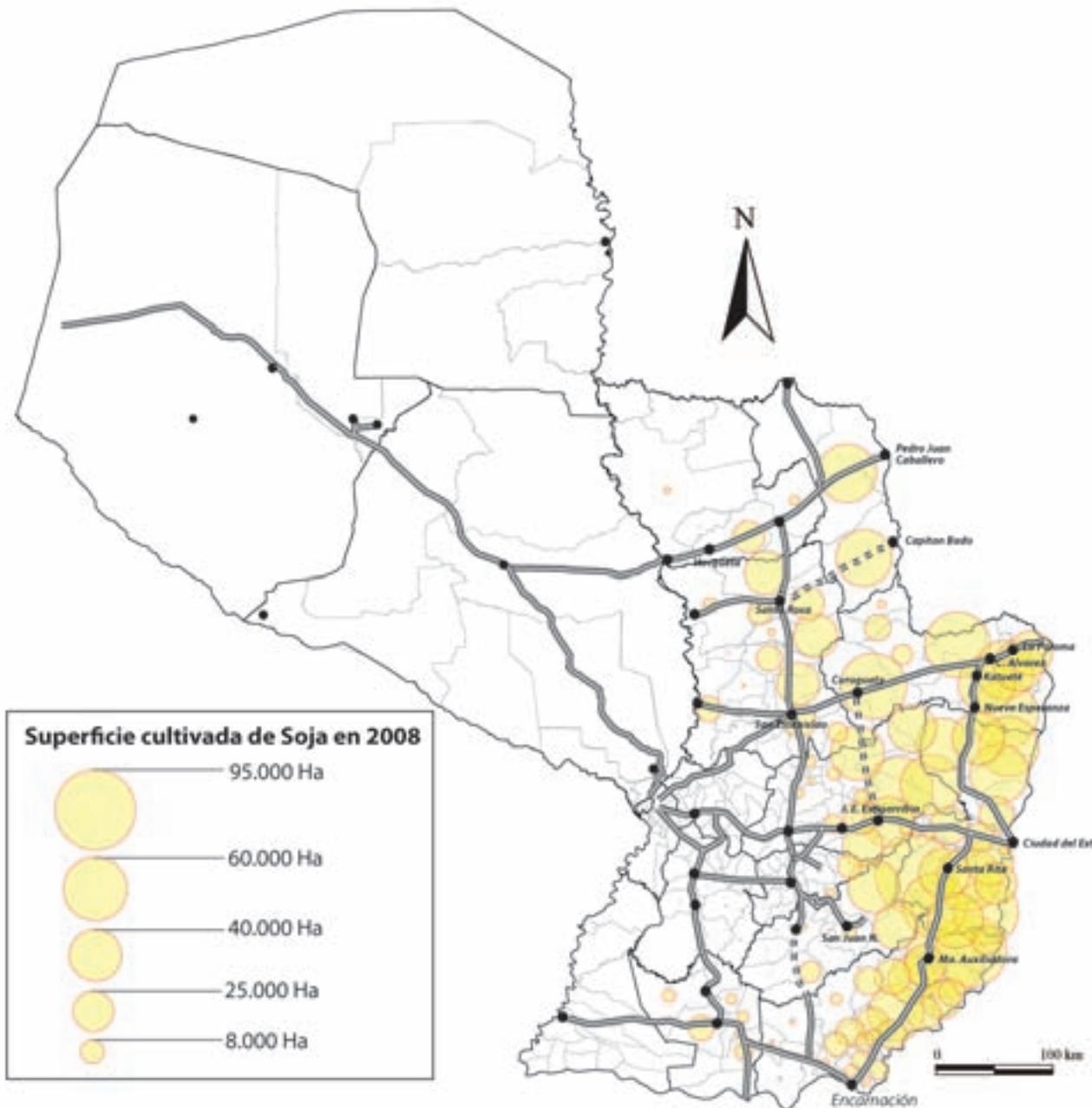
- Importantes inversiones en infraestructura y genética para la producción de carne vacuna.
- Articulación e integración efectiva con el Chaco Central
- Éxito productivo y expansión del modelo por la disponibilidad y el bajo costo de la tierra.

9. Zona agro-industrial y urbana

- Diversificación productiva (leche y carne) y fuerte modernización industrial: tres coop. industriales
- Esta zona integra a las sub-regiones vecinas
- Centro logístico regional

Fuente: Elaboración propia en base a VAZQUEZ, F. "Territorio y Población: Nuevas Dinámicas Regionales en el Paraguay" (2006); Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002

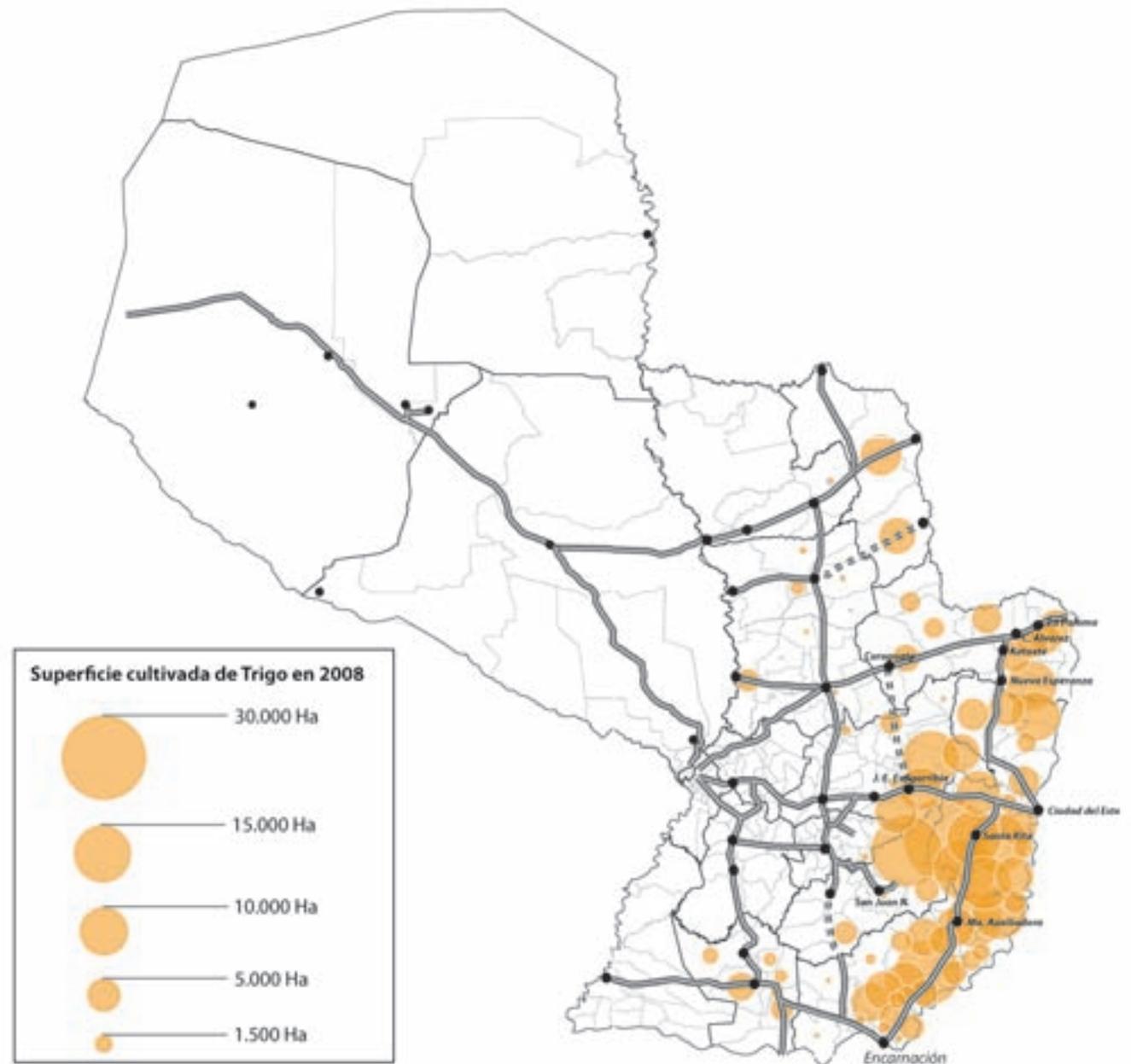
Superficie cultivada de Soja por distrito en 2008



- Las producciones de soja se extienden principalmente en el Este del país. En efecto, los suelos basálticos del Bosque Atlántico del Paraná son muy propicios para la agricultura.
- En 2008, de las 2.100.000 ha cultivadas de soja, más del 70% (1.500.000, aproximadamente) se encuentran en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú.
- Últimamente, la producción de soja se expande hacia el centro de la región Oriental, donde entra en concurrencia por las tierras con otros rubros y modelos productivos.
- Las rutas 6 y 8 constituyen los ejes logísticos principales sobre los que se articula la producción de soja.
- Se asiste a una tendencia reciente de industrialización de la materia prima, lo que consiste esencialmente en elaborar aceite de soja, harina y pellets (a partir de la cáscara). Dos firmas transnacionales tienen como objetivo industrializar grandes cantidades de la producción local a partir del año 2013.

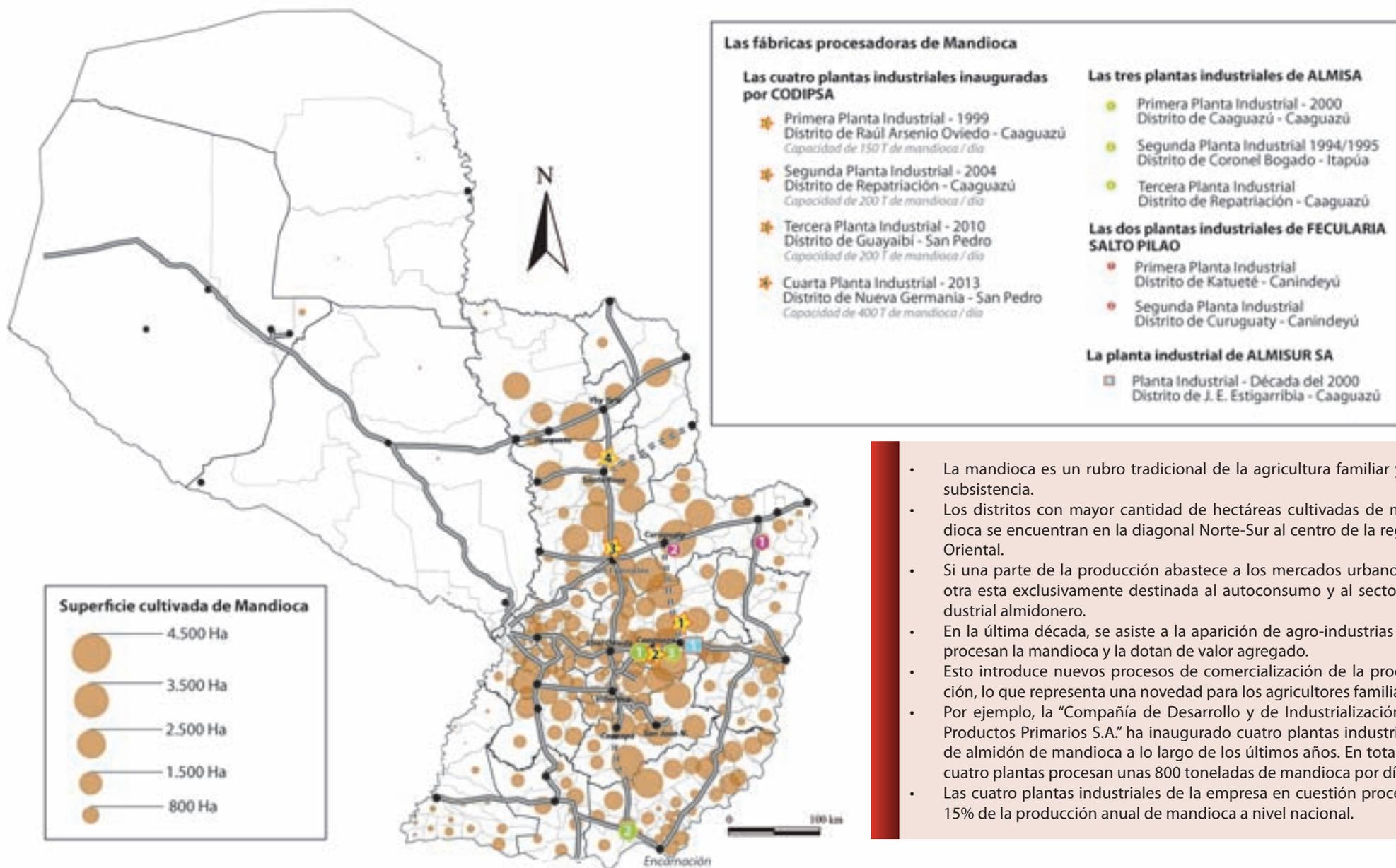
Fuente: Censo Agropecuario, 2008.

- La producción de trigo se inserta también en el modelo de la agricultura intensiva y mecanizada.
- La gran mayoría de los cultivos de trigo, con amplias superficies cultivadas (del orden de 15.000 ha por distrito en Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú o Caazapá), se encuentra en la zona Este del país.
- Definitivamente, el Este de la región Oriental se presenta como una región productiva donde predomina una agricultura muy competitiva, de lógica agro-exportadora.
- Junto con el maíz, el trigo constituye una actividad complementaria de la soja.



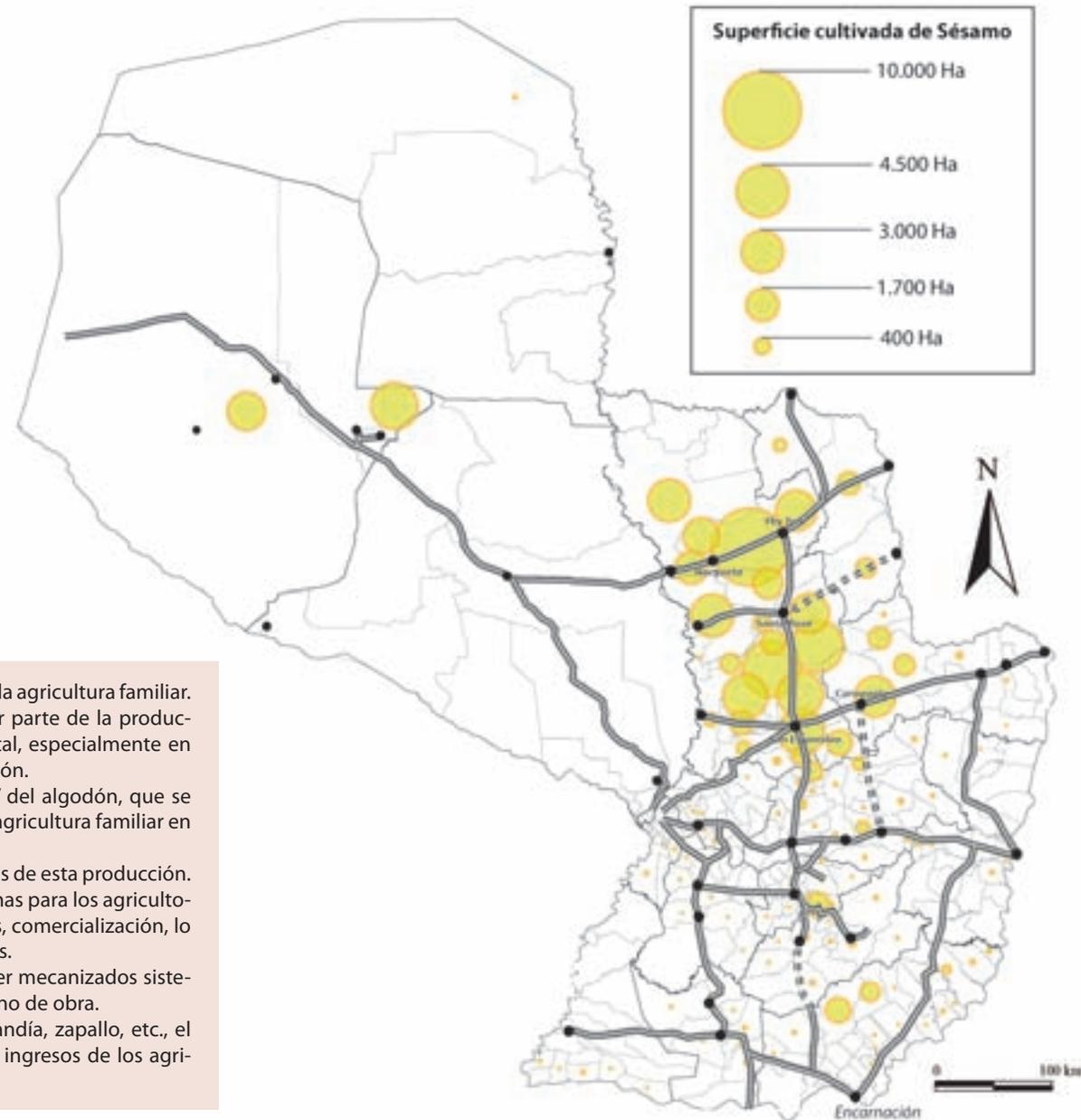
Fuente: Censo Agropecuario, 2008.

La Mandioca: un rubro tradicional de la agricultura familiar en pleno proceso de generación de valor agregado



- La mandioca es un rubro tradicional de la agricultura familiar y de subsistencia.
- Los distritos con mayor cantidad de hectáreas cultivadas de mandioca se encuentran en la diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental.
- Si una parte de la producción abastece a los mercados urbanos, la otra esta exclusivamente destinada al autoconsumo y al sector industrial almidonero.
- En la última década, se asiste a la aparición de agro-industrias que procesan la mandioca y la dotan de valor agregado.
- Esto introduce nuevos procesos de comercialización de la producción, lo que representa una novedad para los agricultores familiares.
- Por ejemplo, la "Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios S.A." ha inaugurado cuatro plantas industriales de almidón de mandioca a lo largo de los últimos años. En total, las cuatro plantas procesan unas 800 toneladas de mandioca por día.
- Las cuatro plantas industriales de la empresa en cuestión procesan 15% de la producción anual de mandioca a nivel nacional.

Fuente: Censo Agropecuario, 2008; "La Mandioca, una opción industrial", USAID.



- El sésamo se presenta como un nuevo rubro de la agricultura familiar.
- De emergencia reciente en Paraguay, la mayor parte de la producción se encuentra el Norte de la región Oriental, especialmente en los departamentos de San Pedro y de Concepción.
- El sésamo constituye una suerte de “sustituto” del algodón, que se presentaba como el único rubro de renta de la agricultura familiar en las décadas anteriores.
- Las empresas multinacionales son actores claves de esta producción. Éstas se encargan de instalar condiciones óptimas para los agricultores familiares: capacitaciones, acceso a créditos, comercialización, lo que facilita la tarea de los agricultores familiares.
- Los procesos de producción, que no pueden ser mecanizados sistemáticamente, requieren de una abundante mano de obra.
- Junto con otros rubros (piña, melón, stevia, sandía, zapallo, etc.), el sésamo contribuye en la diversificación de los ingresos de los agricultores familiares.

Fuente: Censo Agropecuario, 2008.

La caña de azúcar: un rubro con vocación agro-industrial a ser potenciado



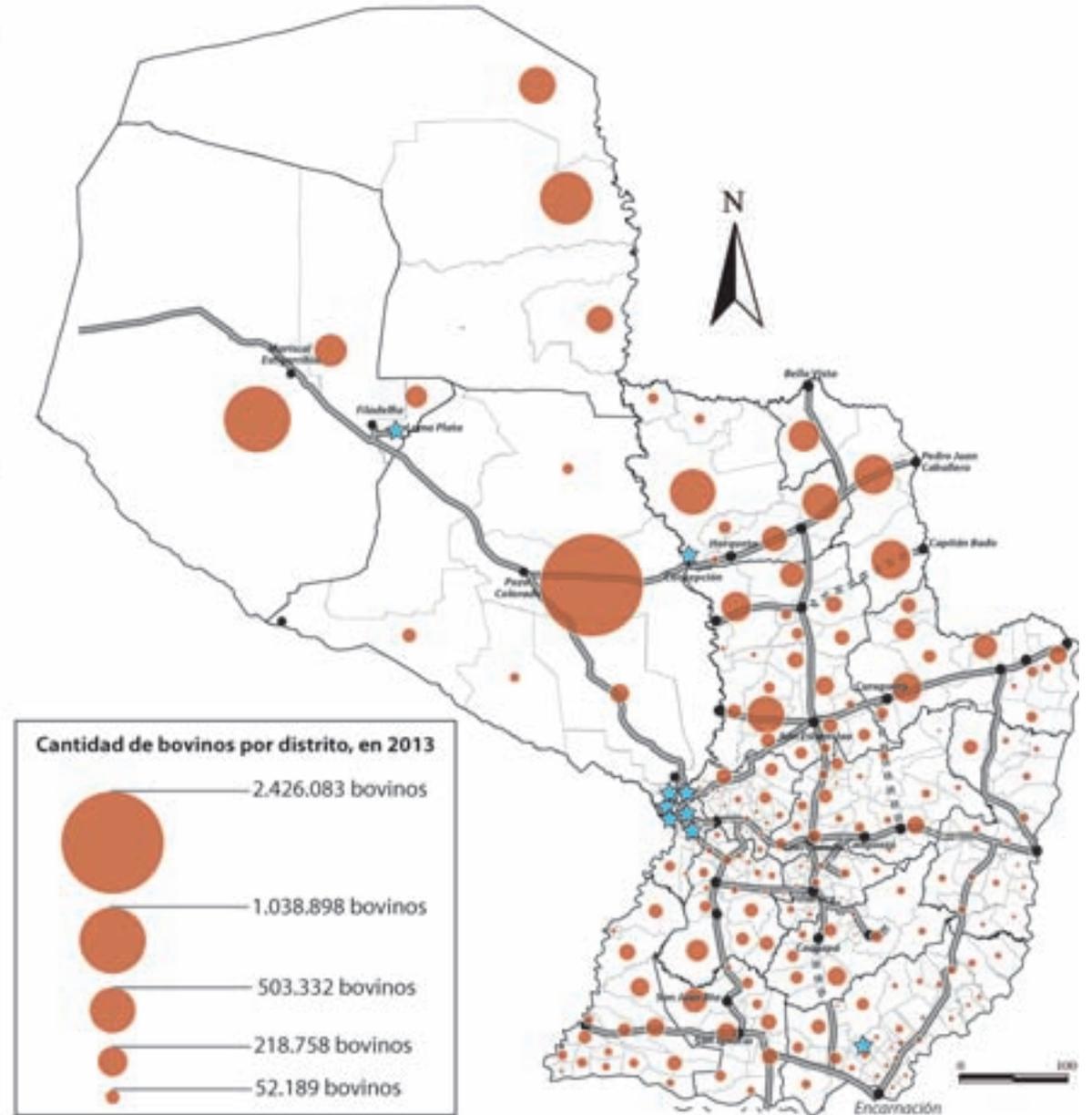
Zona de alto potencial agro-industrial con la caña de azúcar como rubro central

- Problemas logísticos (distancias/transporte)
- Acuerdos y complementariedades entre actividades industriales y agricultores familiares a ser fortalecidas.
- Destino industrial de la caña de azúcar es tanto para la elaboración de azúcar orgánica como de alcohol carburante.
- Rubro de gran potencial si se considera que los agrocombustibles verán su demanda incrementarse en los próximos años.

Fuente: Censo Agropecuario, 2008.

- Principales frigoríficos del país**
- ★ Frigochaco (Limpio - Central)
 - ★ Frigorífico San Antonio (Central)
 - ★ Frigomerc (Asunción - Capital)
 - ★ Frigorífico Concepción (Concepción)
 - ★ Agrofrio (Luque - Central)
 - ★ Frigorífico Neuland (Mariano Roque Alonso - Central)
 - ★ Frigorífico UPISA (Fram - Itapúa)
 - ★ Frigorífico Asunción SA (Asunción - Capital)
 - ★ Frigorífico Chortitzer (Loma Plata - Boquerón)

- El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SE-NACSA) tiene registrados cerca de 30 frigoríficos en todo el país.
- Sólo una decena de ellos están habilitados para exportar carne vacuna desde Paraguay. Estos corresponden a los frigoríficos más eficientes.
- En 2013, la población bovina en Paraguay alcanza los 13.300.000.
- Junto con la producción de soja, la ganadería constituye uno de los motores de la economía paraguaya. Entre enero y marzo del 2013, la exportación de carne sumó 234 millones de dólares.



Fuente: Anuario Estadístico 2012, Senacsa.

4

El desarrollo de la red de infraestructuras:
condición esencial para el crecimiento

El desarrollo de la red de infraestructuras: condición esencial para el crecimiento

En Paraguay, existen numerosos proyectos de construcción de ejes que buscan conectarse con la red de infraestructuras de los países vecinos (hidrovía Paraguay-Paraná, carretera bioceánica, líneas de ferrocarril, etc.). Sin embargo, estos proyectos son más ejecutables a largo que a mediano plazo.

No obstante, en los últimos años, se observa un importante despliegue de la red de infraestructuras físicas. Aunque esta se caracterice como insuficiente y exclusivamente rutera, la nueva red en vías de consolidación integra progresivamente entre ellas a las regiones internas del país. La modificación de la relación al espacio y a las distancias facilitaría considerablemente nuevos procesos de ocupación del espacio.

El desarrollo de las infraestructuras viales y energéticas interesa cada vez más a las regiones del interior del país que, dotándose de estos equipamientos, instalan nuevas condiciones para su desarrollo.

El Paraguay en la red de infraestructuras viales, fluviales y ferroviarias de su región continental próxima: en busca de una mayor integración regional

- Se observa que el Paraguay está relativamente bien integrado a la red vial de carreteras de la región.
- La integración al sistema de infraestructuras de escala regional es una opción estratégica ya que permite conectar al país con las principales zonas económicas de la región y acceder a los principales puertos.
- El Paraguay, en tanto país predominantemente exportador de materias primas e importador de bienes manufacturados, necesita una integración logística eficaz.
- El sector económico paraguayo requiere de inversiones en infraestructuras y logística por los flujos de materias primas y de bienes.
- Una eventual industrialización del país (con una progresiva transición de los sectores de la economía) deberá acompañarse de un incremento de inversiones en infraestructura multi-modal.



Fuente: Plan Maestro de Infraestructura y Servicios de Transporte del Paraguay (PMT).

Una integración regional marcada por fuertes desequilibrios



Legenda:

Eje de integración al **ZICOSUR** (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano)

- Eje aún incipiente pero de fuerte potencial (salida al océano Pacífico, acceso a los mercados asiáticos)



- Descubrir y potenciar este eje representa un desafío importante para el Paraguay.

Eje de integración con el **MERCOSUR** (Mercado Común del Sur)

- Los flujos comerciales con Brasil son más importantes que los que se desarrollan con Argentina.



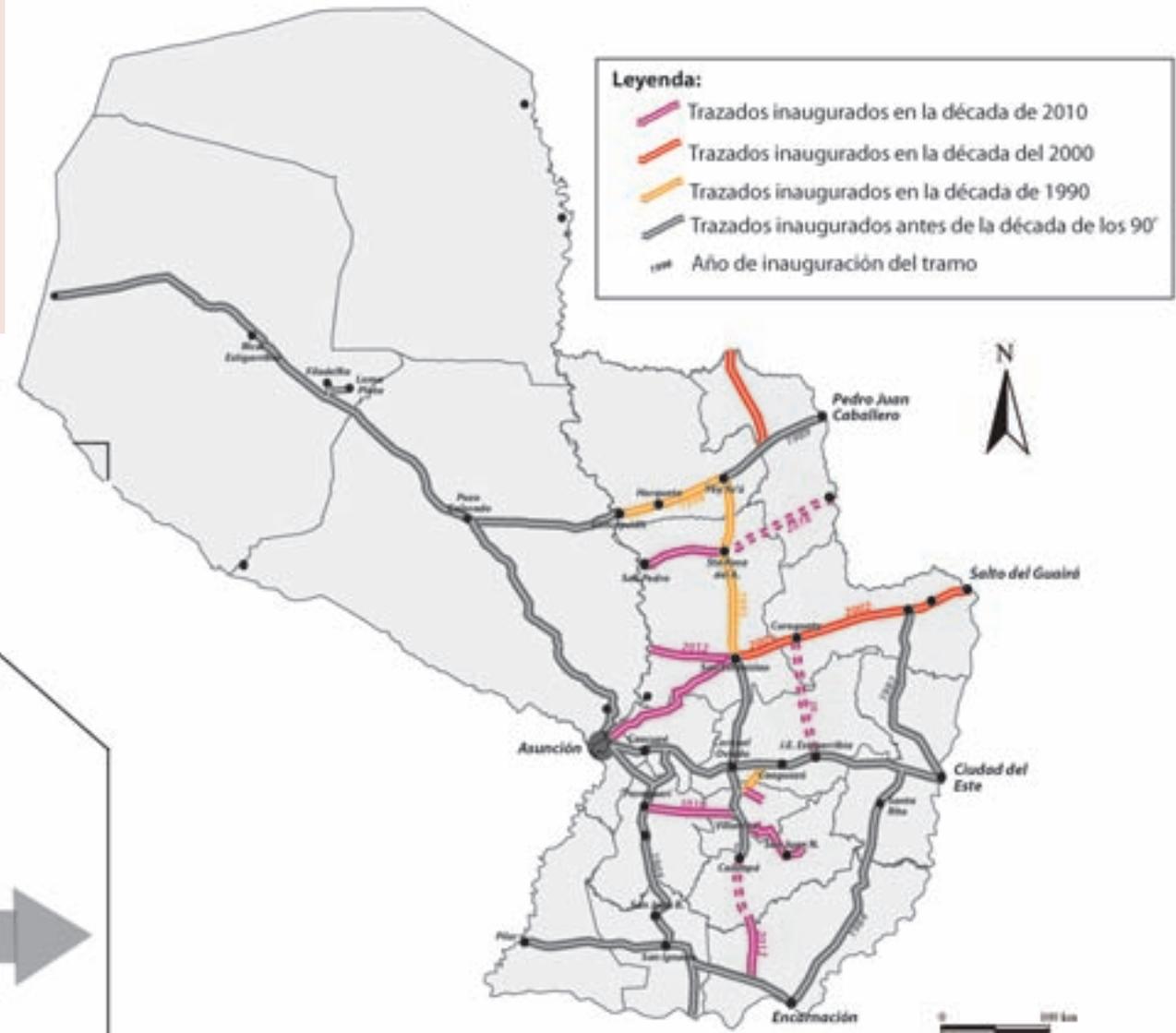
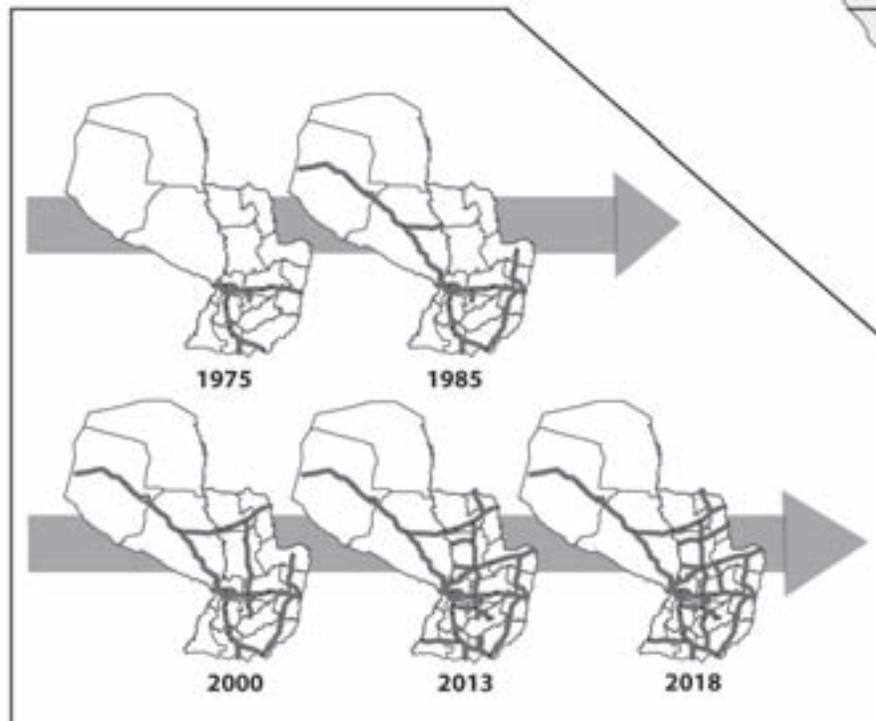
- Ejes de integración con el Brasil



- Ejes de integración con Argentina

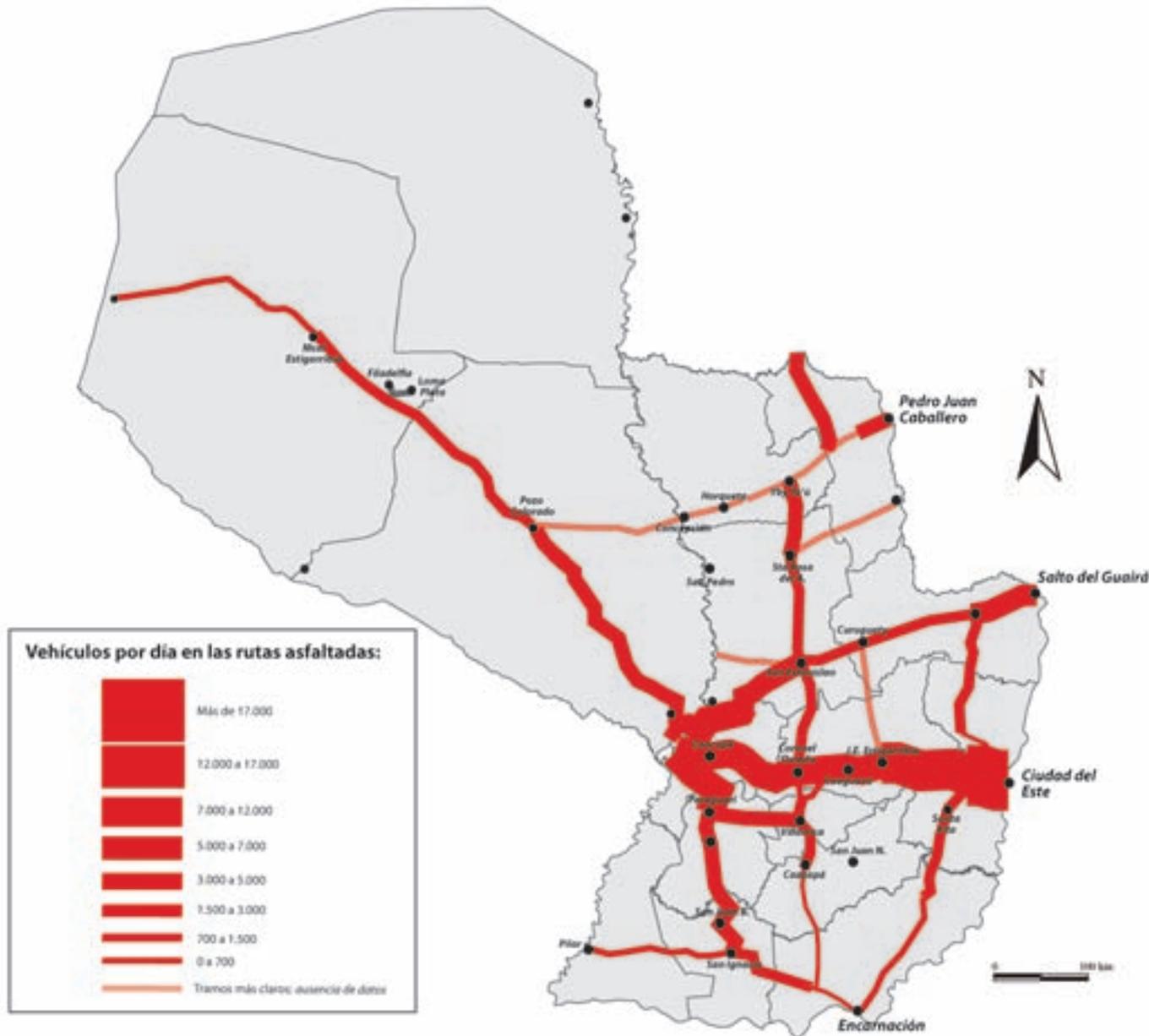
Fuente: Elaboración propia.

- La red rutera asfaltada presenta una **cobertura aún insuficiente del territorio nacional**.
- Numerosas son las regiones y las **zonas que se ven marginadas** por esta infraestructura de comunicación. Las localidades alejadas de la malla de la red de rutas asfaltadas se encuentran **desfavorecidas**: conformándose de una **infraestructura precaria**, estos espacios disponen en el mejor de los casos de empedrados o vías terraplenadas.
- En los últimos treinta años, **la red rutera asfaltada ha ido desarrollándose considerablemente**.
- **La red rutera paso de una lógica de conexión hacia el exterior (Argentina y Brasil) a una progresiva lógica de integración de las diferentes regiones internas.**



Fuente: "Geografía de la migración brasileña en Paraguay"; SOUCHAUD, 2002.

Flujos de los principales tramos de la red de rutas asfaltadas en 2011

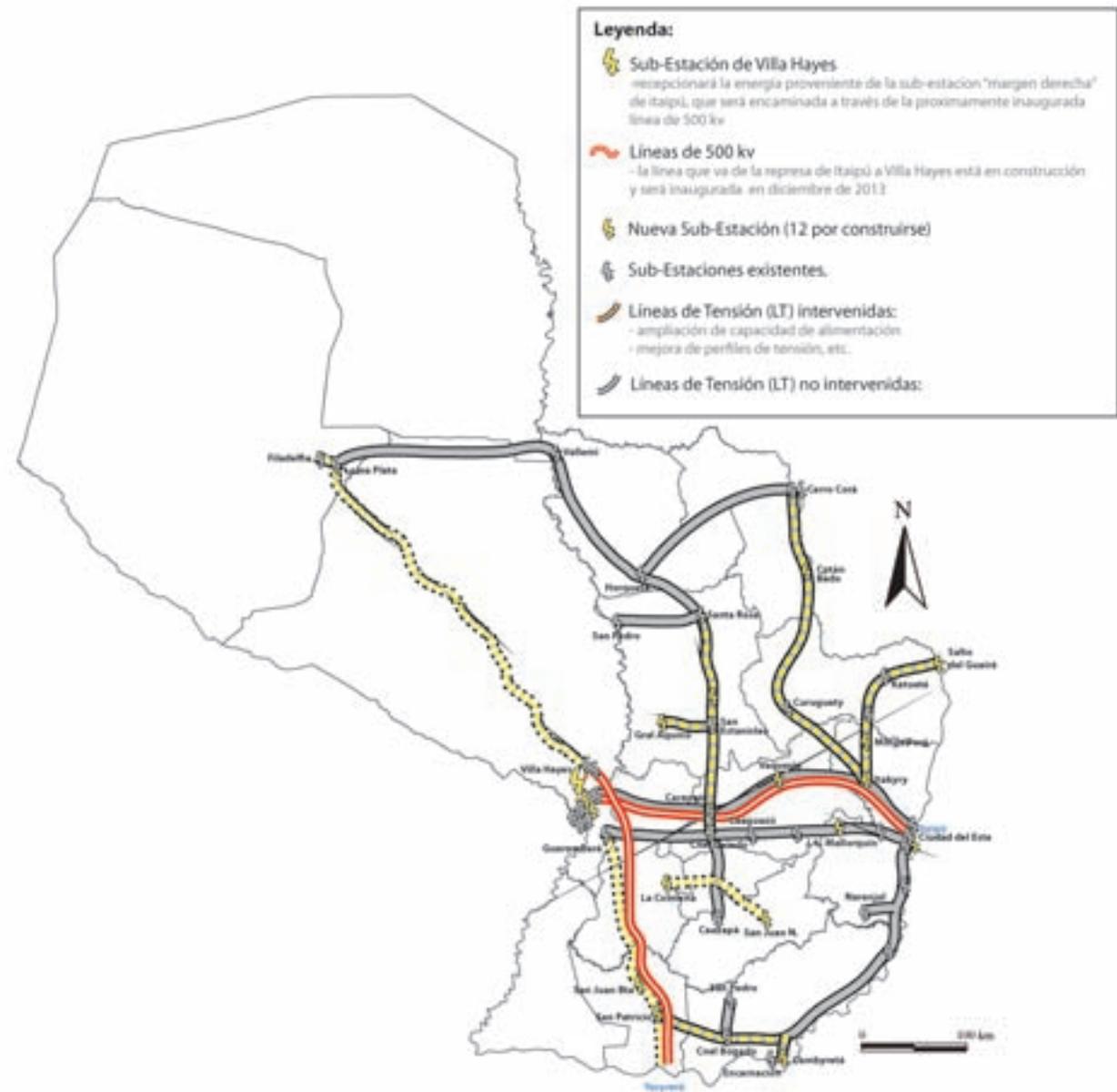


- Las rutas asfaltadas más frecuentadas son las rutas 2 y 7, que unen Asunción con Ciudad del Este. Los camiones transportadores de granos que utilizan esta arteria son muy numerosos.
- La recientemente inaugurada ruta 10 aparece muy transitada, especialmente en su tramo "San Estanislao-Asunción", lo que se explica una vez más por los importantes volúmenes de granos transportados en este tramo.
- En menor medida, la ruta Transchaco así como las rutas 1 y 3 aparecen como muy transitadas.
- Se observa una fuerte concentración de los flujos hacia Asunción y en menor medida hacia Ciudad del Este.
- La gran cantidad de camiones que circulan sobre la red de rutas (asfaltadas o no), genera conflictos como ser la concentración de los flujos hacia Asunción y sus puertos aledaños.
- Esta problemática exige importantes demandas en infraestructura e intermodalidad (hidrovía, consolidación de puertos y mejoramiento de su accesibilidad).
- Los proyectos en curso buscan actuar esencialmente en logística para fluidificar el tránsito de mercadería importada o exportada. Sin embargo, es necesario concentrarse también en el acompañamiento del desarrollo productivo de las regiones a través de las infraestructuras de comunicación.
- Hay una verdadera necesidad de diversificar los modos de transporte de pasajeros, lo que catapultaría el proceso de integración de los territorios.

Modo de transporte	Frecuencia (en cantidad de viajes)	Cantidad de toneladas transportadas
Vehículos livianos	66220 viajes/día	
Ómnibus	32202 viajes/día	
Camiones de carga	15256 viajes/día	174,995 T/día

Fuente : Plan Maestro de Infraestructura y Servicios de Transporte del Paraguay (PMT), MOPC. Datos en base a modelizaciones.

- El siguiente mapa no busca ser exhaustivo ni relevar precisamente la cantidad de líneas de tensión, ni de sub-estaciones.
- Sin embargo, el mapa tiene como objetivo mostrar el despliegue de la red de infraestructura eléctrica en el país.
- En su plan de inversiones, la Administración Nacional de Electricidad tiene importantes proyectos de inversión.
- En primera instancia, se encuentran proyectos estructurantes, como ser las líneas de 500 kv, que buscan beneficiar más ampliamente de la fuente de energía que representan las represas de Itaipú y de Yacyretá. La línea que une a la sub-estación margen derecha de la represa de Itaipú a la nueva sub-estación de Villa Hayes esta a unos meses de ser inaugurada.
- Estos proyectos no buscan suministrar energía exclusivamente a Asunción, sino que consideran las demandas crecientes por parte de las regiones del interior.
- La ANDE otorga una atención especial al Norte de la región Oriental que, hoy en día, dispone de un sistema radial en 220 kV alimentado únicamente desde Carayaó. La limitada capacidad de la principal línea de tensión (210 MVA) disminuye los márgenes de aumento del suministro de energía.
- La ANDE prevé un refuerzo del "Sistema Norte" con el aumento de la capacidad de alimentación de ciudades como Katueté, Salto del Guairá, Capitán Bado, Pedro Juan Caballero, San Estanislao, Santa Rosa del Aguaray, General Aquino así como Filadelfia y Loma Plata en el Chaco.
- Algunas zonas experimentan un importante aumento en sus demandas de suministro de energía. Es el caso de la ciudad de San Juan Nepomuceno, en el departamento de Caazapá. El crecimiento de la demanda en esta zona del país obliga a la ANDE a aumentar la capacidad total de transformación a más de 42 MVA, para un nivel de 23 kV.
- El despliegue de las infraestructuras que encaminen la energía es esencial y debe ser parte de una reflexión integral sobre el devenir de la sociedad y de la economía paraguaya. Será indispensable anticipar las demandas crecientes de las ciudades y de las actividades industriales, que serán vectores esenciales del desarrollo del país.



Fuente: Proyectos de infraestructura eléctrica, Dirección de Planificación General, ANDE, 2012.

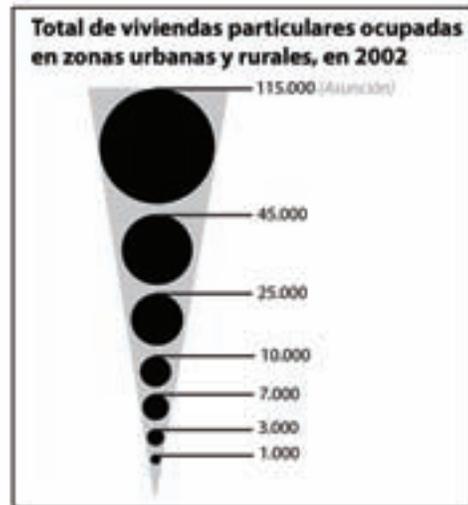
5

El acceso a la vivienda:
la necesidad de asegurar
un derecho esencial de la población

El acceso a la vivienda: la necesidad de asegurar un derecho esencial de la población

Existe una verdadera creciente a ser atendida y esta intervención debe seguir una estrategia territorial. Además de actuar preferentemente en las zonas de mayor necesidad, es indispensable actuar de manera específica, en función de las diferentes problemáticas que se presentan en los territorios.

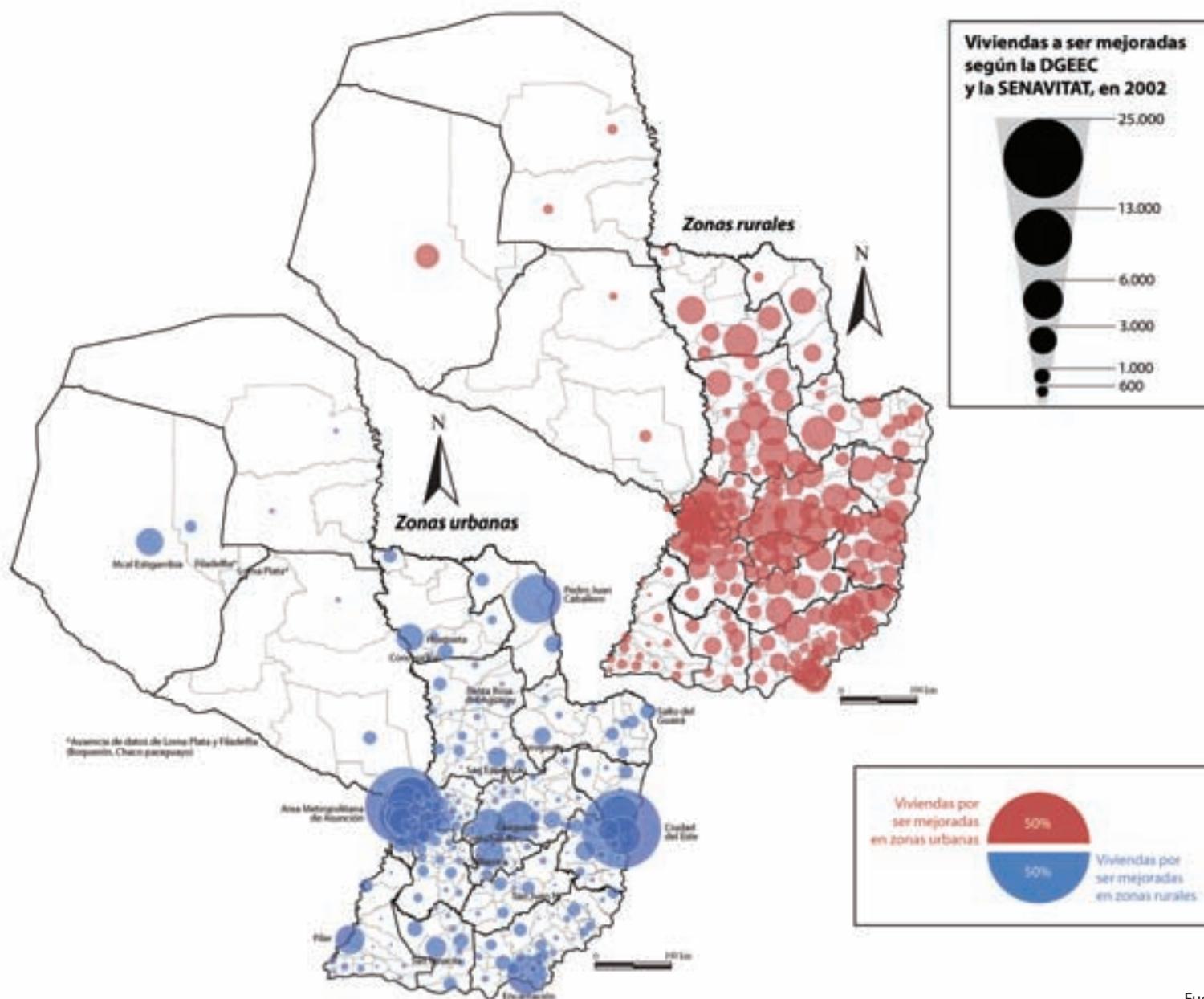
En el ámbito de la vivienda como en el de otras políticas públicas, la malla político administrativa de los departamentos ya no debe guiar la intervención. Es necesario actuar con una estrategia territorial "de fondo". En otras palabras, no se trata de atender puntualmente a necesidades específicas de los territorios, sino de acordarles un cierto interés a aquellos espacios que pueden desempeñar una función específica en la organización regional: las ciudades hacen parte de esos espacios estratégicos de intervención. Efectivamente, veremos que las viviendas particulares se reparten de manera muy dispersa en las zonas rurales, lo que favorece situaciones de aislamiento y la obligación de realizar trayectos más largos para acudir a ciertos servicios. Aparece entonces razonable concentrar las operaciones y programas de vivienda en las ciudades, que deben también concentrar los servicios de salud, de educación, los servicios culturales, las actividades comerciales, las actividades económicas, etc.



- La distribución de las viviendas particulares ocupadas sigue fielmente la distribución espacial de la población. Una fuerte proporción de viviendas se encuentran en zonas rurales.
- Si se toma en cuenta solamente a los ocho centros urbanos más importantes (Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Cnel. Oviedo, Caaguazú, Villarrica, y Concepción) las viviendas de las zonas rurales son mucho más numerosas que las de las zonas urbanas.
- Estos fuertes desequilibrios son muy marcados en los amplios espacios que se encuentran entre las ciudades más grandes del país.
- Las intervenciones en el ámbito de la vivienda son esenciales para llevar a cabo una verdadera política de estado que busque atenuar los fuertes desequilibrios en la distribución espacial de la población.

Fuente: "Déficit Habitacional en el Paraguay", CONAVI, DGEEC, 2002.

Requerimiento de mejoramiento de viviendas por distrito en 2002



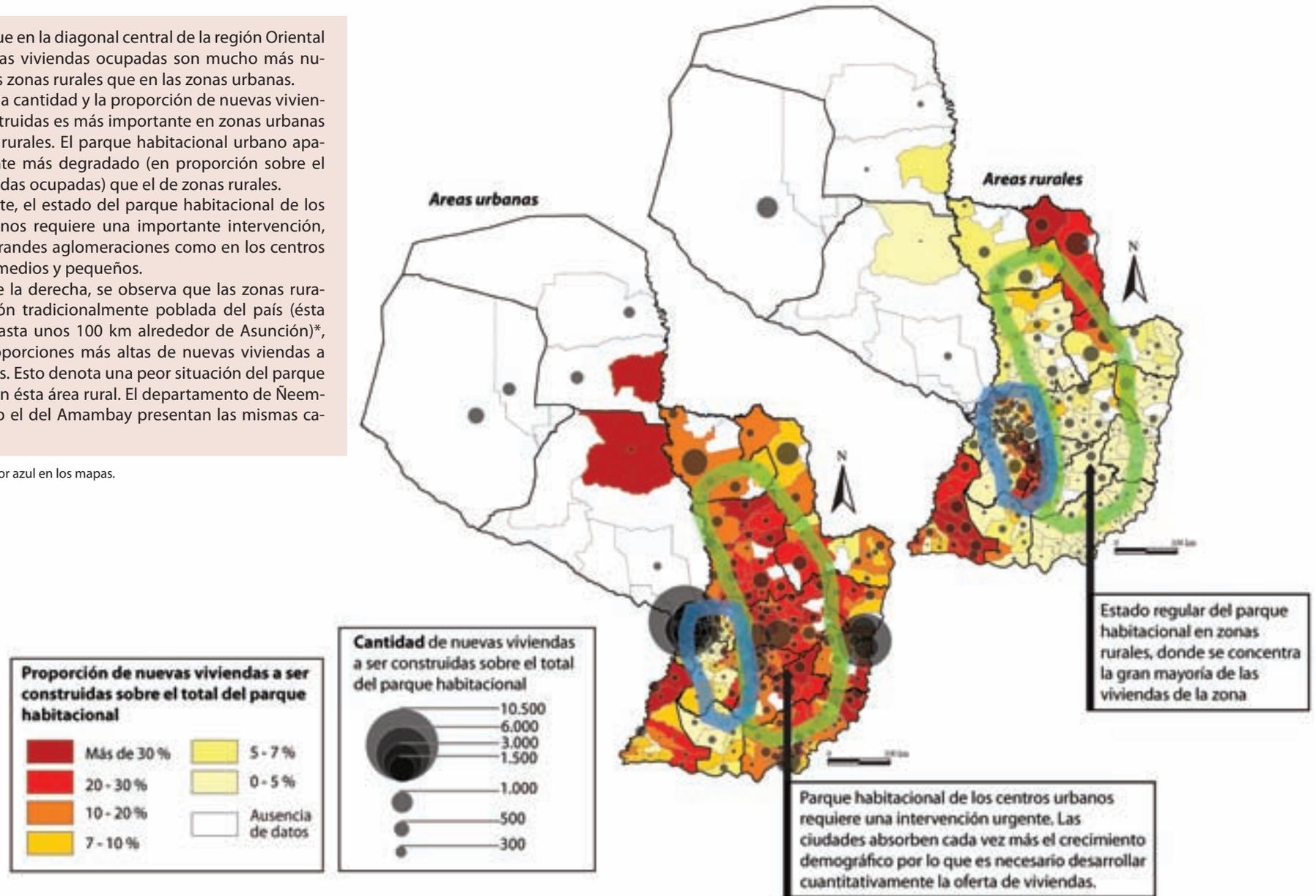
- El requerimiento de mejoramiento muestra el número de **viviendas particulares recuperables** que requieren de intervenciones específicas y parciales en su materialidad o servicios de saneamiento.
- El “requerimiento de mejoramiento de viviendas” es un indicador parcial del estado del parque habitacional porque no toma en cuenta las viviendas irrecuperables.
- Estas viviendas a ser mejoradas se encuentran tanto en zona urbanas como rurales (ver gráfico).
- Las viviendas a ser mejoradas en zonas urbanas siguen fielmente la estructura urbana del país.
- Si las viviendas a ser mejoradas se reparten de forma más homogénea, se observa que la mayor parte se encuentra en una diagonal central Norte-Sur al centro de la región Oriental.
- **Al excluir Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, se observa que la mayor parte del parque habitacional a ser mejorado se encuentra en zonas rurales.**

Fuente: “Déficit Habitacional en el Paraguay”, CONAVI, DGEEC, 2002.

Cantidad y proporción de nuevas viviendas a ser construidas según la DGEEC y la SENAVITAT en 2002

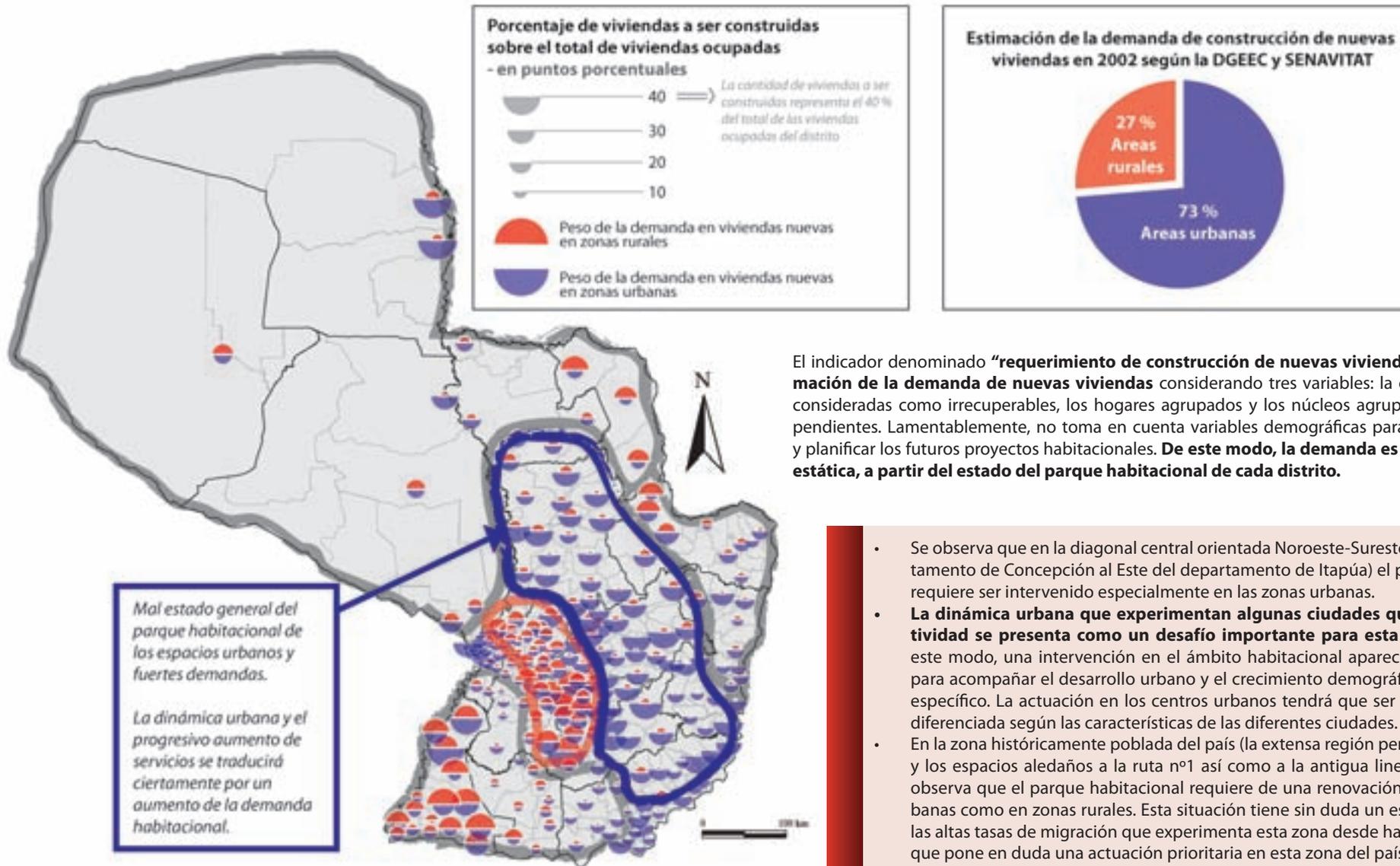
- Se recuerda que en la diagonal central de la región Oriental (zona verde) las viviendas ocupadas son mucho más numerosas en las zonas rurales que en las zonas urbanas.
- Sin embargo, la cantidad y la proporción de nuevas viviendas a ser construidas es más importante en zonas urbanas que en zonas rurales. El parque habitacional urbano aparece claramente más degradado (en proporción sobre el total de viviendas ocupadas) que el de zonas rurales.
- Definitivamente, el estado del parque habitacional de los espacios urbanos requiere una importante intervención, tanto en las grandes aglomeraciones como en los centros urbanos intermedios y pequeños.
- En el mapa de la derecha, se observa que las zonas rurales de la región tradicionalmente poblada del país (ésta se extiende hasta unos 100 km alrededor de Asunción)*, presentan proporciones más altas de nuevas viviendas a ser construidas. Esto denota una peor situación del parque habitacional en ésta área rural. El departamento de Ñeembucú así como el del Amambay presentan las mismas características.

*Aparece delineada de color azul en los mapas.



Fuente: "Déficit Habitacional en el Paraguay"; CONAVI, DGEEC, 2002.

Demanda de nuevas viviendas por distrito en 2002



El indicador denominado “requerimiento de construcción de nuevas viviendas” supone una estimación de la demanda de nuevas viviendas considerando tres variables: la cantidad de viviendas consideradas como irrecuperables, los hogares agrupados y los núcleos agrupados hacinados independientes. Lamentablemente, no toma en cuenta variables demográficas para calcular la demanda y planificar los futuros proyectos habitacionales. **De este modo, la demanda es estimada de manera estática, a partir del estado del parque habitacional de cada distrito.**

- Se observa que en la diagonal central orientada Noroeste-Sureste (del sur del departamento de Concepción al Este del departamento de Itapúa) el parque habitacional requiere ser intervenido especialmente en las zonas urbanas.
- **La dinámica urbana que experimentan algunas ciudades que recobran atractividad se presenta como un desafío importante para esta zona del país.** De este modo, una intervención en el ámbito habitacional aparece como estratégica para acompañar el desarrollo urbano y el crecimiento demográfico en este espacio específico. La actuación en los centros urbanos tendrá que ser dirigida de manera diferenciada según las características de las diferentes ciudades.
- En la zona históricamente poblada del país (la extensa región periférica de Asunción y los espacios aledaños a la ruta n°1 así como a la antigua línea de ferrocarril), se observa que el parque habitacional requiere de una renovación tanto en zonas urbanas como en zonas rurales. Esta situación tiene sin duda un estrecho vínculo con las altas tasas de migración que experimenta esta zona desde hace unas décadas, lo que pone en duda una actuación prioritaria en esta zona del país.
- En las zonas de débil densidad poblacional y en situación de declive demográfico sería más pertinente una adaptación del parque habitacional sin necesidad de ampliarlo en las mismas proporciones que en otros espacios como el de la diagonal central que se cita más arriba.

Fuente: “Déficit Habitacional en el Paraguay”, CONAVI, DGEEC, 2002.

Preparar las grandes aglomeraciones al recibimiento sostenido de nuevas poblaciones

- Asunción, Ciudad del Este y Encarnación deben ampliar cuantitativa y cualitativamente su parque habitacional para acoger flujos constantes de nuevos habitantes.
- No obstante, es absolutamente necesario que este crecimiento del parque habitacional conforte la densidad de estas ciudades (con programas habitacionales mixtos y con fuertes proporciones de departamentos, en zonas céntricas y estratégicas de la ciudad). De este modo, se lucharía contra un crecimiento urbano "en mancha de aceite" de las aglomeraciones.

Zonas de intervención prioritaria

- En el interior del país (esencialmente en el área materializada de color verde en el mapa), las ciudades tendrán que ser los soportes privilegiados de nuevos proyectos habitacionales.
- Es necesario fortalecer e impulsar el dinamismo urbano. La realización de numerosos proyectos habitacionales en una red de ciudades bien definida permitirá también atraer a nuevas poblaciones.
- Además, a través del impulso de los centros urbanos del interior del país, se daría un respiro al crecimiento desordenado y macrocefálico del área metropolitana de Asunción.
- Para ello, es imprescindible desarrollar una oferta de viviendas de calidad, evitando la aparición de nuevos barrios precarios. Esto último representa una de las facetas del crecimiento urbano de las ciudades emergentes del interior del país (que aparecen representadas con una estrella en el mapa).

Una indispensable intervención conjunta en los parques habitacionales por parte de las instituciones y actores privados

- La intervención no puede seguir únicamente en manos de actores privados, cuyas lógicas pocas veces favorecen al bien común. Las instituciones públicas deberán intervenir en la construcción de viviendas. Para ello, deberán encontrar soluciones innovadoras de intervención (mecanismos público-privados, por ejemplo). Los proyectos habitacionales deberán integrar un aspecto social, proponiendo precios accesibles tanto para venta como para alquileres.



Fuente: Elaboración propia.

6

La salud: un servicio esencial a ser fortalecido
en accesibilidad y en calidad de atención

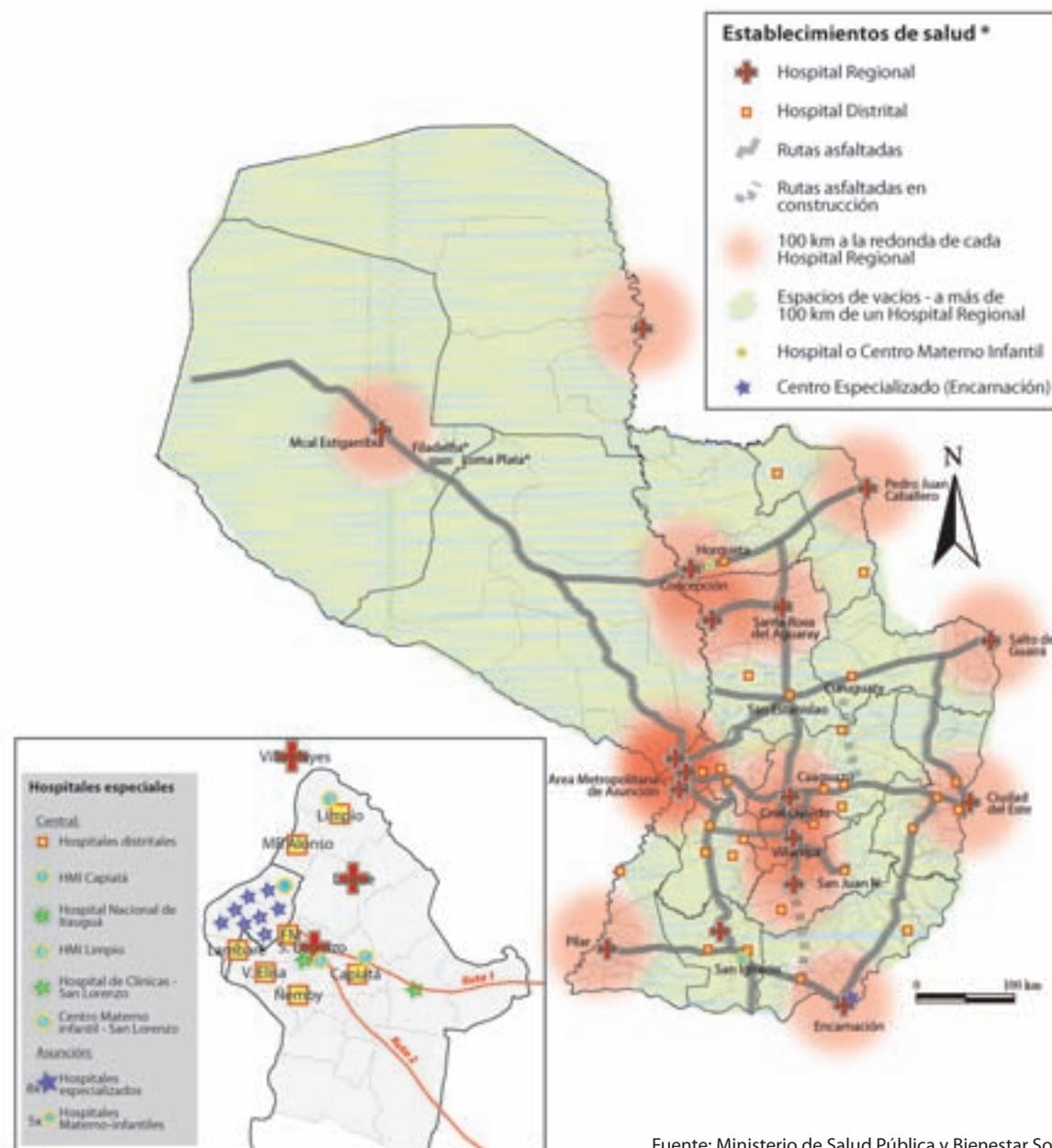
La salud: un servicio esencial a ser fortalecido en accesibilidad y en calidad de atención

Los servicios de salud son esenciales para aumentar la calidad de vida de la población. En Paraguay, la distribución de los servicios de salud aún obedece a una lógica muy centralizada. De este modo, una gran parte de la población debe recorrer distancias muy largas en función de la complejidad de su caso, para recibir el servicio de salud esperado. En este sentido, la política de la Atención Primaria a la Salud (APS) fue exitosa por el servicio de proximidad que brindaba. A su vez, estos establecimientos de proximidad dependían de los establecimientos “estructurantes” (Hospitales Distritales, Espaciales o Regionales) para derivar a sus pacientes. Sin embargo, estos últimos presentan, a menudo, importantes carencias en la calidad de sus servicios, lo que no permitió aplicar una Red Integrada de Servicios de Salud, como pretendía hacerlo el Ministerio de Salud.

Por otra parte, no sólo los establecimientos de salud aparecen mal distribuidos a nivel nacional, sino que la calidad de los servicios prestados difiere sensiblemente, incluso entre establecimientos de mismo rango y de misma naturaleza. En un primer momento, aparece indispensable cubrir estratégicamente el territorio nacional en establecimientos “estructurantes” que brinden un servicio de calidad: los desplazamientos a la capital del país son intensos y contribuyen a colapsar los establecimientos y sus servicios.

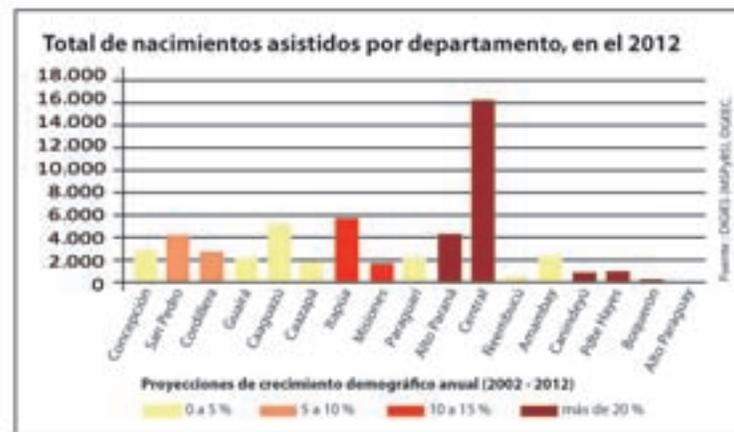
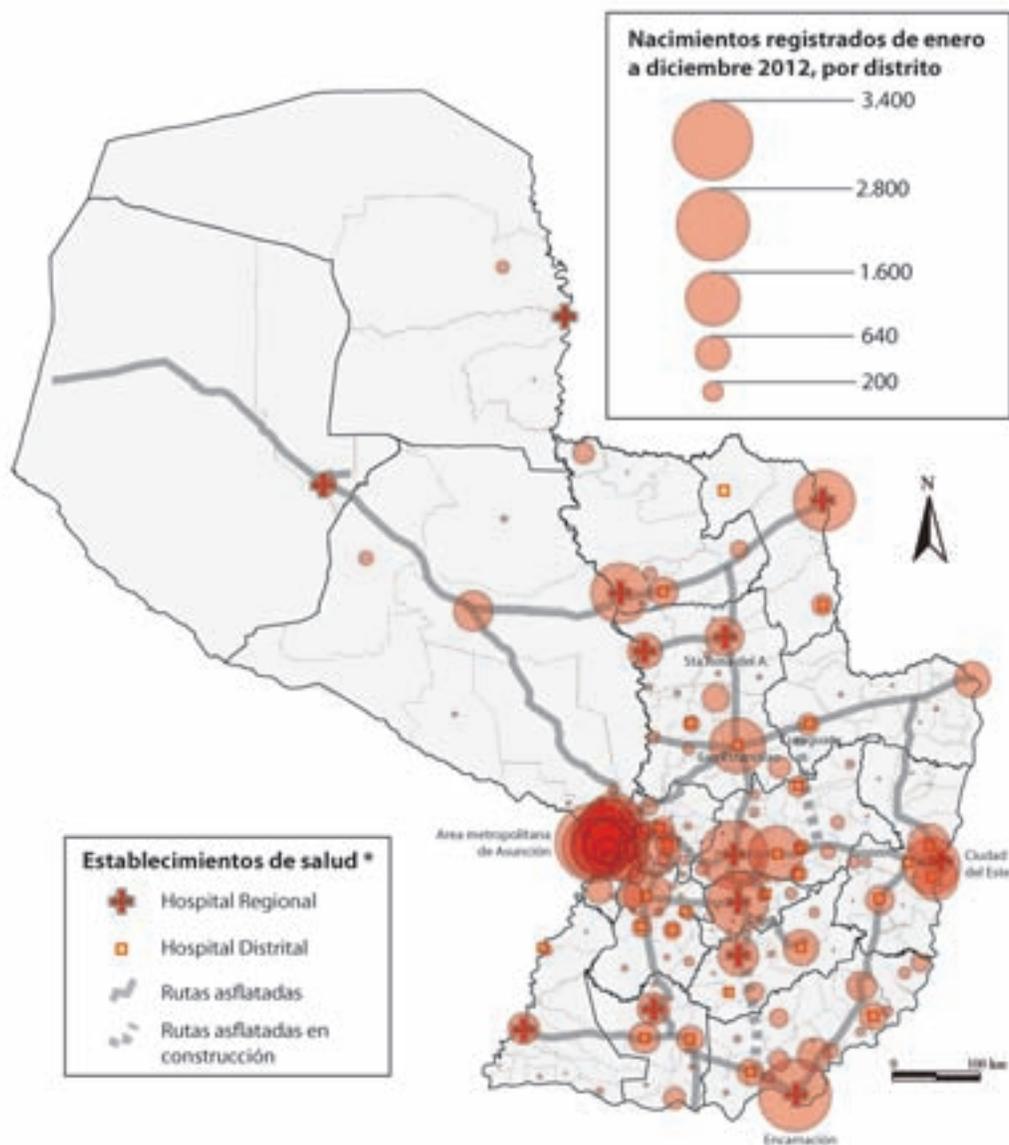
- Los establecimientos “estructurantes” del MSPyBS prestan un nivel de servicio más complejo que los establecimientos de atención primaria como los puestos de salud, los centros de salud, y más recientemente las Unidades de Salud de la Familia (USF).
- La red de establecimientos “estructurantes” se caracteriza por una prestación de servicios muy desequilibrada en el territorio.
- Cada uno de los establecimientos no siempre presta de manera regular los servicios que debería asegurar un Hospital Regional o un Hospital Distrital. Consecuentemente, se observan importantes desplazamientos de la población para acudir a ciertos servicios que no son prestados por los establecimientos cercanos a su lugar de residencia.
- Asunción y su área metropolitana siguen generando una hiperconcentración de los flujos para el acceso a servicios específicos y para la atención de casos complejos.
- El funcionamiento de la red de establecimientos “estructurantes” deberá sin dudas ser actualizada a la par que la red de servicios de atención primaria.
- La emergencia de prestadores privados de servicios de salud completan las ofertas locales pero a su vez generan desigualdades de acceso a los servicios de salud y cuestionan aún más la presencia del estado en los territorios.
- Más allá de mejorar la calidad de atención de cada hospital, es necesario que todos los habitantes del país tengan acceso a un hospital regional sin recorrer más de 100 km. Esta distribución permitiría desconcentrar los servicios y aumentar la cobertura territorial.
- Ciudades como San Estanislao o Curuguaty aparecen como lugares estratégicos para la instalación de establecimientos regionales.

* Los datos no están georeferenciados: tienen una ubicación aproximativa en el distrito en que se encuentran.



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012.

Nacimientos registrados entre enero y diciembre del 2012 y red de Hospitales Regionales y Distritales a nivel nacional



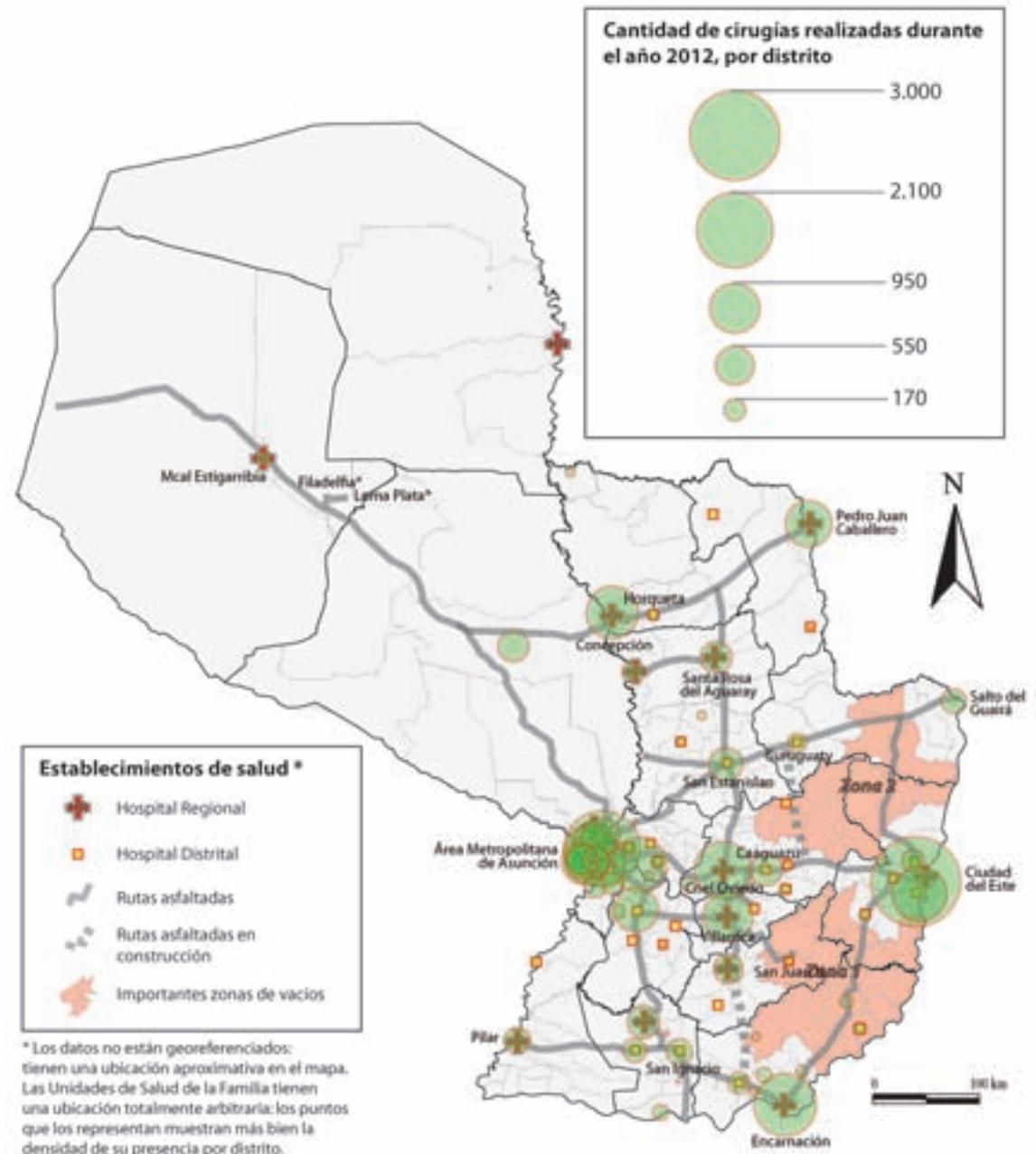
- La jerarquía entre los diferentes establecimientos no es significativa: en el Hospital Distrital de San Estanislao se contabilizan más partos que en los Hospitales Regionales de Santa Rosa o de San Pedro del Ycuamandiyú (capital departamental). El Hospital Distrital de San Estanislao (ciudad de menos de 15.000 habitantes) registró una cantidad de nacimientos comparable con la que registró el Hospital Regional de Coronel Oviedo o el de Caaguazú, ciudades que se aproximan a los 50.000 habitantes cada una. El Hospital Distrital en cuestión juega una función estructurante de nivel regional (o extra departamental) que se explica por la posición estratégica de San Estanislao y por un conjunto de carreteras asfaltadas que permiten su acceso desde varios puntos de la región.
- **Es llamativo el aporte que genera la inauguración de un nuevo Hospital Regional en una zona carenciada de servicios de salud públicos y diversificados.** El nuevo Hospital Regional de Santa Rosa del Aguaray es un ejemplo llamativo. Pocos meses después de su inauguración, este establecimiento actúa como un **centro muy atractivo y estructurante para toda la zona Norte de la Región Oriental. Ubicado en una pequeña ciudad, su localización estratégica, la diversidad de su oferta de servicios y su buen nivel de accesibilidad contribuyen a su éxito a nivel regional.**
- Por último, se observa el **débil desempeño, o al menos una función limitada, de muchos establecimientos de salud.** Por ejemplo, el Hospital Distrital de Curuguaty (10.000 habitantes aprox.) no parece responder a las nuevas demandas generadas por un reciente dinamismo demográfico en el Oeste del departamento de Canindeyú.

Nota: en el mapa sólo aparecen los "establecimientos estructurantes" de salud: Hospitales Regionales y Distritales. En aquellos distritos que no cuentan con Hospitales, los nacimientos pueden ser asistidos en los establecimientos de atención primaria (PS, CS, USF, etc), aunque en la mayoría de los casos, es necesario acudir a un hospital estructurante.

Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

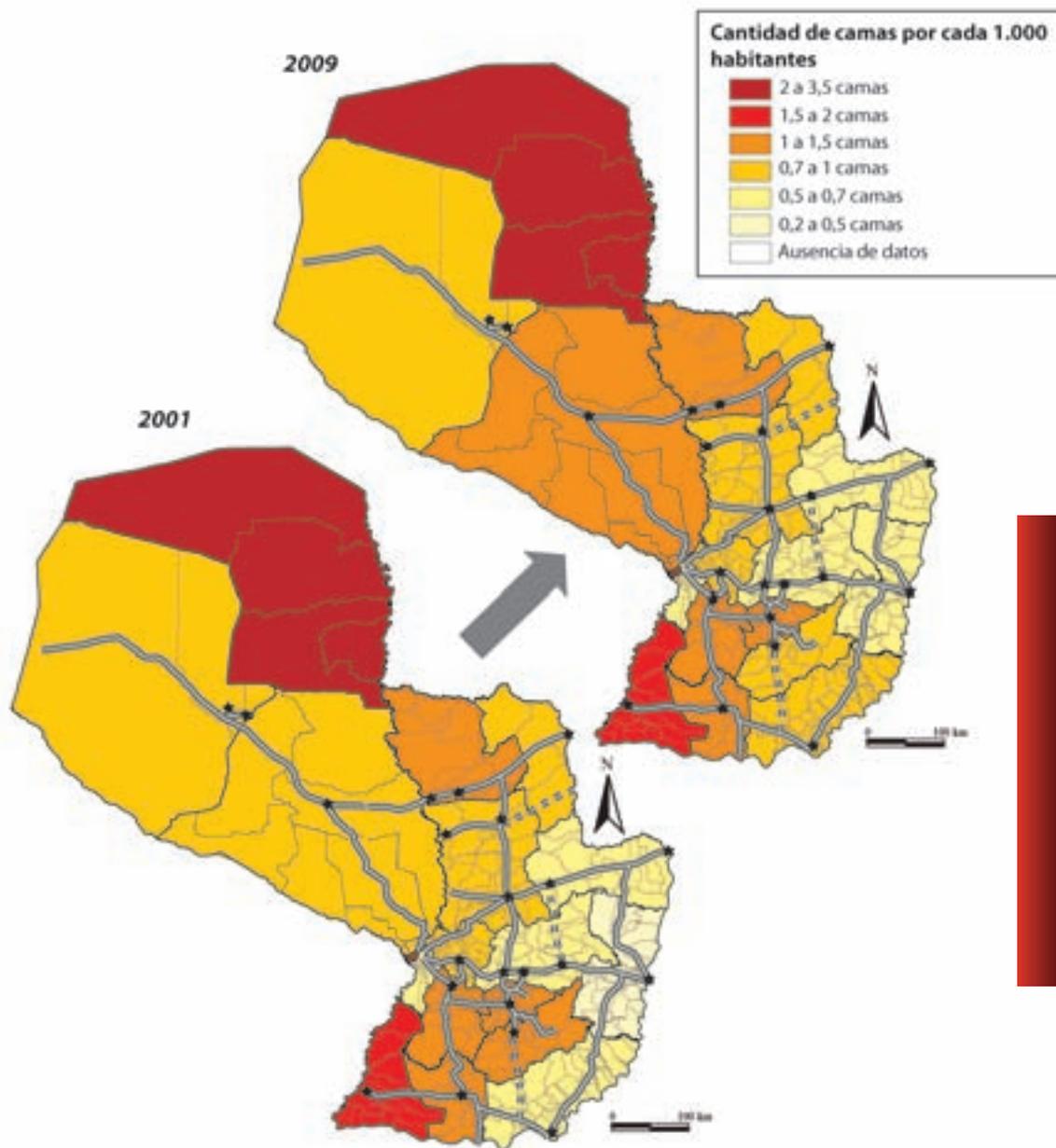
Cirugías registradas entre enero y diciembre del 2012 y red de Hospitales Regionales y Distritales a nivel nacional

- La jerarquía entre los diferentes establecimientos no es significativa: en el Hospital Distrital de San Estanislao se contabilizan más cirugías realizadas que en los Hospitales Regionales de Santa Rosa o de San Pedro del Ycuamandiyú (capital departamental). Además, el Hospital Distrital de esta ciudad de menos de 15.000 habitantes registró una cantidad de cirugías comparable con la que registró el Hospital Distrital de Caaguazú, cuya población se aproxima a los 50.000 habitantes.
- Las cirugías realizadas en 2012 se concentran en las ciudades más importantes del país (Asunción y Central, Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Coronel Oviedo, Villarrica, Concepción, Caaguazú, Paraguari, Caazapá, San Juan Bautista, San Estanislao).
- Se identifican grandes zonas de vacíos, donde los establecimientos de salud no cuentan con el servicio de cirugía (o bien es muy limitado), lo que obliga a los pacientes a recurrir a las ciudades regionales, a menudo lejanas de su lugar de residencia. Dos zonas aparecen más carenciadas: estas aparecen de color rojo claro en el mapa.
- En la zona 1, 300.000 habitantes (DGEEC, 2002) se encuentran a más de 50 km de un hospital con un servicio completo de cirugía.
- En la zona 2, cerca de 150.000 habitantes (DGEEC, 2002) se encuentran a más de 50 km de un hospital con un servicio completo de cirugía.



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012.

Cantidad de camas por cada 1.000 habitantes por departamento, en 2001 y 2009



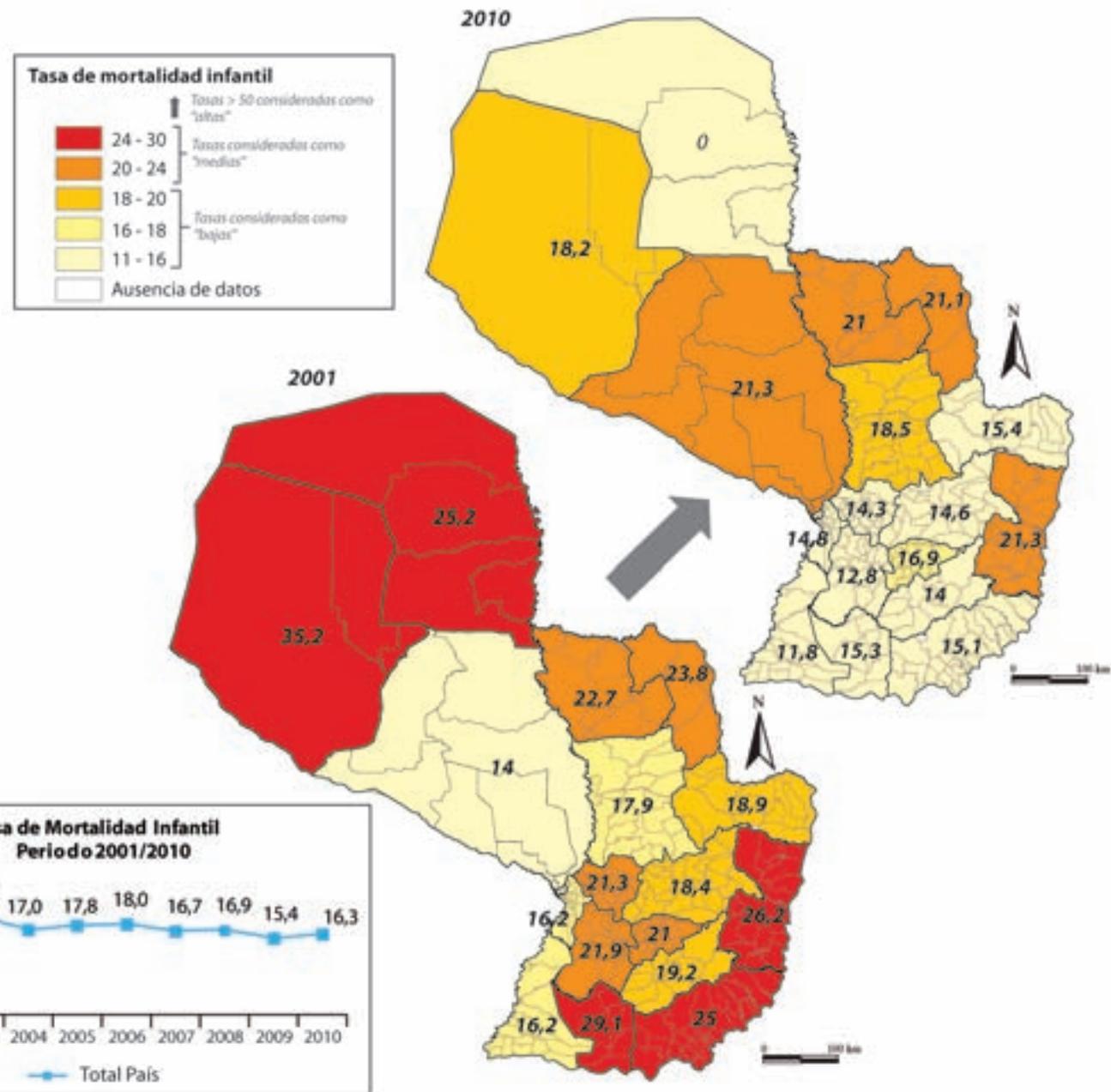
- A nivel nacional, Paraguay propone 1,0 camas por cada 1.000 habitantes en 2009, mientras que el promedio de los países del MERCOSUR supera las tres camas por cada 1.000 habitantes.
- Este dato nacional oculta fuertes heterogeneidades regionales, sobre todo entre Asunción y el resto del país. Mientras que, en 2009, la capital dispone de 3,4 camas por cada 1.000 habitantes, diez departamentos disponen de menos de una cama por cada 1.000 habitantes.
- La puesta en servicio de numerosos establecimientos en el interior del país explica el aumento del número de camas por cada 1.000 habitantes en varios departamentos.
- Entre 2001 y 2009, mientras los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Presidente Hayes y Canindeyú aumentaron sensiblemente su cantidad de camas por cada 1.000 habitantes, los departamentos de Amambay, Caazapá y Concepción vieron sus cifras a la baja.
- El indicador permite visualizar el nivel de la oferta de camas en las diferentes regiones y más generalmente la calidad de la inversión en infraestructura hospitalaria.

* La cantidad de camas por cada 1.000 habitantes solo contabiliza las camas de los hospitales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. No son tomados en cuenta los hospitales del Instituto de Previsión Social ni los establecimientos privados.

Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

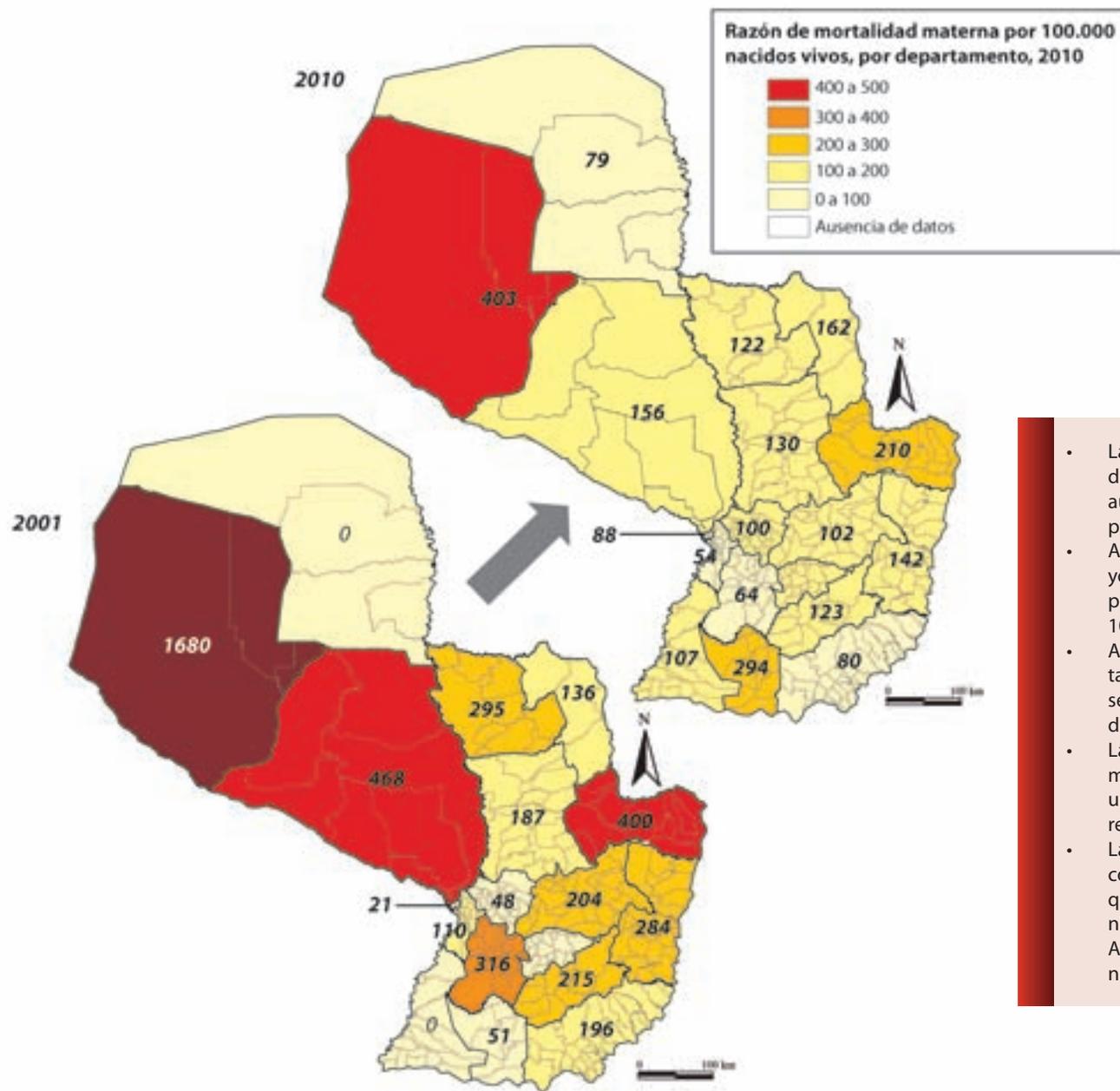
Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) por 1.000 nacidos vivos, entre 2001 y 2010

- A nivel nacional, la tasa de mortalidad infantil registró una baja sensible entre 2001 y 2010. Mientras la tasa de mortalidad infantil se acercaba a los 20 por mil en 2001, no llegaba a 17 por mil en 2010. Esta disminución se realiza de manera homogénea según los departamentos: cada uno de ellos experimenta una disminución, más o menos importante, a excepción del departamento de Presidente Hayes. Se observa igualmente que las diferencias entre los departamentos se borran progresivamente. En efecto, la amplitud entre el valor más bajo y el más alto era de 21 puntos en 2001 y solamente de 8 puntos en 2010.
- En el último año del periodo estudiado, son cuatro los departamentos que presentan tasas consideradas como "medias", superando levemente las 20 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Se trata del Alto Paraná, de los departamentos del Norte de la Región Oriental (Concepción y Amambay) y del departamento de Presidente Hayes, en la región Occidental.
- Es de notar las fuertes variaciones observadas en los departamentos del Chaco paraguayo entre 2001 y 2010. Estas se explican por las débiles densidades poblacionales de la región: las variaciones disparan fácilmente las tasas para arriba o para abajo.



Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

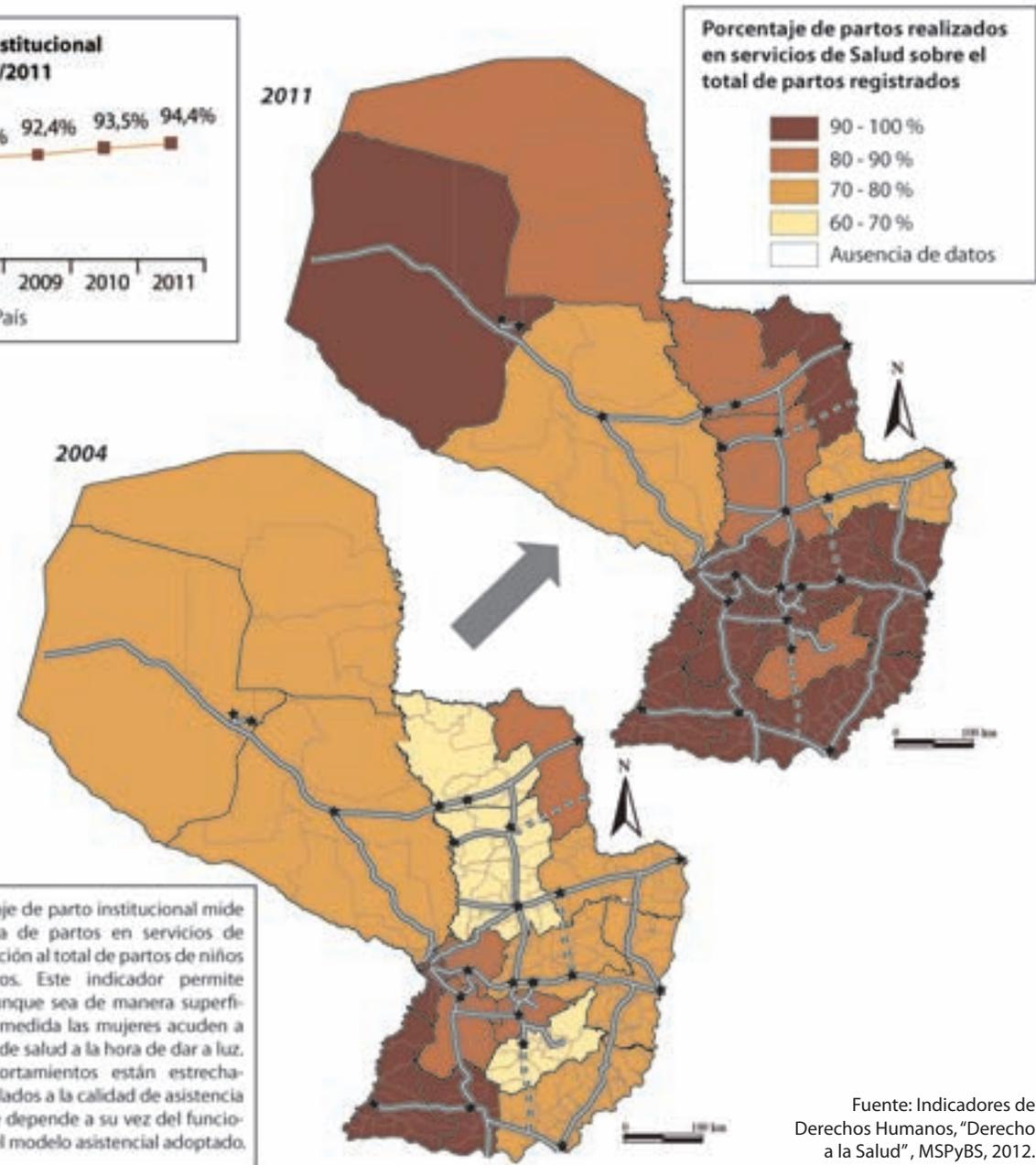
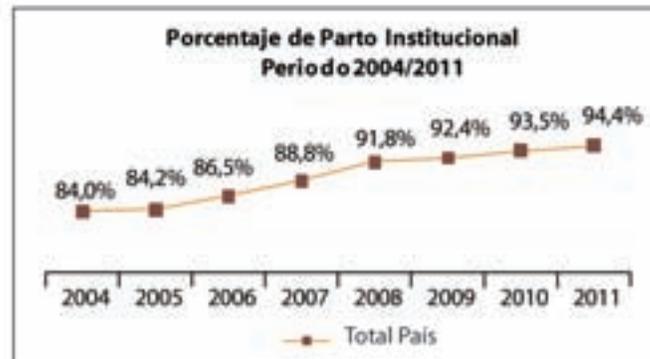
Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos, por departamento, entre 2001 y 2010



- La mortalidad materna disminuyó fuertemente entre 2001 y 2010: ésta pasó de 160 a 100 muertes por cada 100.000 nacidos vivos entre 2001 y 2010. El aumento de la cantidad de partos asistidos institucionalmente tuvo un rol importante en esta disminución.
- A pesar de una disminución generalizada de la mortalidad materna en la mayoría de los departamentos del país, algunos de ellos presentan tasas que permanecen muy elevadas, superando incluso 200 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos.
- Aumentar la calidad de la asistencia es esencial para ir disminuyendo una mortalidad materna cuyas causas principales son los riesgos y complicaciones que se pueden presentar a la hora del parto. La atención y el seguimiento a lo largo del embarazo es fundamental para dicho objetivo.
- Las medidas preventivas son actuaciones clave para disminuir la cantidad de mujeres con embarazo adolescente, situación que se acompaña a menudo de un aumento del riesgo de complicaciones tanto para la madre como para el recién nacido.
- La frecuencia del embarazo adolescente puede ser analizada en relación a condiciones sociales y económicas desfavorables de la población. Se aclara que en Amambay, Canindeyú o Alto Paraguay, más de 25 por ciento de los niños nacidos vivos lo fueron de mujeres de entre 15 y 19 años. En Boquerón, Alto Paraguay, Canindeyú y Amambay se encuentran las tasas más altas de niños nacidos vivos de mujeres de entre 10 y 14 años de edad.

Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

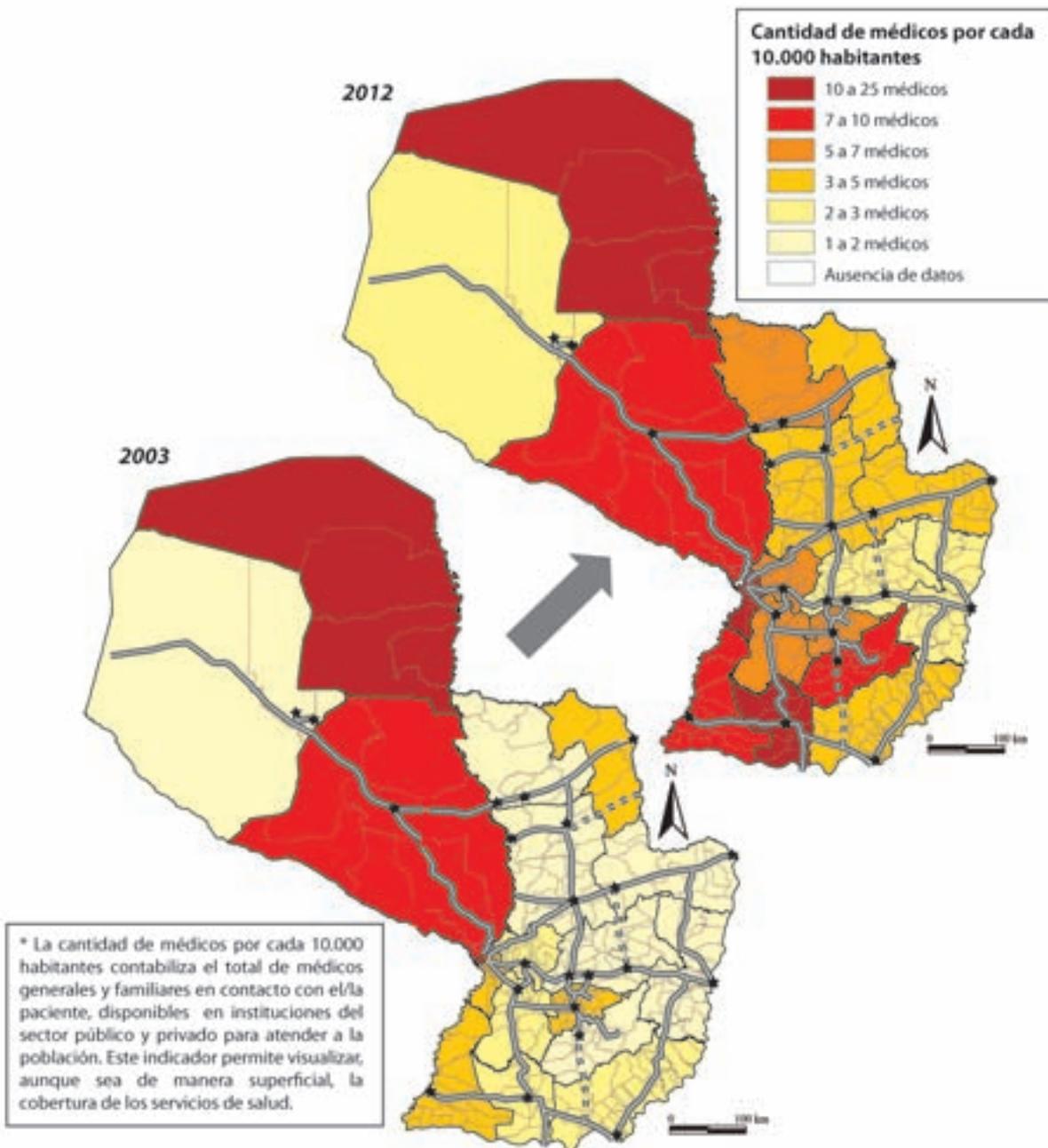
Partos realizados en servicios de salud sobre el total de partos registrados en 2004 y en 2011



- A nivel nacional, entre 2004 y 2011, se observa un importante incremento del porcentaje de partos en servicios de salud: en 7 años este pasó de 84 a 94,4%. Todos los departamentos experimentan un aumento importante. Los departamentos de Canindeyú y Presidente Hayes son los que tuvieron el menor incremento porcentual: entre 2004 y 2011, el porcentaje de parto institucional aumentó en menos de cinco puntos, mientras que el resto de los departamentos registraron un aumento promedio de 16 puntos porcentuales.
- La heterogeneidad en la calidad de los servicios prestados por la red de establecimientos "estructurantes" (hospitales regionales y distritales) añade un grado de complicación suplementaria a la situación.
- La institucionalización del parto supone la existencia de establecimientos equipados y con personal de blanco calificado, situación que no encontramos en todos los establecimientos, lo que genera desequilibrios internos en el servicio público de salud.
- Si la progresiva "institucionalización del parto" se acompaña de una disminución de los riesgos de mortalidad o de complicaciones diversas, esta institucionalización se acompaña también de un aumento sustancial en los desplazamientos para acudir a los establecimientos de salud.

Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

Razón de médicos por cada 10.000 habitantes, entre 2003 y 2012



- Entre 2003 y 2012, la cantidad de médicos por cada 10.000 habitantes aumentó considerablemente en todos los departamentos del país.
- En el periodo estudiado, la mayor inflexión tuvo lugar entre 2009 y 2012, lo que puede explicarse por la instalación de más de 700 Unidades de Salud de la Familia.
- Las Unidades de Salud de la Familia se acompañaron de una instalación importante de médicos en todos los distritos del país. Se observa que este aumento viene a paliar una carencia considerable de médicos.
- En 2003, los departamentos de Caazapá, Caaguazú, Alto Paraná, Canindeyú, San Pedro, Concepción y Boquerón contaban solamente con un médico por cada 10.000 habitantes. En 2012, el promedio de la cantidad de médicos por cada 10.000 habitantes en estos departamentos es de 4,26.
- Hay que tener en cuenta que la consulta es una de las primeras medidas preventivas: a través de ellas, las Unidades de Salud de la Familia tienen una herramienta fundamental para realizar una actividad preventiva y evitar la concurrencia de "última instancia" a los hospitales regionales y distritales

Fuente: Indicadores de Derechos Humanos, "Derecho a la Salud", MSPyBS, 2012.

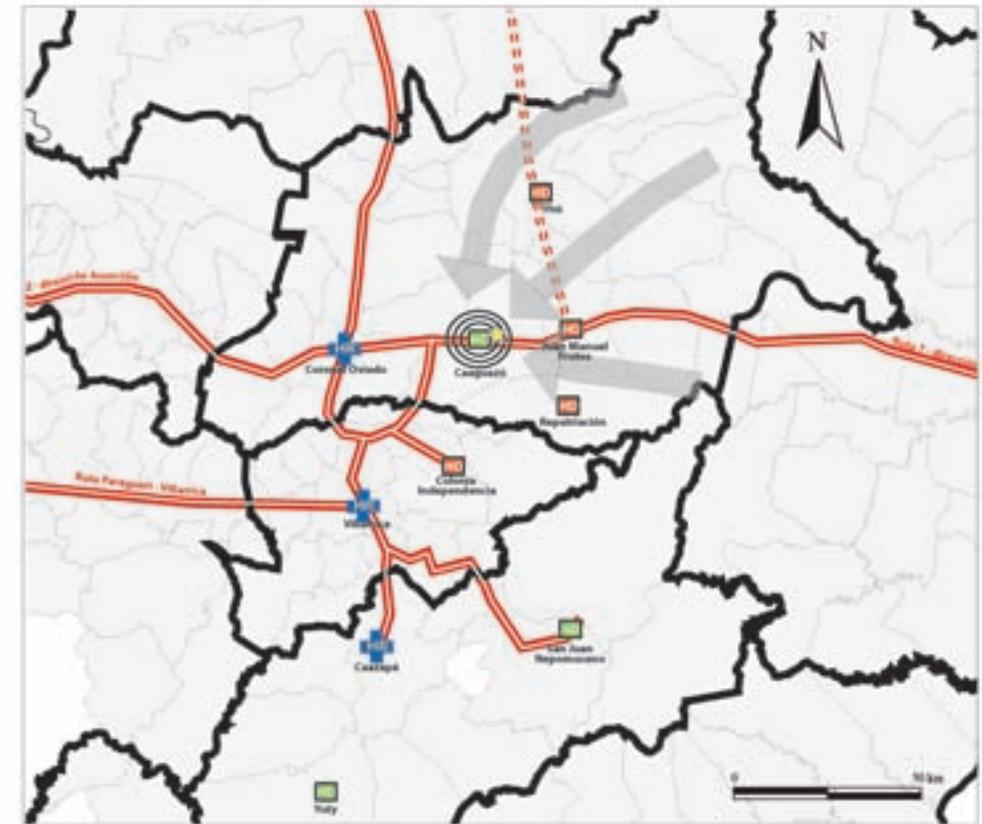
Un caso regional complejo: la necesaria reorganización de la oferta de salud como respuesta a los fuertes desequilibrios internos y a las recientes reestructuraciones socio-económicas

Método de "calificación" de los hospitales:

	Control general	Control de actividades y diagnóstico	Control de programas	Función pedagógica	Control de calidad	Planificación familiar	Microbiología	Laboratorio	Diagnóstico	Control Médico	Nutrición	Neurología	Ecografía	Urología	Laboratorio	Calificación*
HD Caaguazú	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD Juan Manuel Frutos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD Yhú	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD Repatriación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD San Juan Regomonte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD Yuty	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HD Colonia Independencia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* Calificación: los hospitales distritales son calificados como "eficientes" si tienen menos de tres servicios no cubiertos. De lo contrario, los hospitales distritales con más de tres servicios no cubiertos son considerados como de "baja eficiencia".

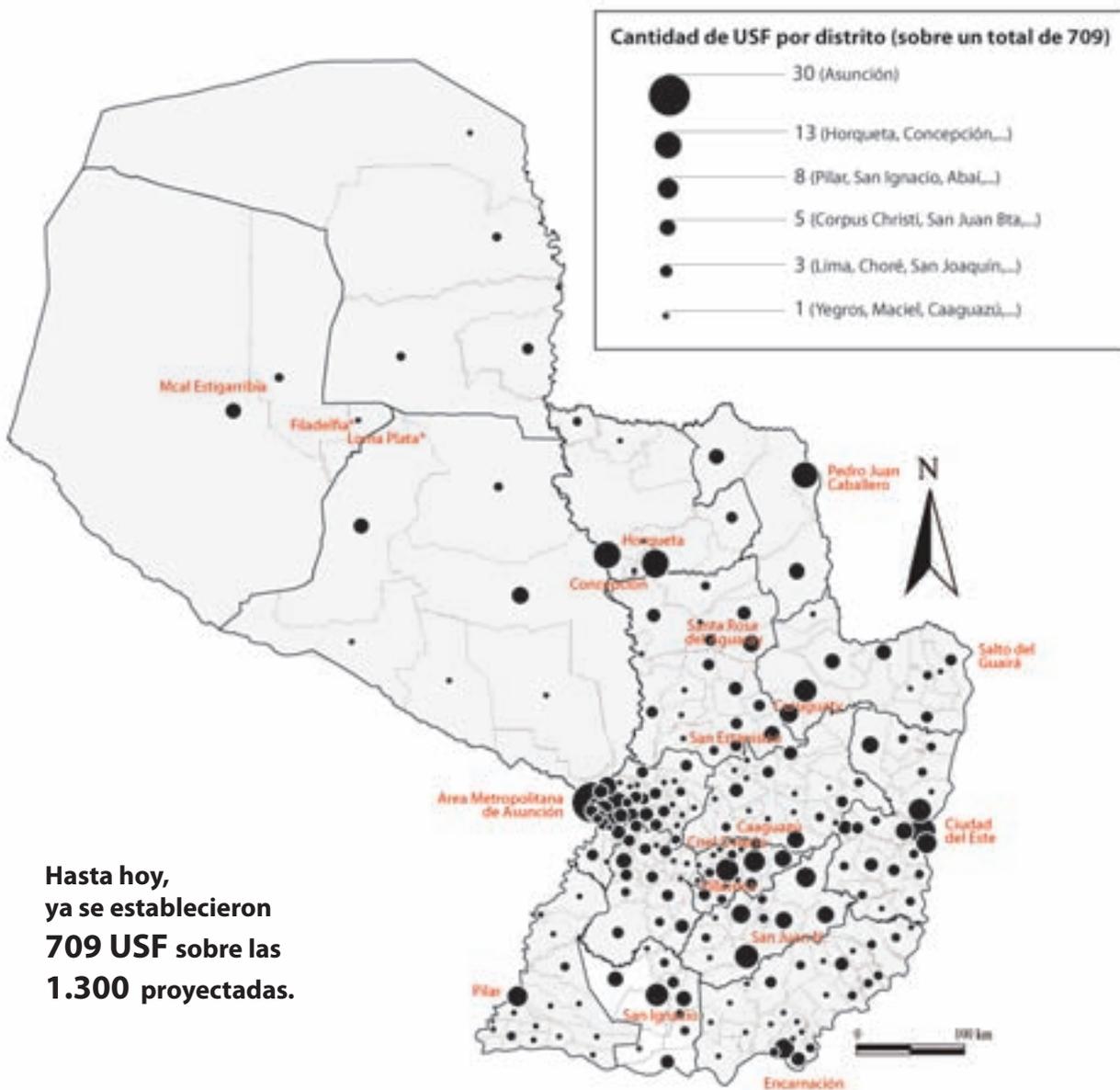
- La calificación de los servicios prestados por diferentes hospitales distritales en los departamentos de Caaguazú, Guairá y Caazapá permite poner de manifiesto las diferencias importantes en cuanto al tipo y al nivel efectivo de servicios que prestan los hospitales de la misma naturaleza (Hospitales Distritales).
- Los diferentes niveles de servicios prestados por estos hospitales genera fuertes desequilibrios y se observan zonas de concentración y zonas de vacíos. En el departamento de Caaguazú, la baja diversidad y calidad de los servicios prestados por los hospitales distritales de Yhú, J. M. Frutos y Repatriación tiene como resultado la concurrencia de los pacientes en el hospital distrital de la ciudad de Caaguazú, que se encuentra actualmente en estado de saturación. Evidentemente, éste último ofrece servicios con los cuales los otros hospitales no cuentan.
- Como respuesta puntual a esta situación, el Ministerio de Salud tiene como proyecto la construcción de un nuevo hospital distrital en la ciudad de Caaguazú. Si bien se podría apuntar a un fortalecimiento de los servicios prestados por los hospitales del Oeste del departamento, las altas tasas de emigración que experimenta esta zona pone en duda la necesidad de desarrollar la oferta en hospitales. En efecto, el avance de la frontera de la agricultura mecanizada en el Oeste de Caaguazú se acompaña de un proceso de disminución de la población rural. De este modo, son particularmente los pequeños productores de la agricultura familiar quienes se ven afectados. Una intervención específica aparece como indispensable y el despliegue de servicios básicos como los de la Atención Primaria a la Salud pueden constituirse como una respuesta más adecuada.



Leyenda:

- Hospital Regional
- Hospital Distrital cuyo servicio es considerado como "eficiente"
- Hospital Distrital cuyo servicio es considerado como "sub-eficiente"
- Flujos de pacientes atraídos por los servicios prestados por el Hospital Distrital de Caaguazú (que no son prestados por los HD del Oeste del departamento)
- Saturación del Hospital Distrital de Caaguazú
- Proyecto de construcción de un nuevo Hospital Distrital en Caaguazú
- Ruta asfaltada
- Ruta asfaltada en construcción

Fuente: Estudio sobre la Situación y el Diagnóstico del Sector Salud en la Región Oriental del Paraguay, MSPyBS, JICA, 2012.



Hasta hoy,
ya se establecieron
709 USF sobre las
1.300 proyectadas.

- Las nuevas “Unidades de Salud de la Familia”, tienen como principal objetivo reformar el servicio de Atención Primaria en Salud.
- Las Unidades de Salud de la Familia (USF) completan la red de establecimientos de atención primaria pre-existentes (Centros de Salud, Puestos de Salud, Dispensarios) y tienen como objetivo modificar el espíritu mismo de la prestación de servicios en Salud. En efecto, las USF pretenden “pasar de un modo asistencialista y fragmentado de la salud a un modo promocional e integral que involucra en todo el proceso a la comunidad de cada territorio social en que están instaladas”. Las USF pretenden ser las “puertas de entrada” al sistema de salud.
- La dinámica “detenida” de la política de las USF proyectaba crear y reorganizar toda la red de servicios de salud, integrando también a los establecimientos “estructurantes”. En efecto, una atención primaria de calidad, que garantice equidad, gratuidad, integralidad y participación ciudadana permitiría descongestionar y racionalizar la utilización de los establecimientos “estructurantes”, a menudo colapsados y sobrepoblados.
- La atención primaria se presenta entonces como el eje principal de una reestructuración profunda del servicio de salud.
- Por ahora, muy pocas Unidades de Salud de la Familia (alrededor del 15%) cuentan con Agentes comunitarios (al menos tres, por al menos seis meses en el año).

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012.

7

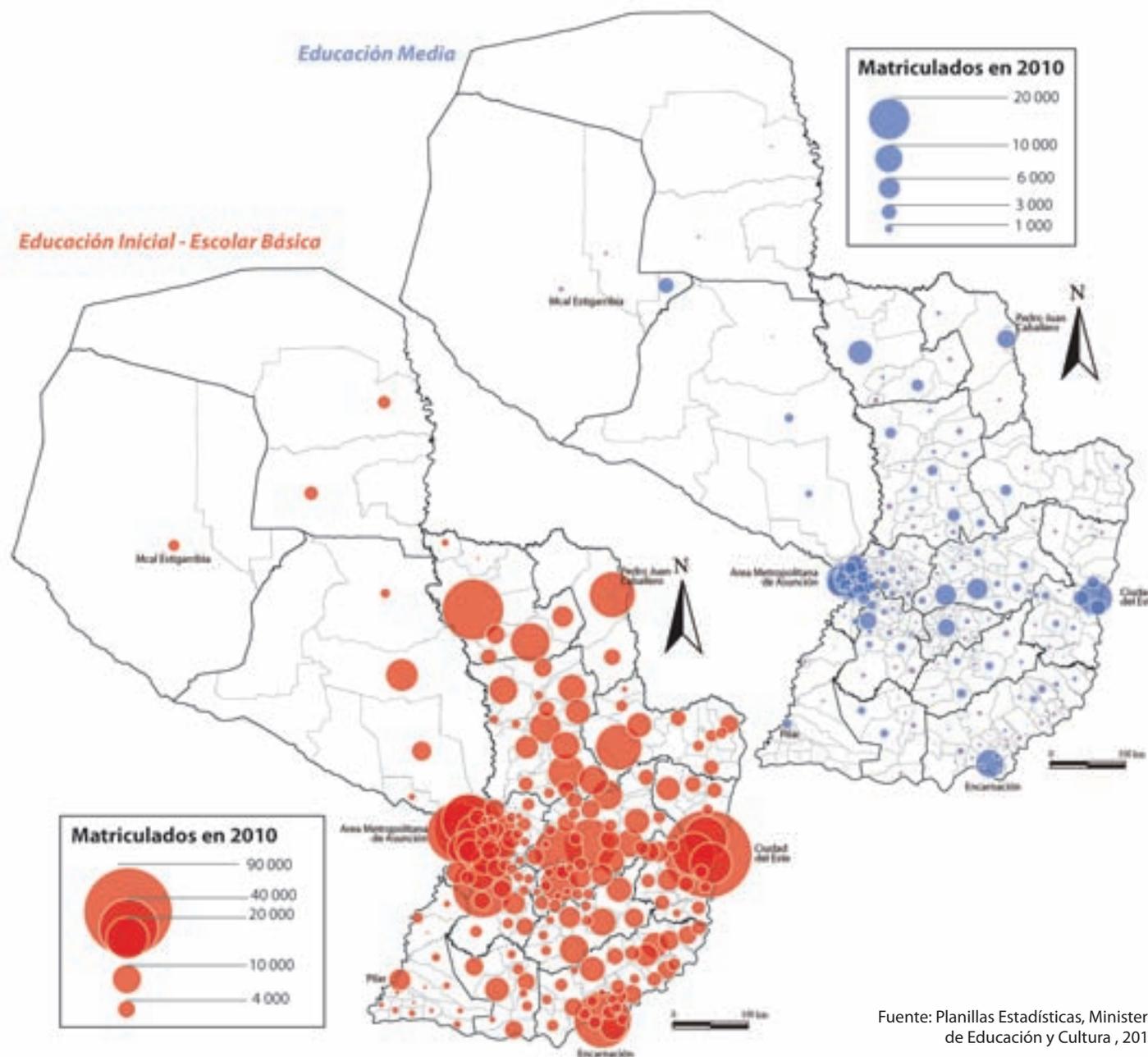
La educación: una herramienta a movilizar
para hacer frente a los nuevos desafíos
que se presentan

La educación: una herramienta a movilizar para hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan

Las tasas preocupantes que experimenta el sector educativo no requieren siempre de una actuación a nivel nacional, sino que exigen más bien una intervención focalizada en función de las problemáticas de cada zona. A modo de ejemplo, si las tasas de abandono entre la Educación Escolar Básica (EEB) y la Educación Media (EM) deben ser disminuidas en todo el país, en la tasa bruta de escolarización debe ser prioritariamente intervenida en una franja central Norte-Sur, al centro de la región Oriental. Para tomar un último ejemplo, el aumento de la cantidad de profesores no es necesario en el Sur-Este de la región Oriental, sino en el resto del país pero preferentemente en la misma diagonal norte sur al centro de la región Oriental, por la mayor cantidad de matriculados que presenta.

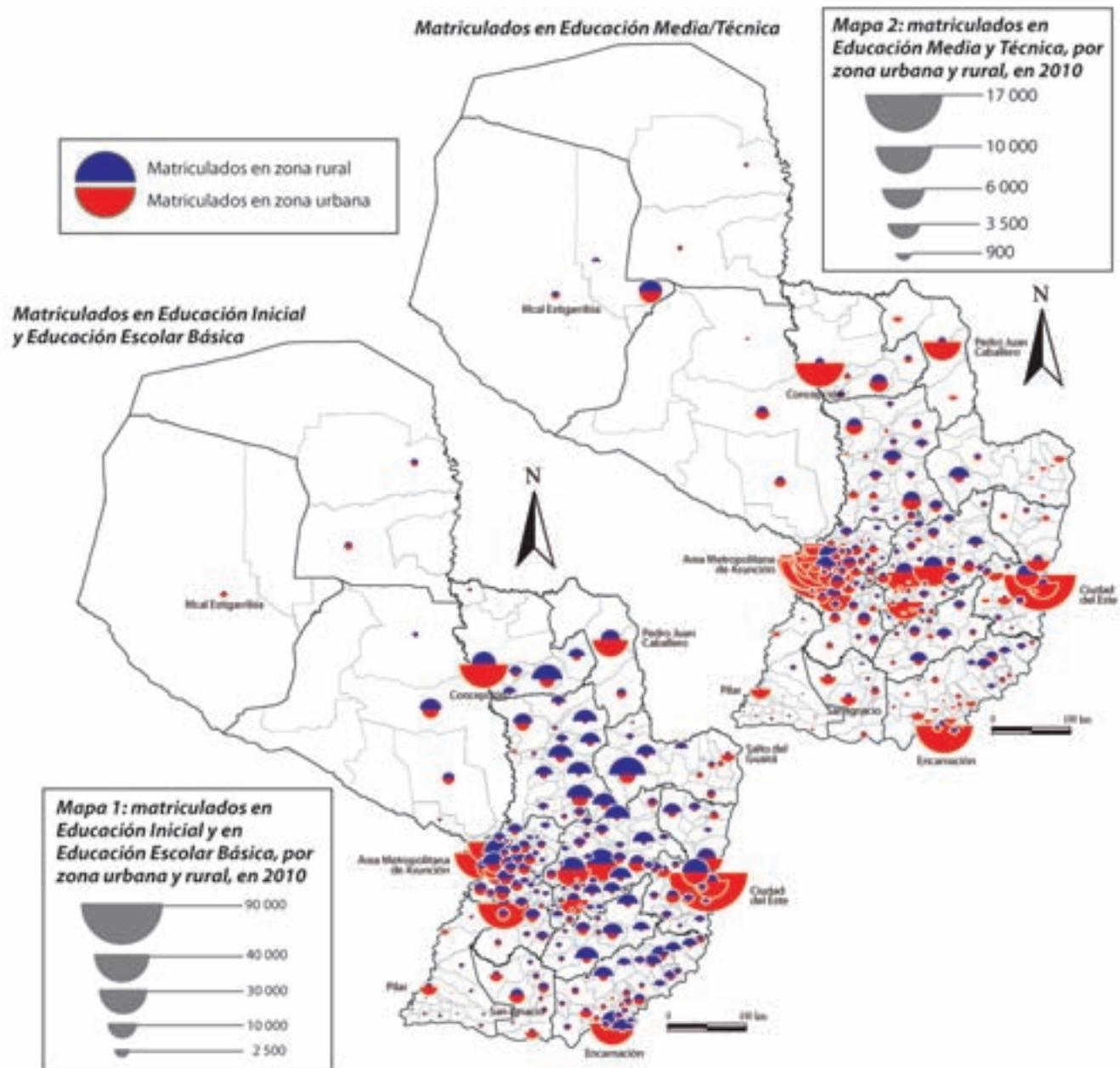
La dispersión de la población y de las instituciones educativas en las zonas rurales trae consigo importantes dificultades: estas zonas presentan los niveles más preocupantes en la mayoría de los indicadores analizados.

- En 2010, la cantidad de matriculados en la Educación Inicial y en la Educación Escolar Básica asciende a más de 1.320.000.
- La cantidad de matriculados en la educación media y técnica es cinco veces inferior, alcanzando los 230.000 matriculados.
- La repartición geográfica de los matriculados acompaña a la distribución espacial de la población del país: resaltan las ciudades y corredores más poblados así como los espacios menos densos como el chaco y el departamento de Ñeembucú.
- La amplitud observada a nivel nacional entre la educación inicial - Escolar Básica y la educación media parece ser una constante en todo el territorio nacional. Los distritos en que se encuentran los centros urbanos más poblados parecen ser los que conocen las menores pérdidas entre la Educación Inicial - Escolar Básica y la Educación Media.



Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Matriculados en Educación Inicial/Escolar Básica y en Educación Media/Técnica, en zonas urbanas y rurales, en 2010



Los dos mapas muestran una fuerte concentración de matriculados en las áreas urbanas más importantes del país: Asunción, gran Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Concepción, Coronel Oviedo, Caaguazú o Villarrica.

Mapa 1

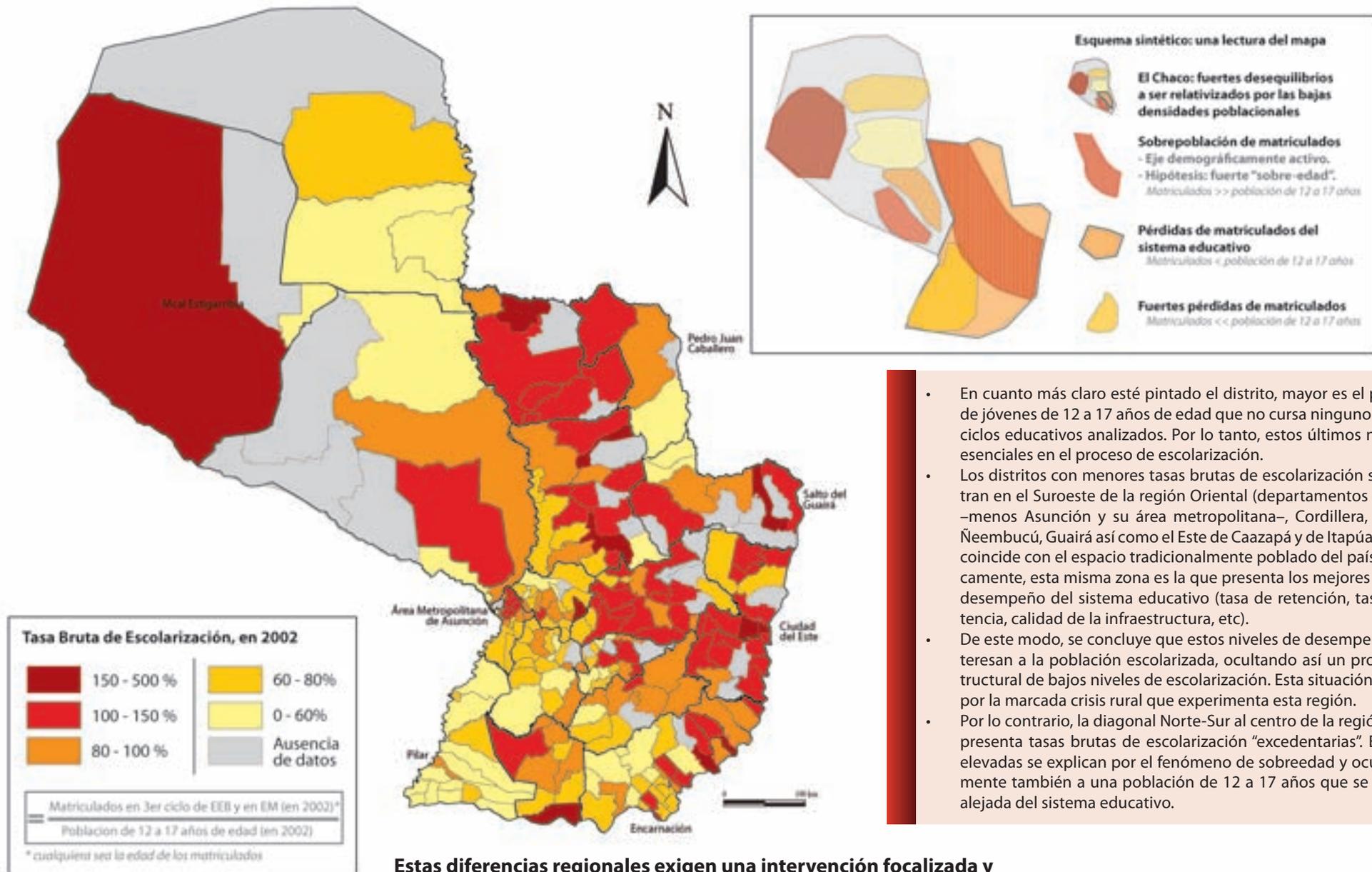
- Una gran cantidad de matriculados se encuentra en zonas rurales, resaltando claramente un eje Norte-Sur en el centro de la región Oriental.
- Las zonas con menores densidades de población presentan pocos matriculados en zonas rurales. Es el caso del departamento de Ñeembucú, de la región Occidental así como del Norte de la región Oriental: en estos espacios la ganadería hace parte de los sectores productivos predominantes y sus características de ocupación del espacio difieren sensiblemente de los de la agricultura familiar, más propicias a los altos índices de densidad poblacional.

Mapa 2

- Con valores cinco veces inferiores a los de la educación escolar básica, los matriculados de la educación media tienen otra realidad espacial: estos se concentran más bien en las áreas urbanas.
- En general, se puede asumir que al alejarse de los principales centros urbanos del país, la oferta está orientada casi-exclusivamente a los primeros ciclos educativos. Los espacios urbanos son espacios privilegiados para desarrollar cualitativa y cuantitativamente la oferta en educación media.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Tasa Bruta de Escolarización en el periodo de 6 años conformado por el 3er ciclo de EEB y la EM - por distrito, en 2002

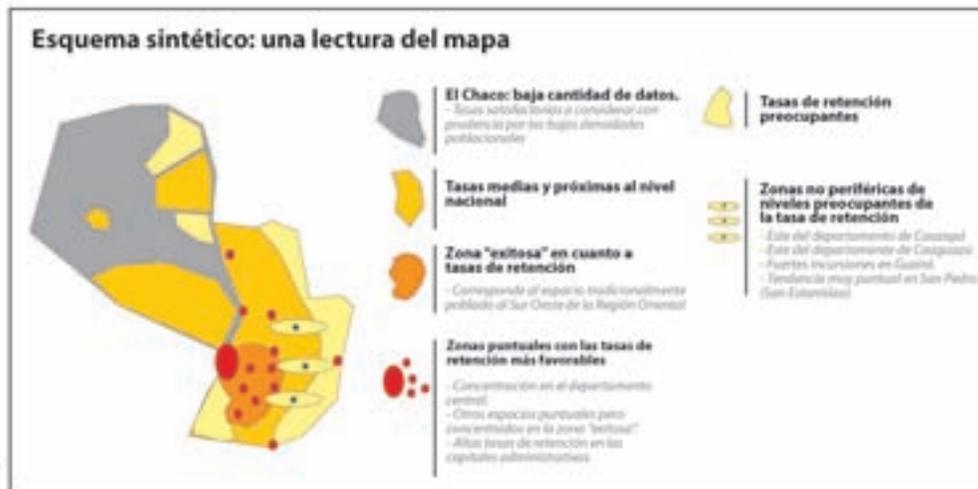
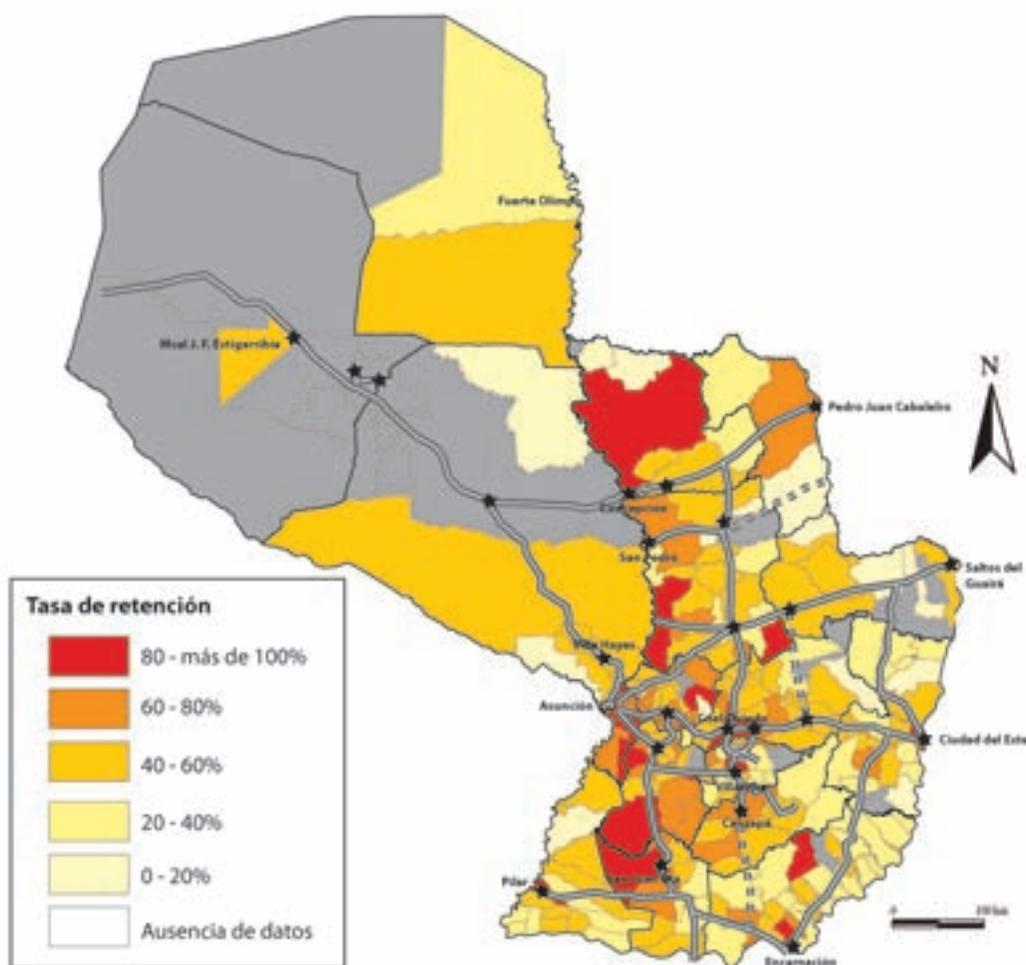


Estas diferencias regionales exigen una intervención focalizada y adecuada a los desafíos y problemáticas de cada espacio regional.

- En cuanto más claro esté pintado el distrito, mayor es el porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años de edad que no cursa ninguno de los dos ciclos educativos analizados. Por lo tanto, estos últimos niveles son esenciales en el proceso de escolarización.
- Los distritos con menores tasas brutas de escolarización se encuentran en el Suroeste de la región Oriental (departamentos de Central –menos Asunción y su área metropolitana–, Cordillera, Paraguarí, Ñeembucú, Guairá así como el Este de Caazapá y de Itapúa. Esta zona coincide con el espacio tradicionalmente poblado del país. Paradójicamente, esta misma zona es la que presenta los mejores niveles de desempeño del sistema educativo (tasa de retención, tasa de repitencia, calidad de la infraestructura, etc).
- De este modo, se concluye que estos niveles de desempeño solo interesan a la población escolarizada, ocultando así un problema estructural de bajos niveles de escolarización. Esta situación se explica por la marcada crisis rural que experimenta esta región.
- Por lo contrario, la diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental presenta tasas brutas de escolarización "excedentarias". Estas tasas elevadas se explican por el fenómeno de sobreedad y oculta ciertamente también a una población de 12 a 17 años que se encuentra alejada del sistema educativo.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Tasa de retención entre el primer y noveno grado entre 2002 y 2010



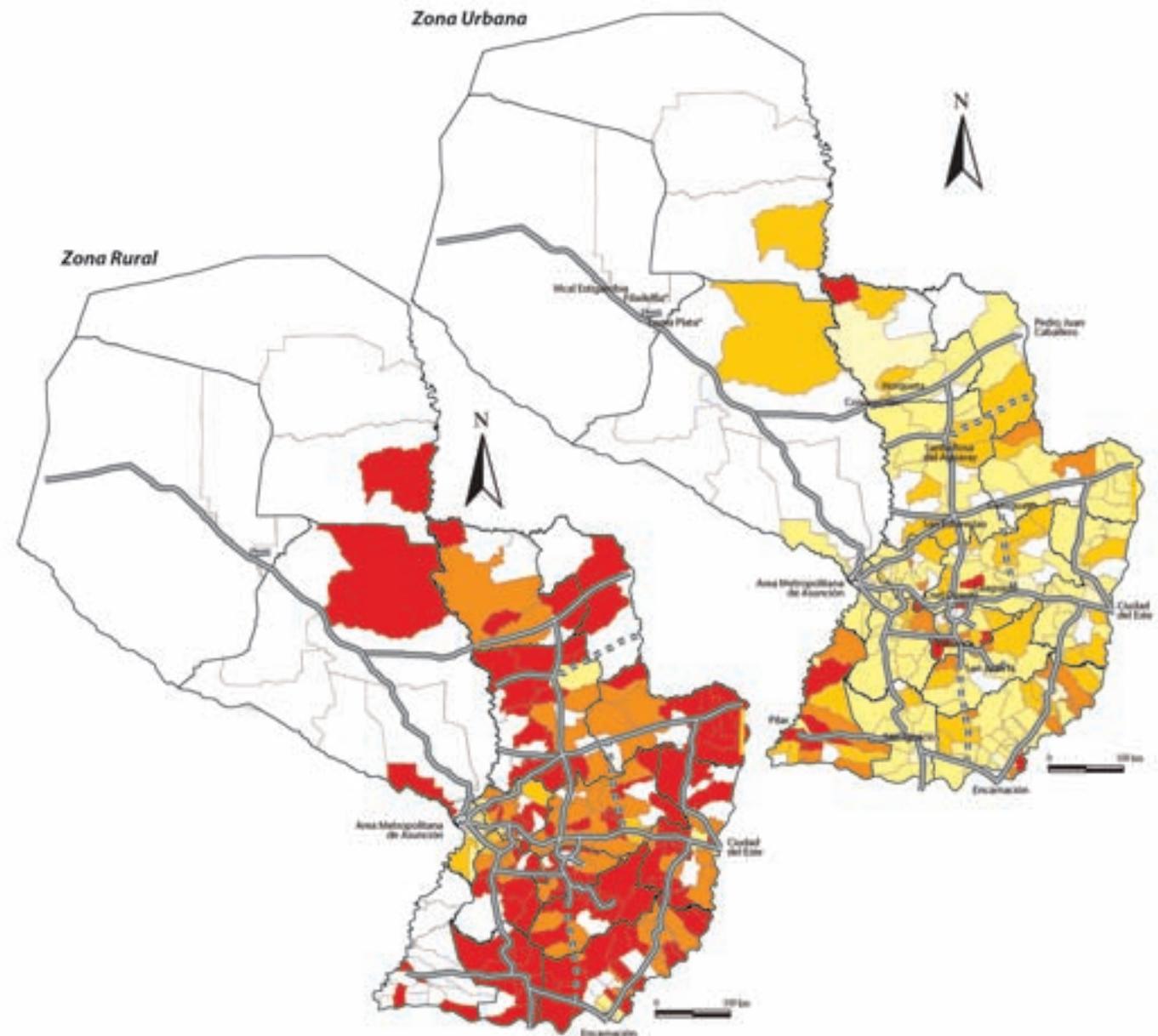
- Las mayores tasas de retención aparecen claramente en las capitales departamentales y en los distritos del departamento Central.
- A nivel nacional, los distritos con las mayores tasas de retención se encuentran en el Sur Oeste del País, en una zona que coincide con la zona históricamente poblada y considerada también como la mejor equipada en servicios públicos.
- En 2010, una centena de distritos tenía una tasa comprendida entre 40 y 60% (representados de color naranja). De los niños que se matricularon en el 1er grado en estos distritos en el 2002, solamente la mitad llegó al 9no grado, último año de escolarización obligatoria. Aunque estos distritos se reparten homogéneamente en todo el territorio nacional, se observa que la mayoría de ellos ésta concentrada en un eje Norte-Sur en el centro de la región Oriental.
- Finalmente, los distritos cuya tasa de retención no supera los 20% se concentran en los extremos Sur, Este, Sureste y Norte del País, con algunas incursiones en el eje central anteriormente citado. Estas incursiones son importantes en los departamentos de Guairá y de Caazapá.

TASA DE RETENCIÓN:

$$= \frac{\text{Matriculados en 9no grado en 2010}}{\text{Matriculados en 1er grado en 2002}}$$

La **tasa de retención** es un indicador cuantitativo que permite analizar, entre dos niveles educativos, la cantidad de matriculados que el sistema educativo logró retener. Los dos niveles educativos tenidos en cuenta son obtenidos en diferentes años, de modo a considerar teóricamente el "movimiento" o el "mantenimiento" de una generación de alumnos en una etapa determinada de su "recorrido" educativo. El indicador contabiliza la cantidad de niños matriculados en 1er grado en 2002 y que se matriculan en el último año del ciclo escolar, en 2010.

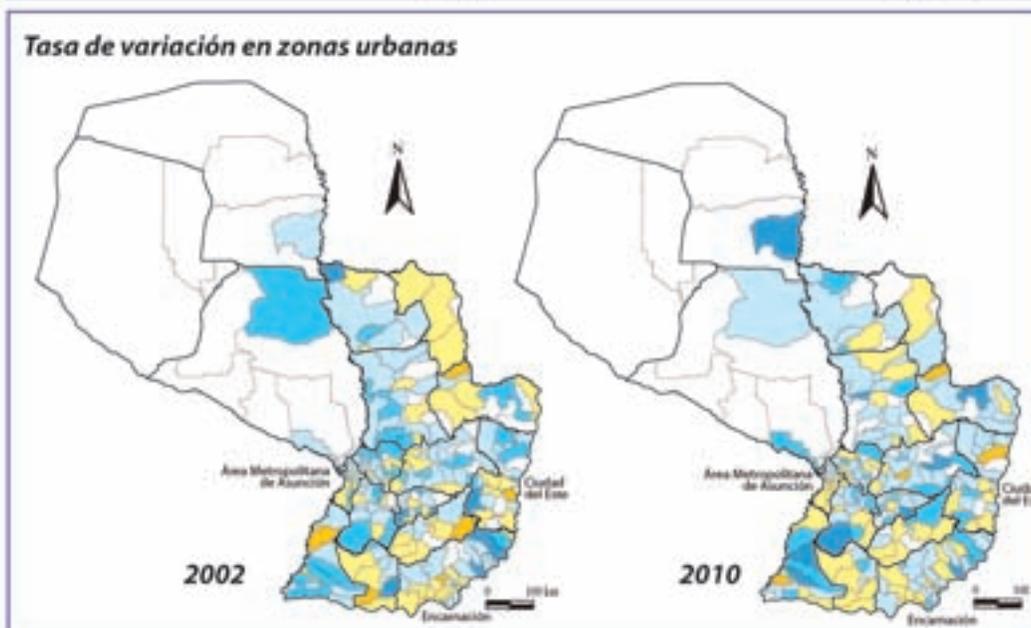
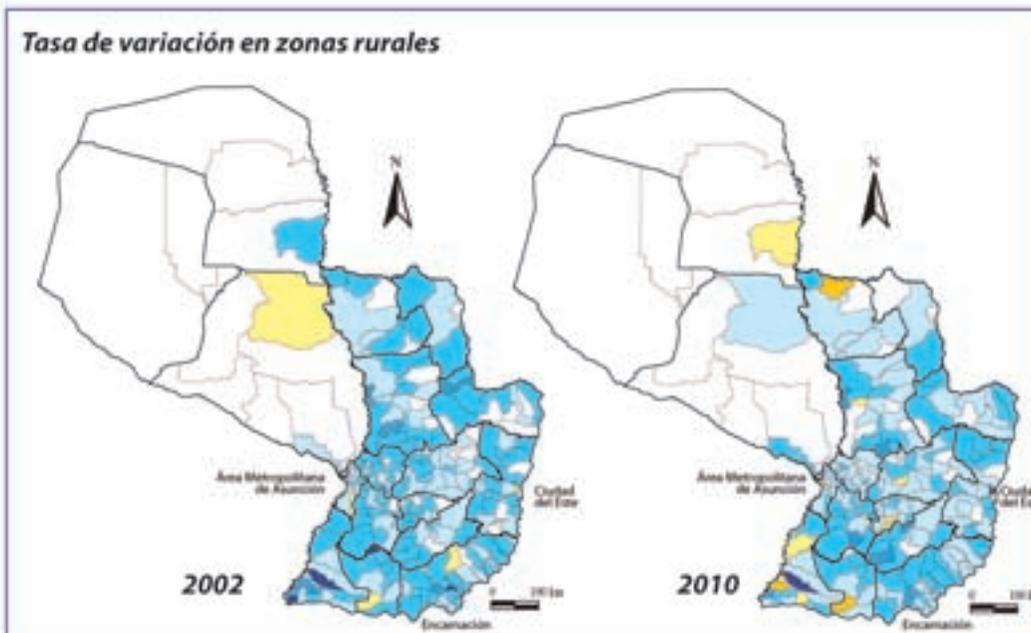
Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.



- Las zonas rurales presentan más instituciones que las zonas urbanas.
- En promedio, las instituciones ubicadas en zonas rurales cuentan con una mayor cantidad de matriculados que las instituciones de las zonas urbanas.
- Las instituciones educativas se despliegan de manera muy difusa en las áreas rurales.
- La racionalización de las instituciones educativas en las áreas rurales es una opción estratégica a ser considerada.
- Si bien la accesibilidad y la proximidad del sistema educativo para los niños en edad escolar es un aspecto esencial, las economías de escala y la eficiencia del sistema educativo no pueden ser ignorados.
- La accesibilidad y la proximidad del sistema educativo no deberán ser fortalecidas a través de una multiplicación de las instituciones.
- Deberán más bien desarrollarse las infraestructuras de comunicación y los modos alternativos de desplazamiento para los alumnos (transportes escolares por ejemplo).

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Matriculados en las instituciones de Educación Inicial y Escolar Básica por sexo, en 2002 y en 2010



- Las zonas rurales son las que presentan las diferencias más marcadas entre la cantidad de matriculados varones y mujeres.
- De este modo, queda claro que las zonas rurales deben constituirse como espacios prioritarios de intervención. Si se observa una cierta disminución de las diferencias entre 2002 y 2010, éstas siguen siendo significativas. Más de 70 distritos tienen entre 80 y 90 mujeres por cada 100 varones, en 2010.
- Entre 2002 y 2010, en zonas urbanas, las diferencias han disminuido. Sin embargo, el fortalecimiento de la equidad entre varones y mujeres no interesa a todas las regiones de la misma manera. En el Sur de Paraguarí y en Ñeembucú, observamos incluso una acentuación de la diferencia a favor de los varones.
- Las cuestiones de género deberán ser consideradas de manera íntegra y no solamente desde ámbito educativo. Las diferencias observadas en la escolarización de los niños y de las niñas es un indicador del nivel que también adquieren las desigualdades de género en el ámbito socioeconómico.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010

- Por el valor de los círculos, se observa que la zona verde presenta una mayor cantidad de matriculados que la zona roja.
- A pesar de contar con menor cantidad de matriculados, la zona roja esta mucho mejor dotada en docentes que la zona verde.

1

- Zona que dispone de las **tasas más importantes de docentes por cada 100 alumnos**.

- Coincide con la zona tradicionalmente poblada (Departamentos Central, Paraguari, Cordillera, Oeste del Guairá) que actualmente es **expulsora de población**.

- Paradójicamente, estas tasas más importantes de docentes también se encuentran en los **espacios menos poblados** (Ñeembucú, Misiones).

2

- Menor proporción de docentes por cada 100 alumnos que la zona Sur y Centro-Oeste de la región Oriental (zona 1).

- Algunos de los **departamentos más poblados** se encuentran en esta zona (San Pedro, Caaguazú, Oeste de Canindeyú en fase de fuerte crecimiento demográfico, etc).

En esta zona se encuentra la **mayor cantidad de matriculados del interior del país**.

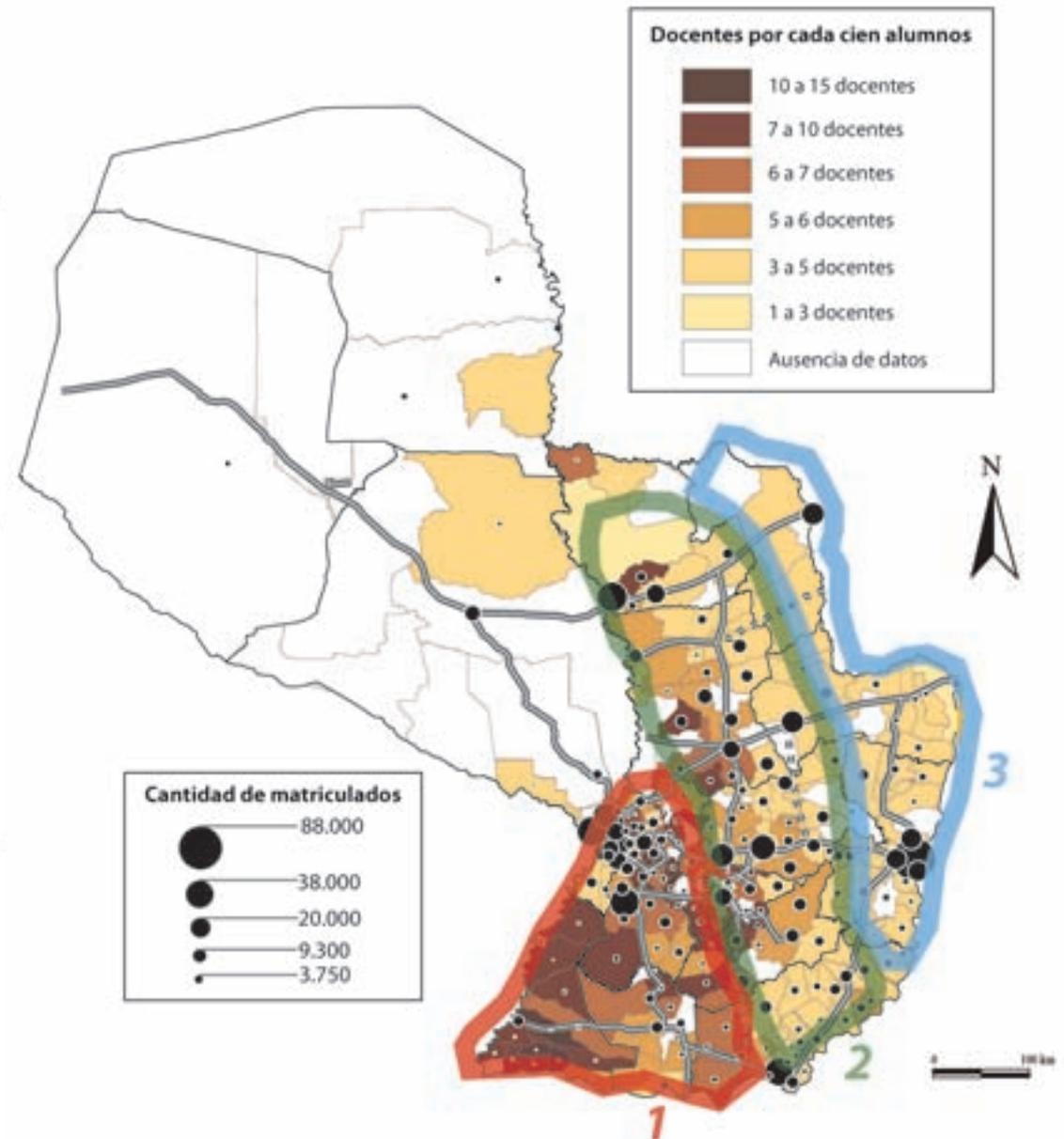
3

- Espacios con **carencias muy fuertes**.

- La **cantidad de docentes por cada 100 alumnos no supera los cinco docentes**.

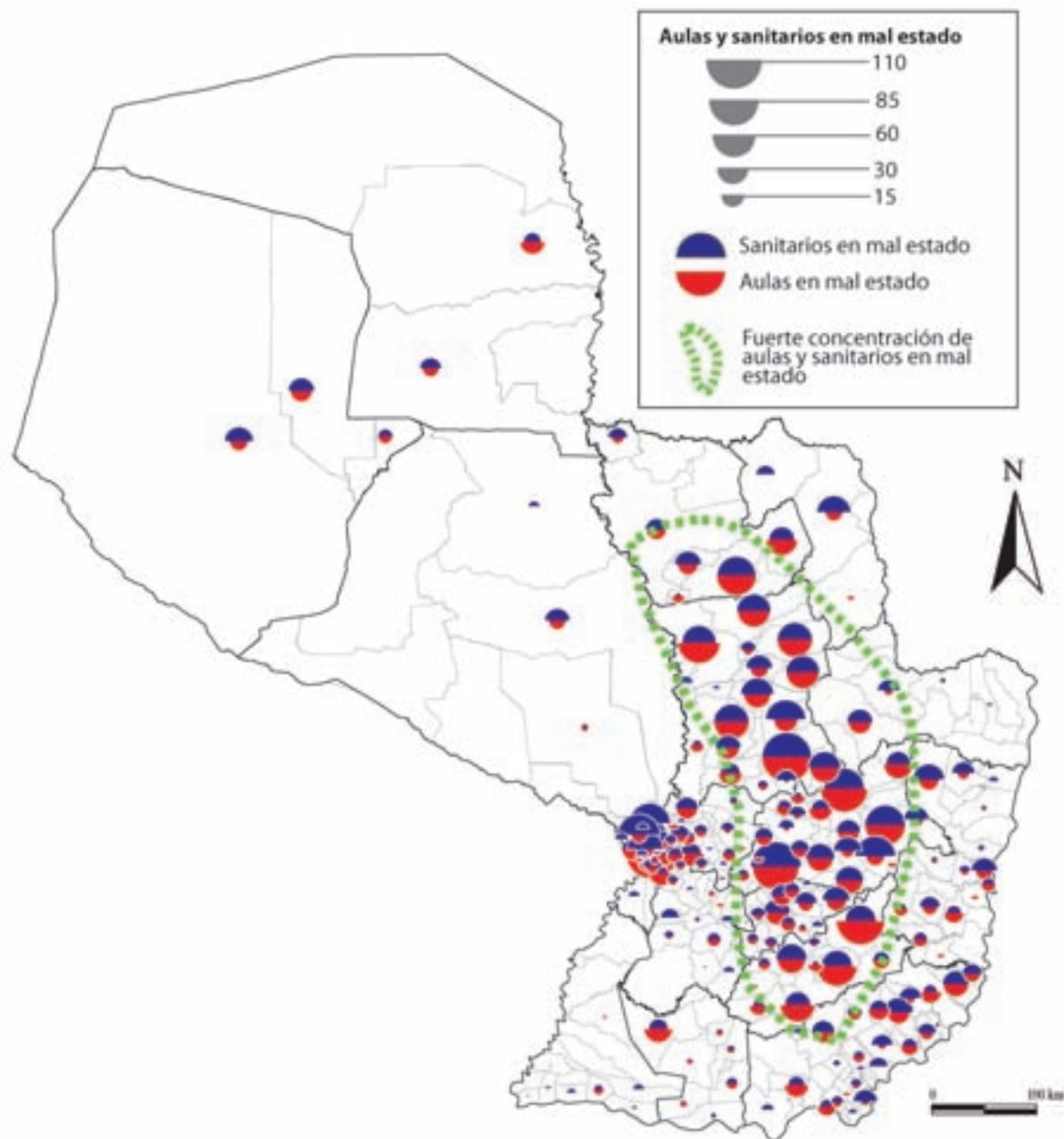
- Es la zona con **menor tasa de retención** y con **fuertes tasas de sobreedad**.

- Con el Chaco, es la zona en que se encuentra la **menor cantidad de matriculados**.



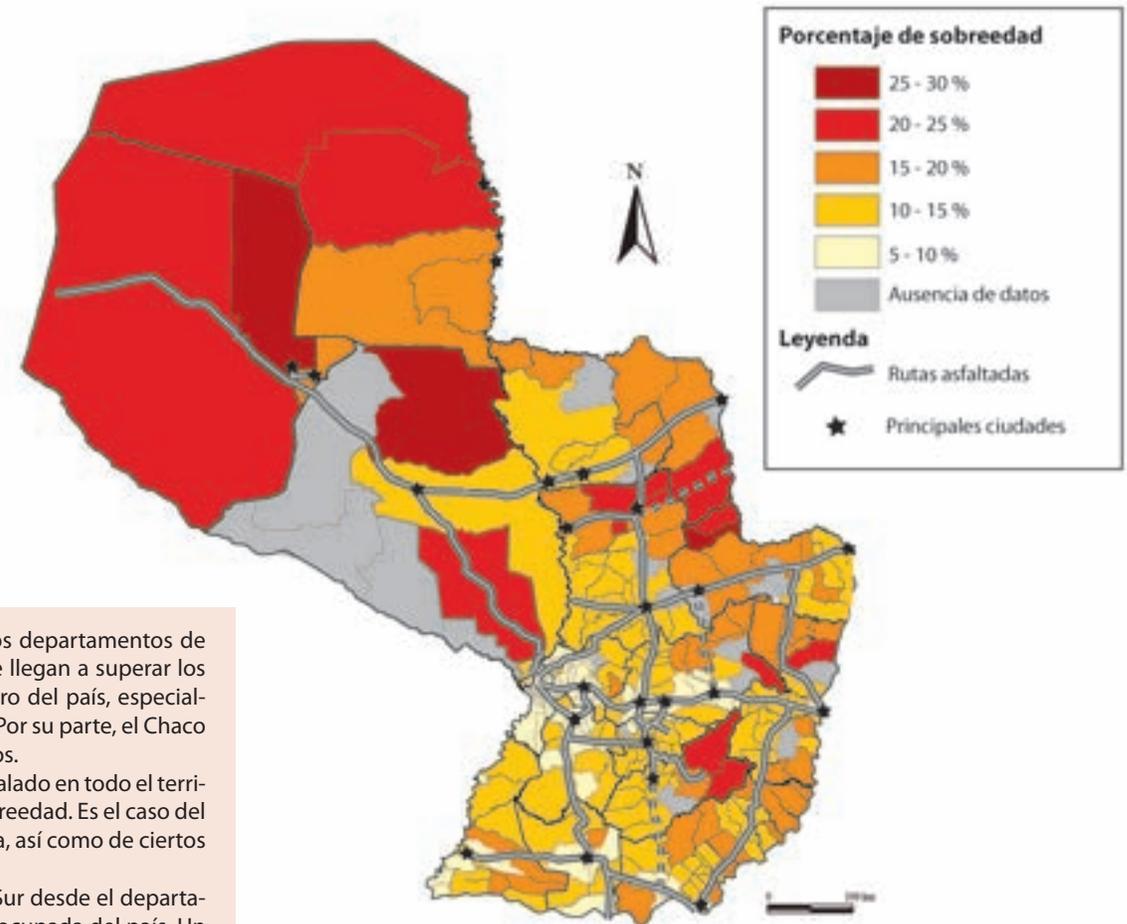
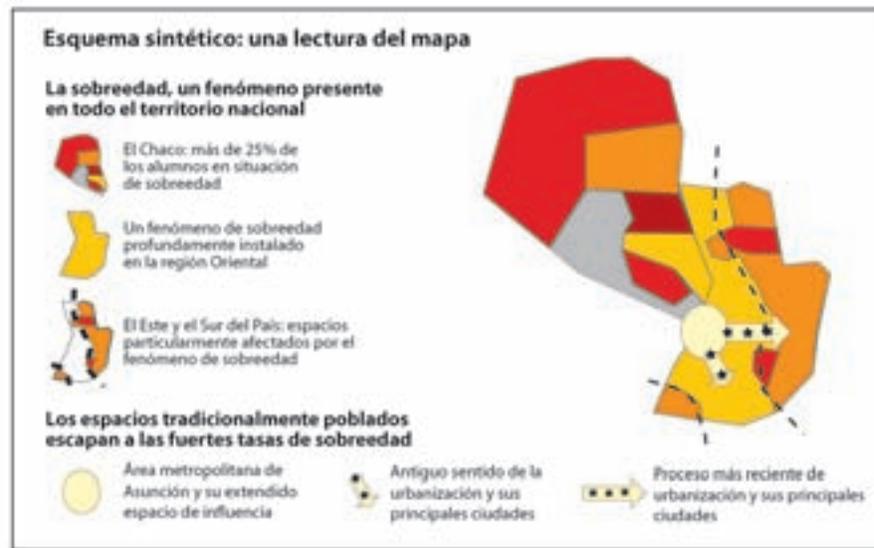
*Fueron únicamente tomados en cuenta los maestros y catedráticos.
Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Aulas y sanitarios en mal estado por distrito, en 2010



- Estos datos toman en cuenta únicamente las aulas y sanitarios en mal estado, sin considerar las aulas en “estado regular”.
- El análisis de la cantidad de aulas y sanitarios en mal estado es clave ya que son espacios de la vida diaria de los alumnos y docentes. Cabe mencionar que en algunos casos, la utilización de ciertas aulas representa un peligro.
- La adecuación de la infraestructura educativa deberá tomar en cuenta una diversidad de espacios: aulas, sanitarios, comedores, bibliotecas, etc.
- A la dificultad que representa la condición de la infraestructura educativa se suman los problemas de accesibilidad de los alumnos a los locales educativos. Paralelamente al análisis de la infraestructura educativa, es importante tener en cuenta que el factor meteorológico incide en mayor medida en la presencia de los niños en clase.
- El desarrollo de la infraestructura no responde únicamente a necesidades económicas, sino también sociales y educativas.
- A pesar de no contar con la mayor cantidad de locales educativos, la zona central de la región Oriental (representada con la diagonal verde en el mapa) es la que concentra la mayor cantidad de aulas y sanitarios en mal estado.
- Las Aulas en mal estado en 2010:
 - A nivel nacional, de las **43.883** aulas en las instituciones educativas, el **5,6%** se encuentra en mal estado.
 - En los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Guairá y Caazapá (diagonal verde), de las **12.097** aulas, el **11,4%** se encuentra en mal estado.
- Los sanitarios en mal estado en 2010:
 - A nivel nacional, de los **46.860** sanitarios de las instituciones educativas, el **6,4%** se encuentra en mal estado.
 - En los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Guairá y Caazapá (diagonal verde), de las **11.015** aulas, el **13,5%** se encuentra en mal estado.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.



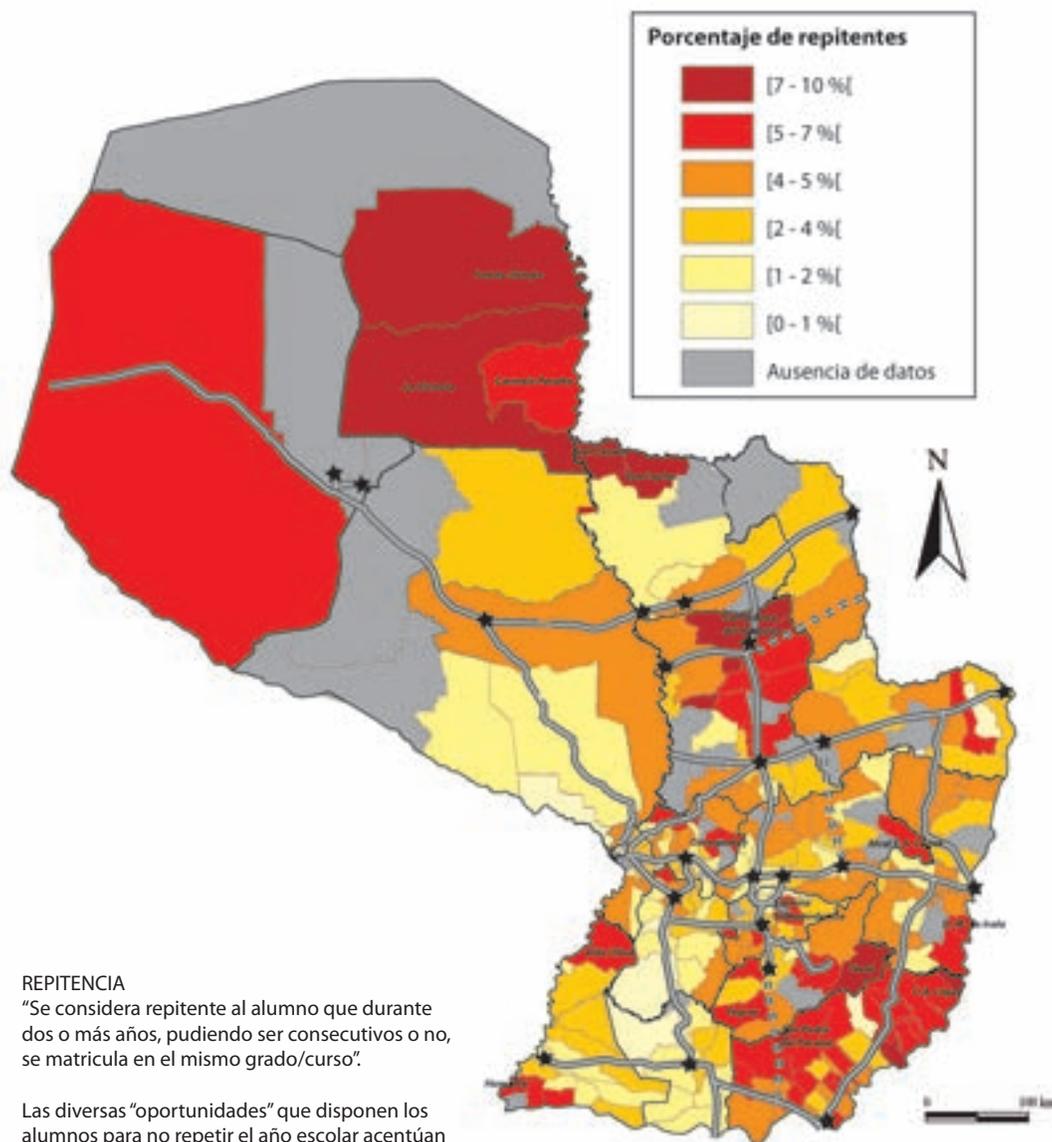
- El Este del país aparece particularmente afectado por la sobreedad: los departamentos de Amambay, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa presentan porcentajes que llegan a superar los 20% de sobreedad. Las elevadas tasas también incursionan en el centro del país, especialmente en el Norte de San Pedro y en el Este de Caaguazú y de Caazapá. Por su parte, el Chaco paraguayo presenta porcentajes diferenciados pero claramente elevados.
- Aunque el fenómeno de sobreedad aparezca como profundamente instalado en todo el territorio nacional, existen zonas que escapan a la lógica sustancial de la sobreedad. Es el caso del área metropolitana de Asunción y de su extendido espacio de influencia, así como de ciertos espacios y ejes urbanos.
- Efectivamente, se observa un primer eje que se direcciona de Norte a Sur desde el departamento Central hasta el Sur de Paraguari: es la zona más antiguamente ocupada del país. Un segundo eje de urbanización más reciente se direcciona de Oeste a Este a lo largo de la ruta 2. Puntualmente, las ciudades de Ciudad del Este y de Encarnación también aparecen con débiles tasas de sobreedad.
- De este modo, los espacios tradicionalmente ocupados y urbanizados parecen tener ritmos de vida, concepciones y una cierta cultura educativa que son aparentemente más acordes a aquellos valores, comunmente compartidos, que posicionan a la educación como un elemento central de la sociedad.

* SOBREDAD:

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) considera que un alumno se encuentra en situación de "sobreedad" cuando supera por dos años a la edad normativa del nivel educativo en que se encuentra. Con el objetivo de analizar de manera más fina el fenómeno de sobreedad, supusimos que la edad normativa de ingreso al primer grado era a los 7 años. En efecto, la edad normativa de ingreso al primer grado ha sido modificada recientemente pasando de los 7 a los 6 años de edad. seguimos observando un ingreso tardío al sistema educativo.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Tasa de repitencia en Educación Inicial y Educación Escolar Básica en 2010



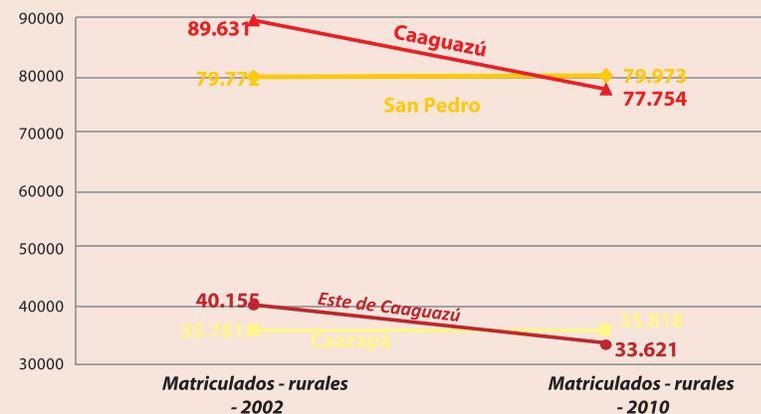
REPITENCIA

“Se considera repitente al alumno que durante dos o más años, pudiendo ser consecutivos o no, se matricula en el mismo grado/cursó”.

Las diversas “oportunidades” que disponen los alumnos para no repetir el año escolar acentúan la gravedad del fenómeno de repitencia.

- La repitencia es un elemento clave de la política educativa ya que se presenta como un factor de riesgo de abandono del sistema educativo por parte de los alumnos.
- En 2010, algunos departamentos se ven particularmente afectados por el fenómeno de repitencia: es el caso de los departamentos de Alto Paraguay y de Boquerón en la región Occidental y de los departamentos de San Pedro, de Caazapá y de Itapúa, en la región Oriental.
- En el gran Oeste del departamento de Caaguazú numerosas instituciones educativas suspenden sus actividades debido a una marcada crisis rural. En esta región, la cantidad de matriculados en zonas rurales disminuyó en un 16%. Esta situación contribuye a disminuir las tasas de repitencia a nivel distrital.

Evolución de la cantidad de matriculados en zonas rurales, de 2002 a 2010



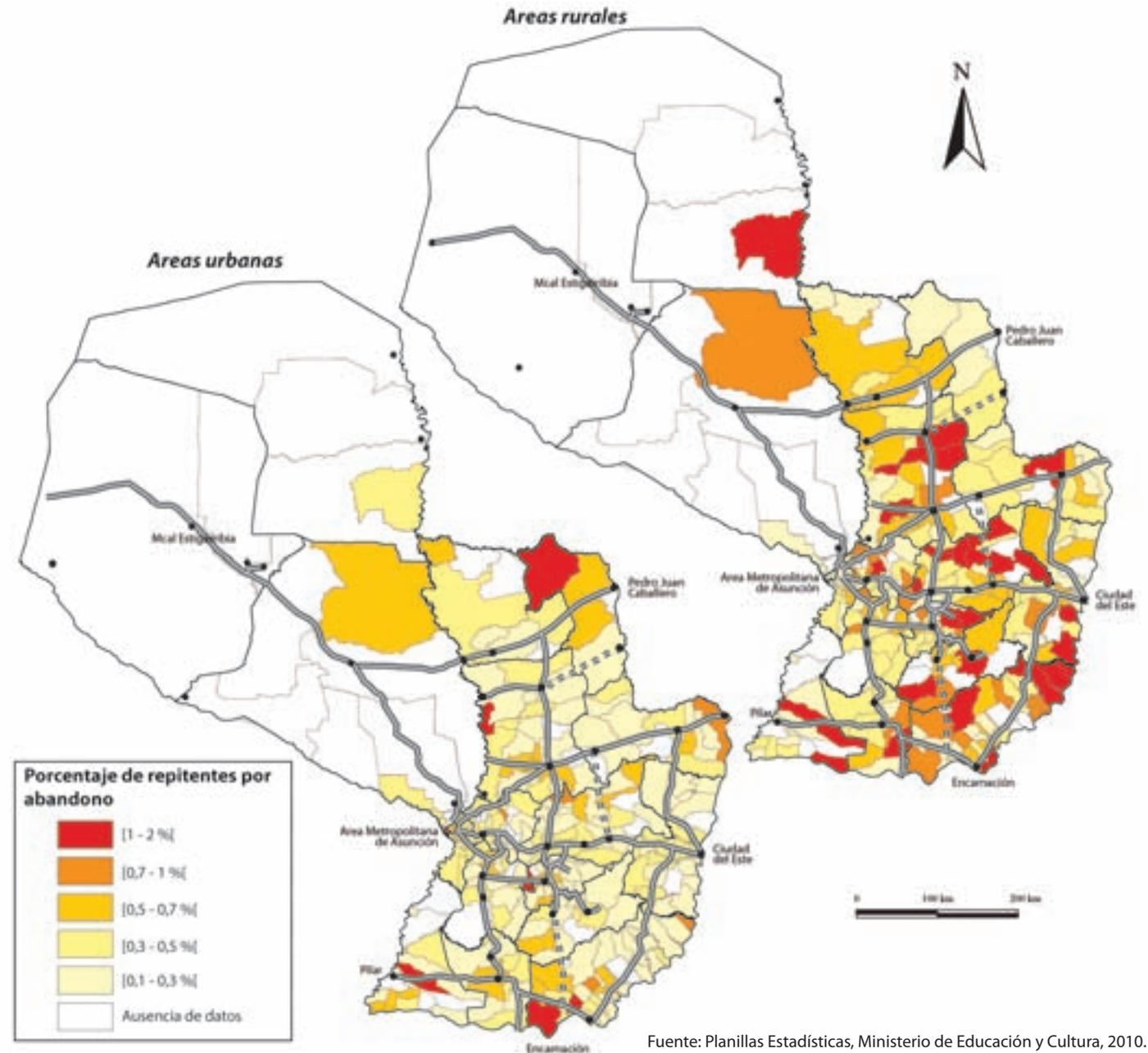
- En las zonas intersticiales de la red de rutas asfaltadas, se observan porcentajes de repitentes más elevados que en el resto del territorio nacional. Gran parte de los departamentos de Caazapá y de Itapúa se encuentra en esta situación.
- Es notable la cantidad de distritos sombreados con rojo y que se encuentran alejados de las principales rutas.
- La repitencia es acentuada por el abandono, que se explica a menudo por motivos socio-económicos, y que obliga a los alumnos a repetir el año que se vieron forzados a abandonar.

Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

REPITENCIA POR ABANDONO:

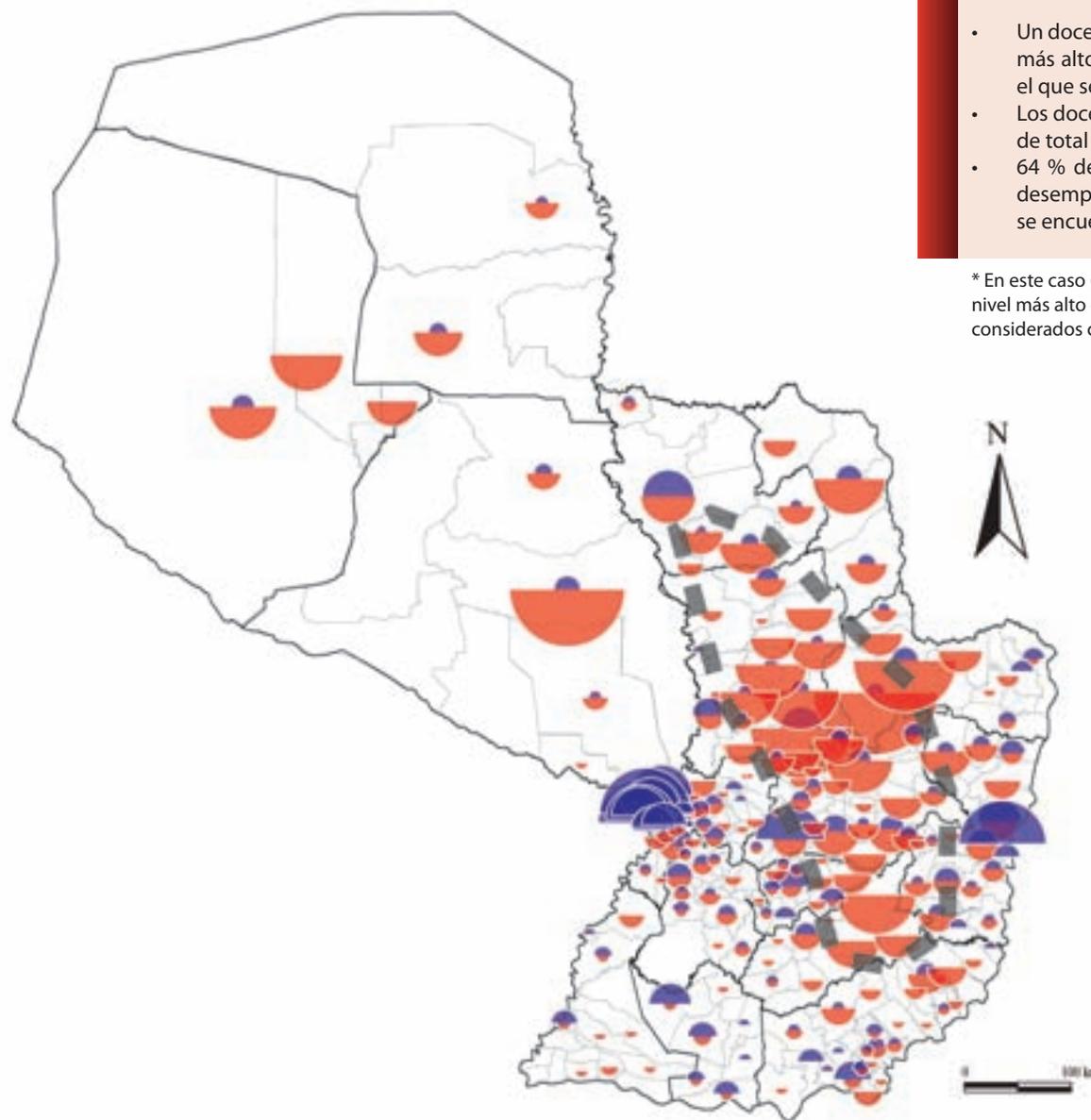
Hablamos de “repitencia por abandono” cuando el alumno/a se inscribe en el mismo grado más de una vez en diferentes años lectivos, por haber dejado de asistir a clase sin haber cumplido con los requisitos exigidos.

- A nivel nacional, la cantidad de repitentes es de apenas 5.000 en la Educación Escolar Básica, lo que representa 0,4% del total de los alumnos matriculados en 2010.
- Sin embargo, la repitencia por abandono es un indicador esencial para analizar el desempeño del sistema educativo y las bajas tasas de escolarización en el país.
- Las áreas rurales y en especial los distritos más alejados de la red de rutas asfaltadas son las zonas con mayores niveles de repitencia por abandono.
- En aquellos territorios con bajos niveles de integración socio-económica, un servicio educativo frágilmente instalado se acompaña generalmente de una débil visibilidad de su función en las sociedades locales. Esta situación genera pautas de comportamiento y frustraciones que se traducen por inscripciones tardías, sobreedad, así como deserciones y reintegraciones desordenadas al sistema educativo, etc.
- En los departamentos de Itapúa, Ñeembucú y el Sur del Alto Paraná las dinámicas fronterizas parecen tener una influencia en las tasas de repitencia. El nivel tentador del servicio educativo del otro lado de la frontera termina compitiendo a la oferta educativa nacional que se presenta a menudo como ineficiente. Las pautas de comportamiento y frustraciones que se mencionaron más arriba tienen aquí otro nivel de complejidad.



Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

Situación de docentes de la Educación Escolar Básica (primer a sexto grado), en 2010



- Un docente se encuentra en situación de “sub-calificación” cuando su título más alto no garantiza su capacidad para enseñar en el nivel educativo en el que se desempeña*.
- Los docentes en situación de sub-calificación representan solamente 5,2% de total de docentes de los niveles educativos considerados.
- 64 % de los docentes considerados en situación de “sub-calificación” se desempeñan en instituciones ubicadas en zonas rurales. La gran mayoría se encuentra en una diagonal Norte-Sur, al centro de la Región Oriental.

* En este caso (análisis de docentes de la Educación Escolar Básica), los docentes cuyo nivel más alto de calificación es un bachillerato o un profesorado de Educación Inicial son considerados como sub-calificados.



Fuente: Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.

LEYENDA:

- 

Áreas metropolitanas y principales ciudades: responder eficazmente a las presiones generadas por la fuerte concentración poblacional
 - Construcción y mantenimiento de aulas
 - Adaptar la oferta cuantitativa y cualitativamente
- 

Zonas de intervención prioritaria y masiva por el nivel preocupante de los principales indicadores: repitencia, tasa de retención, calidad de la infraestructura, docentes por cada 100 alumnos, etc.
- 

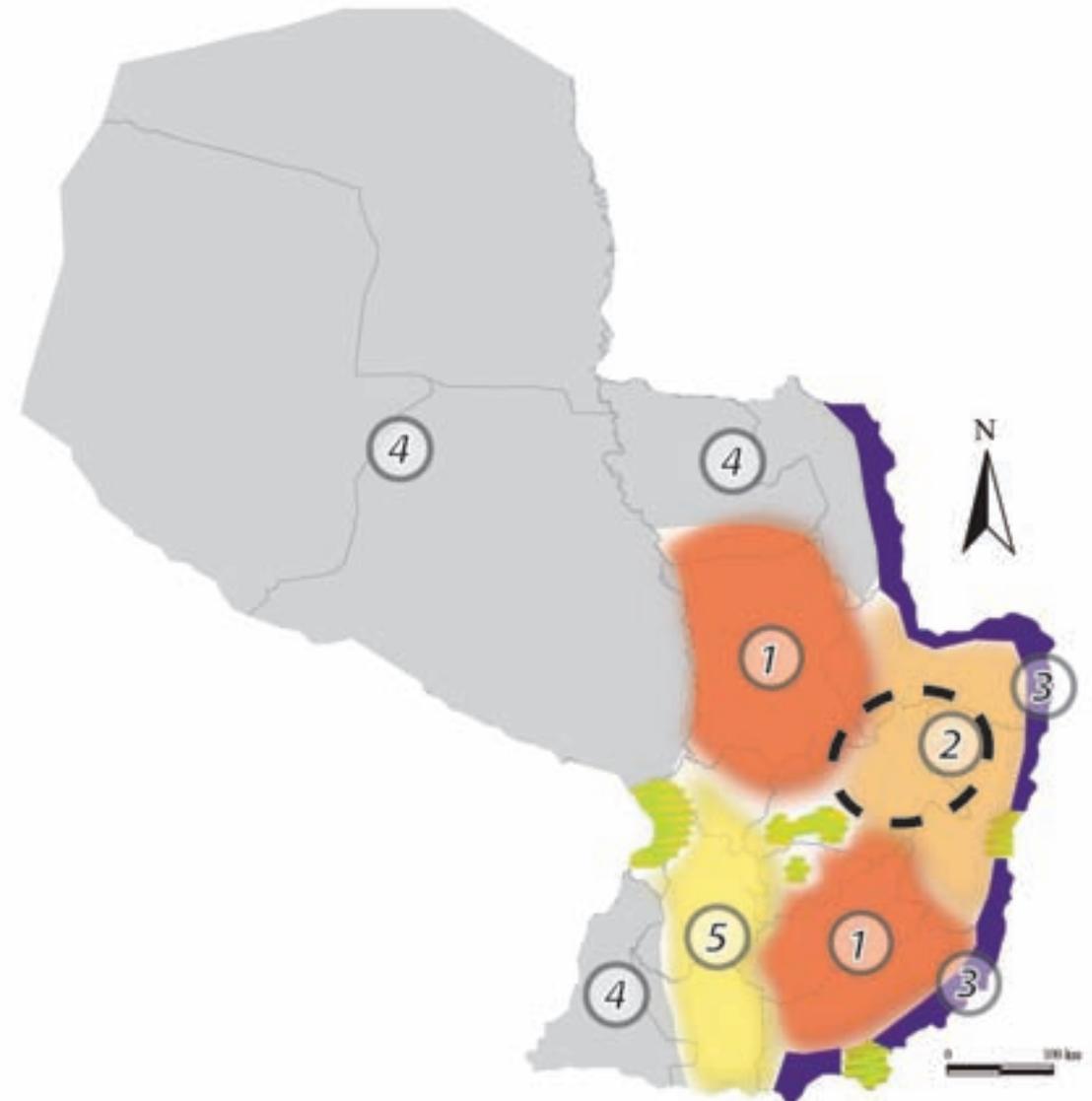
Zonas de intervención prioritaria 2. Concentrar los esfuerzos en la mejora cualitativa de la oferta educativa. En general, infraestructura en mal estado. Débil concentración poblacional erige a esta zona como de "intervención de segundo orden".
- 

Marcada crisis rural que se traduce por fuertes tasas de migración rural. Esto se acompaña de la suspensión de las actividades educativas en numerosas instituciones. Signo fuerte de que la política educativa debe estar integrada dentro de una ambiciosa política de Estado.
- 

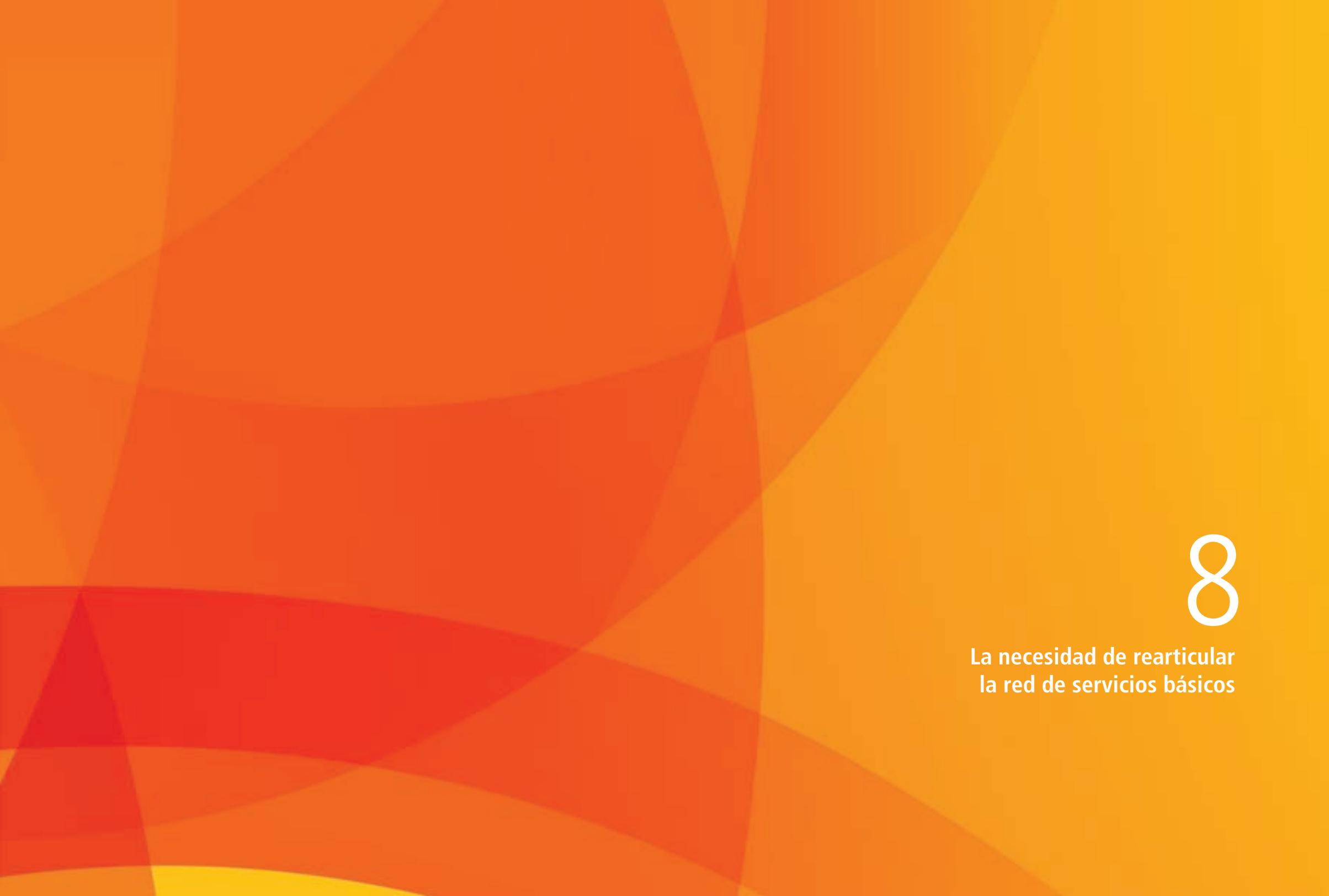
Zonas fronteriza de intervención. Desplegar una oferta que permita el arraigo de las poblaciones en edad escolar.
- 

Mantenimiento y desarrollo estratégico de la oferta educativa. Débil densidad poblacional exige una intervención en zonas específicas.
- 

Territorio tradicional e históricamente poblado. En este espacio los indicadores estudiados presentan los valores más exitosos. Sin embargo, éstos pueden estar influenciados por una de las Tasas Brutas de Escolarización más bajas del país. La situación de crisis rural que conoce esta región debe ser tratada de manera transversal.



Fuente: Elaboración propia en base a las Planillas Estadísticas, Ministerio de Educación y Cultura, 2010.



8

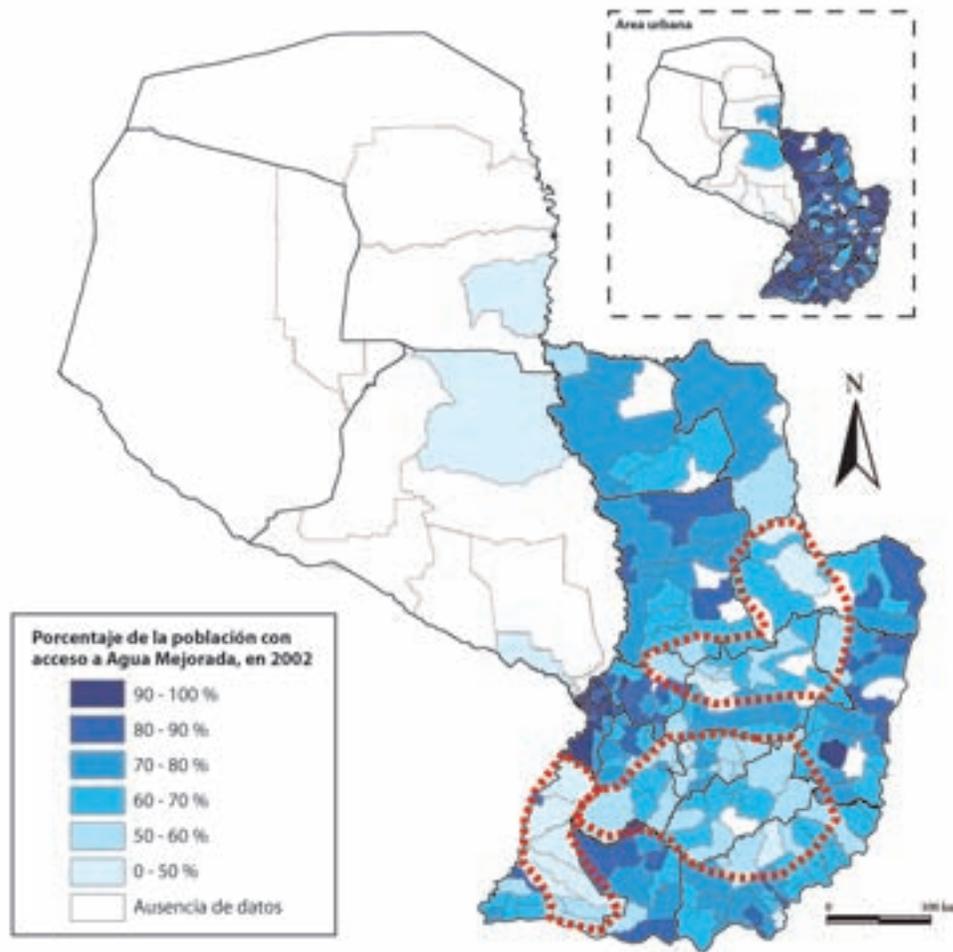
La necesidad de rearticular
la red de servicios básicos

La necesidad de rearticular la red de servicios básicos

El servicio de agua potable debe ser accesible, en buenas condiciones, a toda la población nacional. En 2002, en Paraguay, más de 1.000.000 de habitantes de zonas rurales recurrían a la captación directa del agua, sin tratamiento previo.

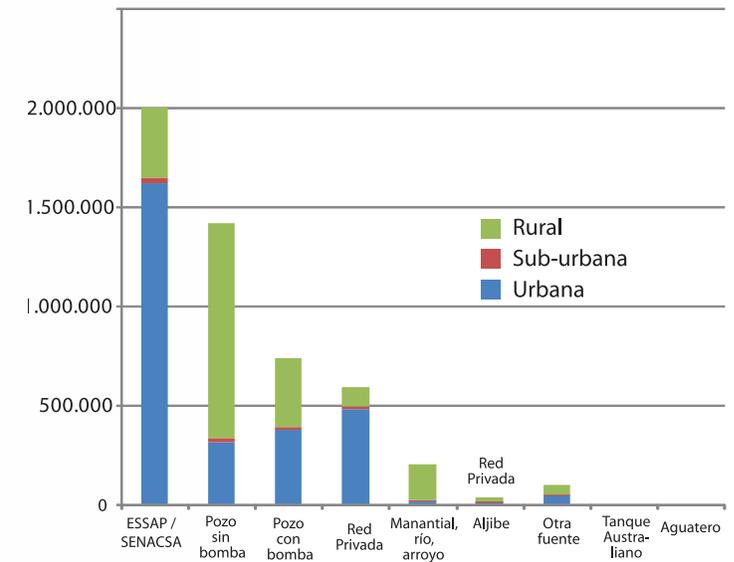
La dispersión de la población rural representa un problema a la hora de desplegar las redes de servicios básicos. La ESSAP tiene instaladas redes urbanas de agua potable en una treintena de ciudades, de las que más de 10 hacen parte del área metropolitana de Asunción.

Una estrategia de fortalecimiento de los centros urbanos permitiría volver complementaria la política de despliegue de la red de servicios básicos, como la del agua potable, con una política de fortalecimiento urbano.



El acceso al agua mejorada es un indicador que permite apreciar la calidad del agua que es consumida por los habitantes del país, en los diferentes rincones del territorio nacional. Lo que llamamos "Agua mejorada" toma en cuenta el origen del agua consumida y/o utilizada en las viviendas. Es considerada "Agua mejorada" el agua distribuida por los servicios de la ESSAP, por las redes privadas y comunitarias. Si el agua captada a través de pozos con bomba también es considerada como "mejorada", el agua captada por los pozos sin bomba es considerada en un 50% como "mejorada". Por "mejorada" entendemos entonces una cierta calidad del agua, tanto para el consumo como para otros usos. Dicho sea de paso, solamente 3% de la población decía consumir agua mineral en 2002. En zonas rurales, el mismo porcentaje es de 0,1%. Deducimos que en la gran mayoría de los casos el agua consumida es la misma que la que es utilizada en la vivienda.

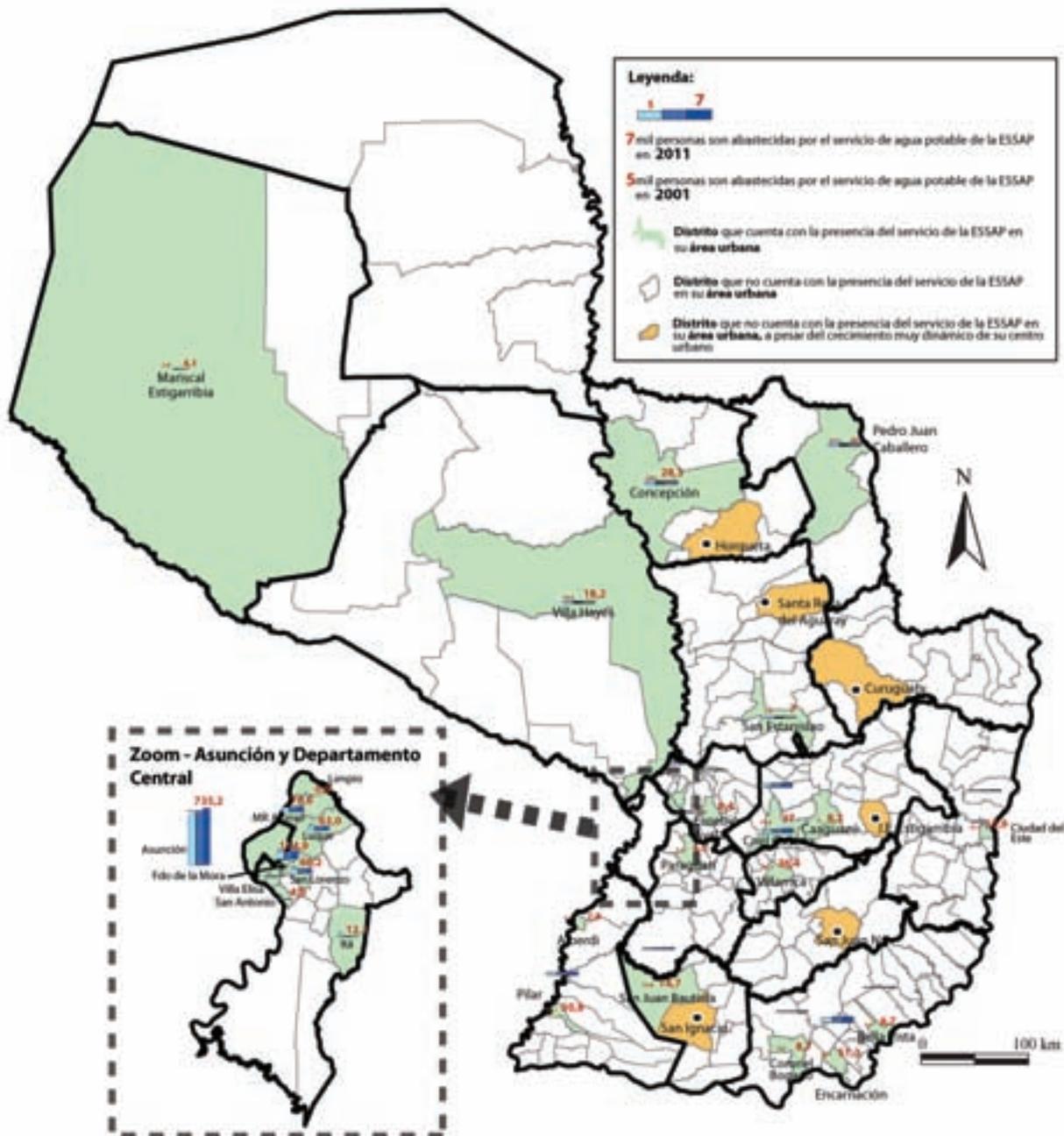
Modo de acceso al agua potable según área de residencia, en 2002



- Los habitantes sin acceso a "agua mejorada" se encuentran, en su gran mayoría, en áreas rurales. El mapa principal indica que las zonas que concentran la menor proporción de personas con acceso a "agua mejorada" se agrupan en ciertas regiones: norte del departamento de Itapúa, departamento de Ñeembucú, de Guairá, sur de Paraguari, Norte de Caaguazú y Oeste de Canindeyú.
- Cerca de 2.000.000 de personas disponen del servicio de agua mejorada proporcionado por la ESSAP o SENACSA: más del 80% de estas viven en zonas urbanas. Por otra parte, las redes privadas, los pozos con bombas y en una menor medida los pozos sin bomba, son los principales medios de abastecimiento de agua utilizados.
- En áreas rurales, si la utilización de los tanques australianos y los servicios prestados por los aguateros disminuyeron fuertemente, la captación directa (y sin tratamiento previo) siguen siendo una práctica corriente: unas 750.000 personas tenían acceso al agua por este medio en 2002. Finalmente, el agua utilizada en las viviendas "rurales" proviene de pozos sin bomba, lo que no garantiza una cierta calidad del agua potable. Más de un millón de personas en zonas rurales recurren a este medio.

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, DGEEC, 2002.

Población abastecida en agua potable por la ESSAP de 2001 a 2011



- Las capitales departamentales son las principales beneficiadas por la instalación pública de la red urbana de agua potable. El servicio de la ESSAP no cubre las áreas rurales, focalizándose así únicamente en los centros urbanos. Sin poder contar con los servicios de la ESSAP, los habitantes de las zonas rurales del país se movilizan generalmente en juntas de saneamiento (cuyo servicio a menudo es prestado por SENA-SA) o bien recurren a redes comunitarias, a redes con prestadores privados, o más rústicamente recurren a la extracción desde pozos, donde en el mejor de los casos el agua es extraída con una bomba. El acceso al agua potable por captación directa de ríos, arroyos o manantiales es menos sistemático pero sigue siendo una práctica vigente.
- En un contexto de intensa urbanización que ya no solo interesa a las áreas metropolitanas, son varias las ciudades del interior que experimentan un crecimiento acelerado sin contar con un servicio de agua potable de calidad. En el mapa, los distritos en que se encuentran los centros urbanos en cuestión aparecen coloreados de naranja.
- Los distritos coloreados de verde son aquellos en que el centro urbano tiene instalada la red pública de agua potable de la ESSAP. Se observa que la cantidad de hogares conectados se incrementó sensiblemente en todos los distritos representados (menos Ciudad del Este donde la cantidad de conexiones ha permanecido estable –10.000 hogares en 2001 contra 10.900 hogares en 2011).
- Solamente el 23% del total de las viviendas del país se ven beneficiadas por el servicio de la ESSAP. Naturalmente, Asunción y Central son los que tienen el mayor porcentaje de viviendas conectadas (96% y 23%, respectivamente). Es de notar que Central presenta una débil proporción de viviendas abastecidas por el servicio, a pesar de tener un alto porcentaje de viviendas urbanas y de ser el soporte de la expansión de la mancha urbana del área metropolitana de Asunción. La rápida urbanización desordenada, descontrolada y poco planificada no se acompaña del despliegue adecuado de las redes de servicios básicos, como el de agua potable.

Fuente: Compendio Estadístico Ambiental, DGEEC, 2011.

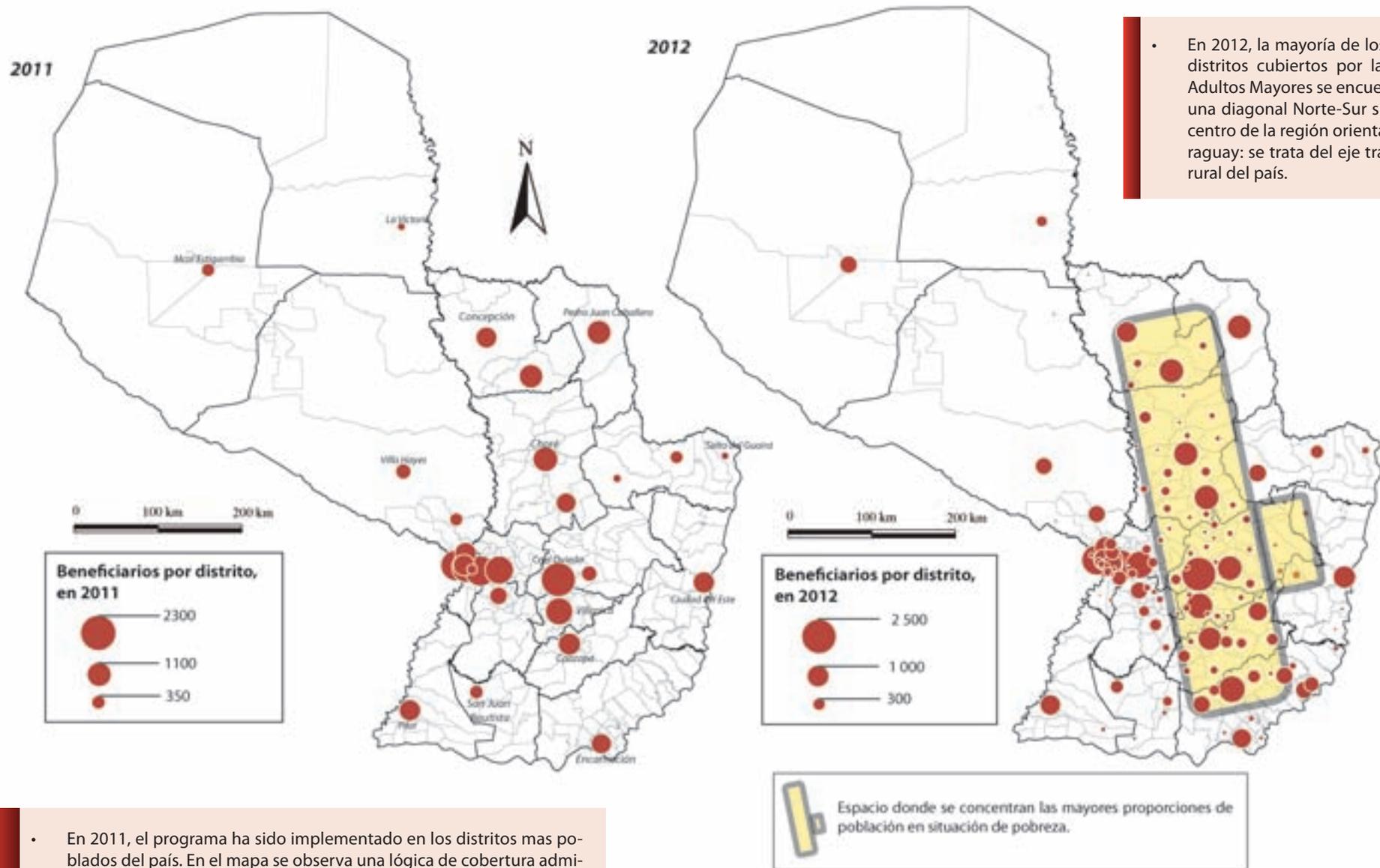
9

Las políticas sociales como
actuaciones ambiciosas a intensificar

Las políticas sociales como actuaciones ambiciosas a intensificar

Las políticas sociales dirigidas a los adultos mayores en situación de pobreza (Ley de Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores –Ley n° 3728/09– y a las familias en situación de pobreza extrema (Programa Tekoporá) indican avances concretos en la temática social. En el caso de la Ley de Adultos Mayores, se aprecia un aumento y expansión de la distribución de los beneficiarios en todo el país. En el caso del programa Tekoporá, la herramienta cartográfica permite identificar las zonas donde se concentra la mayor cantidad de familias en situación de pobreza y por ende, la mayor cantidad de beneficiarios del programa. Las zonas rurales son las que presentan las mayores proporciones de población en situación de pobreza.

Evolución de la cobertura del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza entre 2011 y 2012

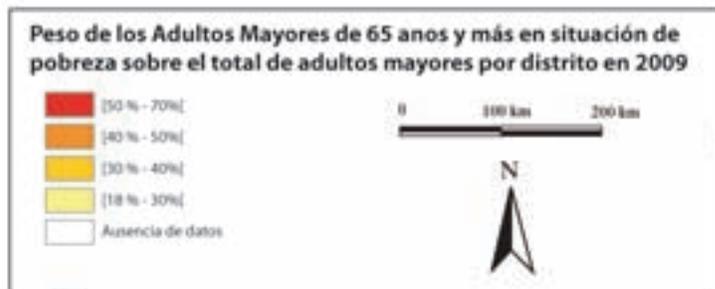


- En 2012, la mayoría de los nuevos distritos cubiertos por la Ley de Adultos Mayores se encuentran en una diagonal Norte-Sur situada el centro de la región oriental del Paraguay: se trata del eje tradicional rural del país.

- En 2011, el programa ha sido implementado en los distritos más poblados del país. En el mapa se observa una lógica de cobertura administrativa del territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Economía Social, Dirección de Pensiones No Contributivas (Ministerio de Hacienda).

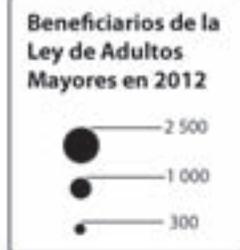
Implementación de la Ley de Adultos Mayores por focalización de pobreza



2012

- En 2012, los subsidios del programa LAM fueron implementados prioritariamente en los distritos con mayores porcentajes de adultos mayores en situación de pobreza.

2011

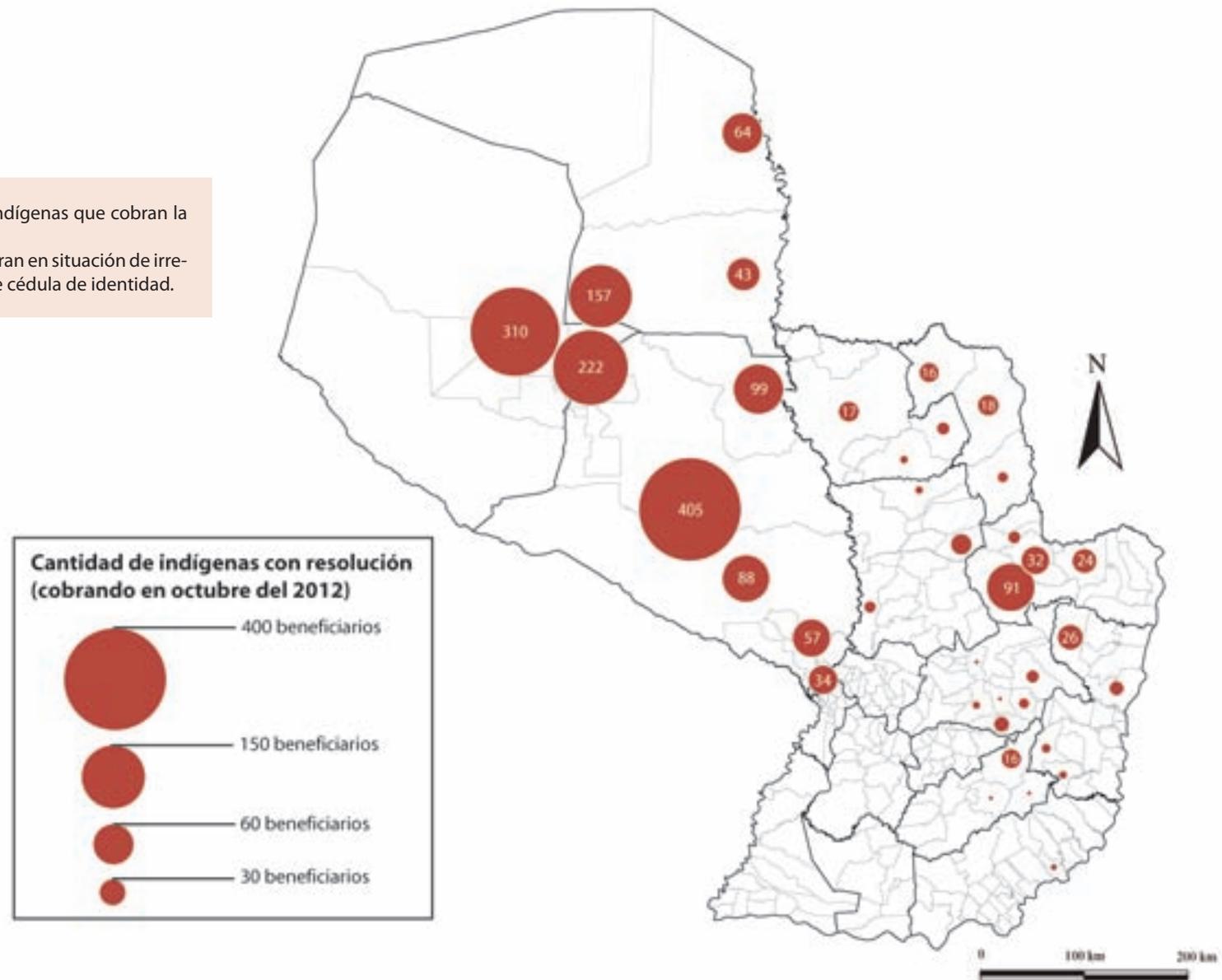


- En 2011, los subsidios del programa LAM fueron implementados en los distritos más poblados, especialmente las capitales departamentales.

- En 2012, el despliegue territorial del Programa de Adultos Mayores tiene como característica la de actuar según un enfoque de prioridades.
- En cada mapa, aquellos distritos pintados de rojo y naranja cuentan con más de 40% de adultos mayores en situación de pobreza. Desde 2010, en estos 51 distritos, el programa LAM ya beneficia al 37% de los adultos mayores considerados en situación de pobreza por el Índice de Calidad de Vida (ICV).

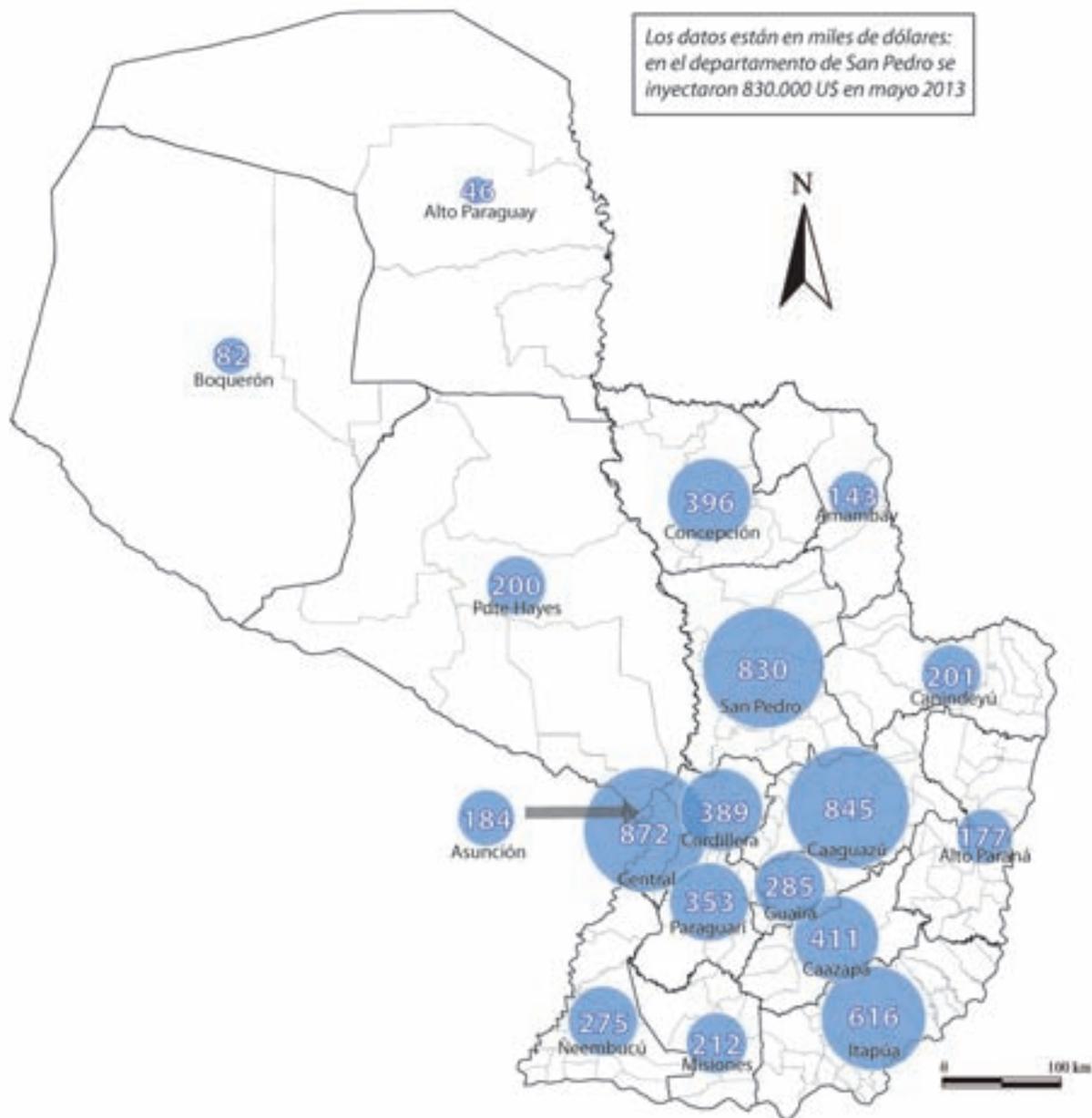
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Economía Social, Dirección de Pensiones No Contributivas (Ministerio de Hacienda), 2013.

- En octubre de 2012, son 1.815 los indígenas que cobran la pensión de adultos mayores.
- Cerca de 1.200 indígenas se encuentran en situación de irregularidad por falta o vencimiento de cédula de identidad.



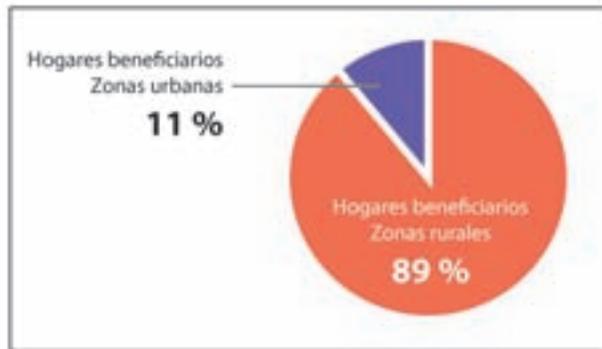
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Economía Social, Dirección de Pensiones No Contributivas (Ministerio de Hacienda).

Montos inyectados por la ley de Adultos Mayores, por departamento, en el mes de mayo de 2013

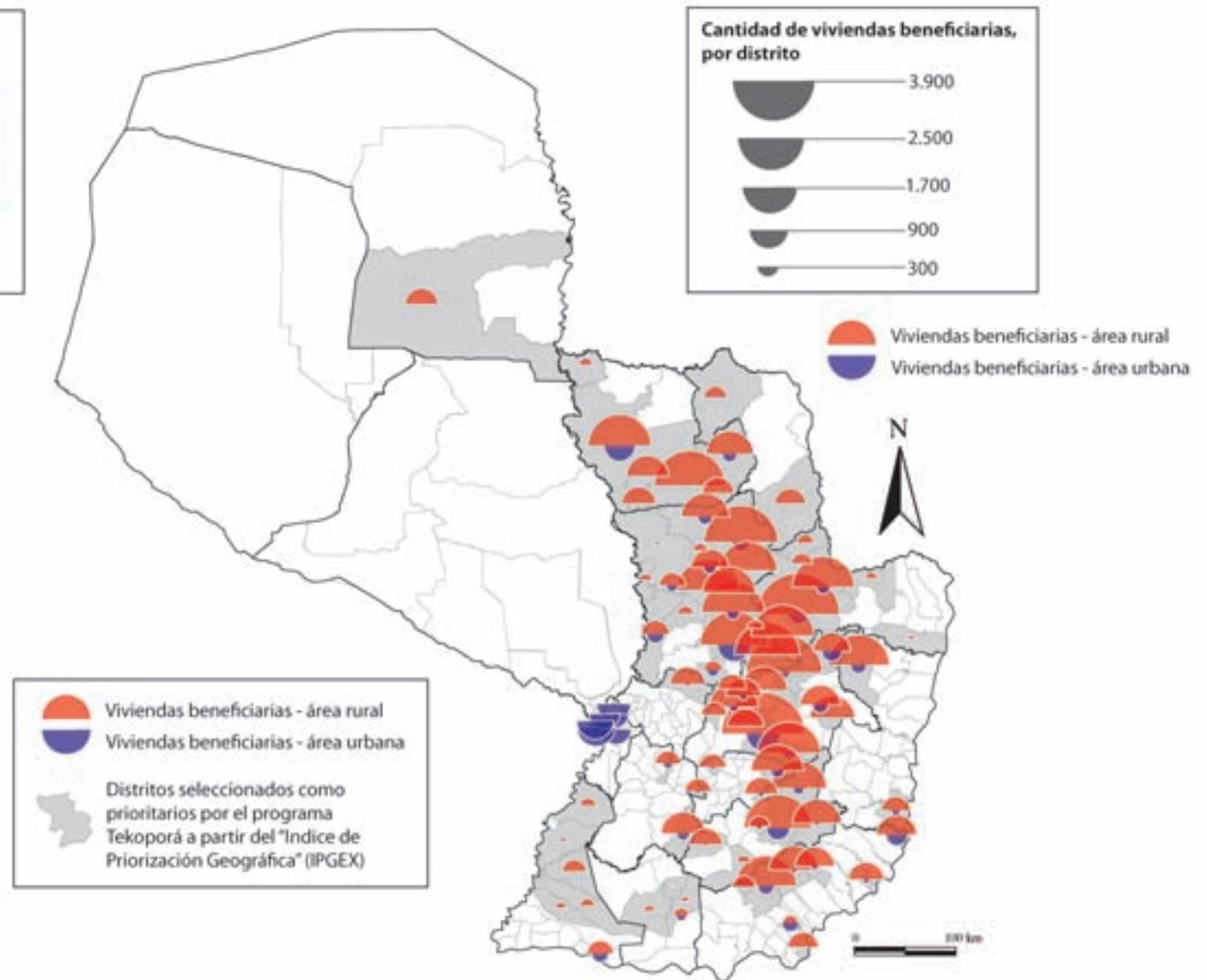


- Solamente en el mes de mayo de 2013, la Ley de Adultos Mayores inyectó más de 6.500.000 US\$ a las economías locales.
 - Con más de 800.000 US\$ cada uno, los departamentos de Central, Caaguazú y San Pedro son los que más montos vieron inyectarse en su territorio.
 - Estos departamentos se encuentran entre los más poblados del país y, en este sentido, Alto Paraná no recibe la cantidad de recursos que debería recibir.
 - Sin embargo, la Ley de Adultos Mayores llega actualmente a los departamentos de Alto Paraná y de Itapúa, donde habían distritos que aún no contaban con beneficiarios.
 - Por otro lado, la Ley de Adultos Mayores no deja a un lado al Chaco paraguayo, ya que la cantidad de adultos mayores a los que beneficia la ley permite una inyección considerable de fondos.
 - Debemos considerar que los montos inyectados no benefician solamente a los adultos mayores, sino a toda la economía y la sociedad local. De este modo, un programa social como el de la Ley de Adultos Mayores, al considerar los niveles de pobreza como criterio de atribución, se traduce por compensaciones y redistribuciones de recursos a los territorios más carenciados.
- En el Chaco fueron inyectados 328.000 US\$ para una población total de 135.000 habitantes en 2002 (ratio de 2,43)
 - En la región Oriental fueron inyectados 6.200.000 US\$ para una población de un poco más de 5.000.000 de habitantes en 2002 (ratio de 1,24).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Economía Social, Dirección de Pensiones No Contributivas (Ministerio de Hacienda), 2013.

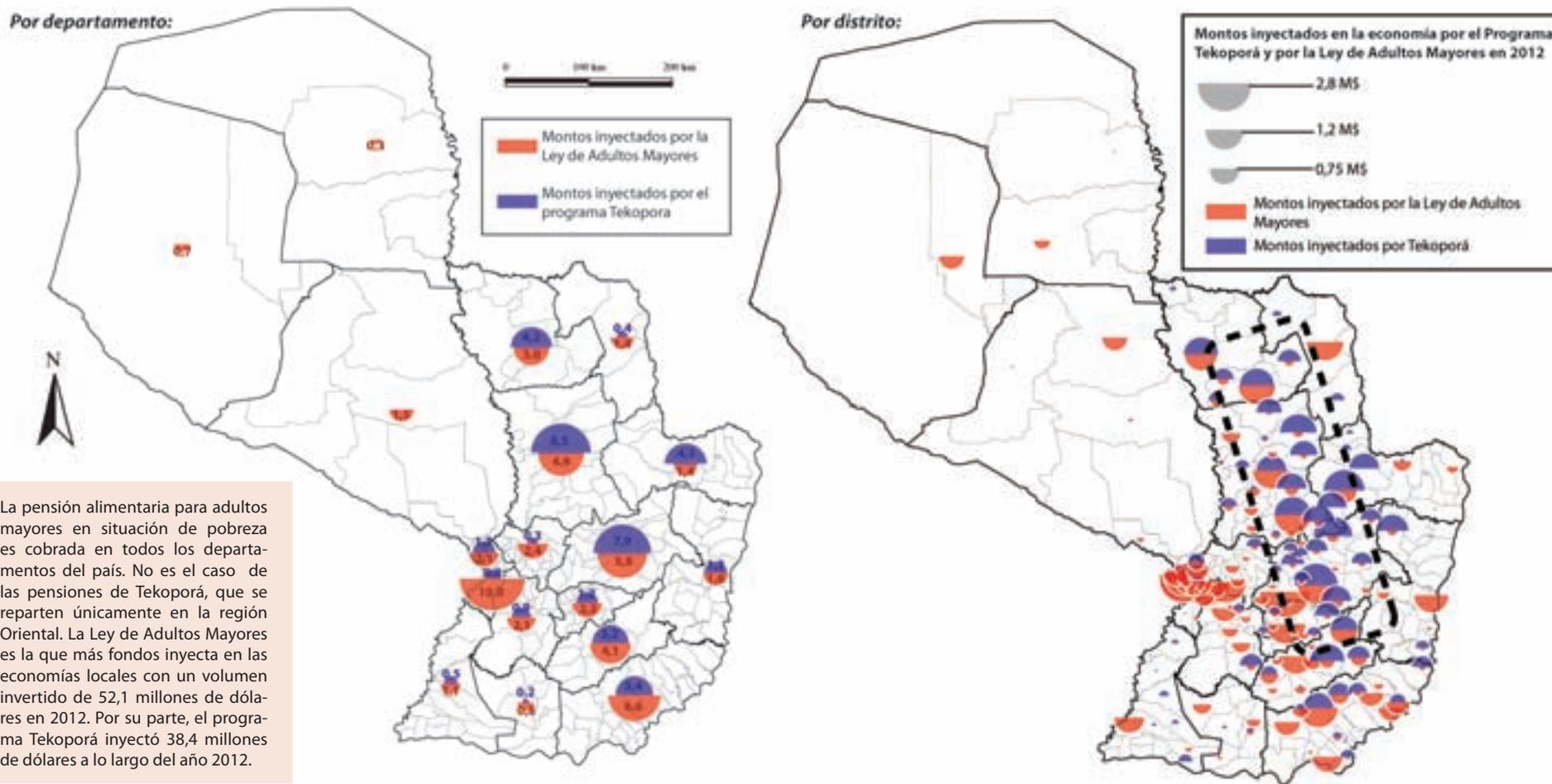


- El programa Tekoporá está destinado a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema. A través de Tekoporá, estas personas reciben una transferencia (mensual) "condicionada" para el ejercicio de sus derechos.
- Por su parte, las familias deben comprometerse a tener documentos de identidad, así como acudir a los servicios de salud y a las instituciones educativas.
- La transferencia es destinada a las familias y ésta puede ir de 250.000 Gs a 290.000 Gs por hogar.
- 40% de los hogares en situación de pobreza extrema se ven beneficiados por las transferencias monetarias del programa Tekoporá.
- En el mapa, se observa que la gran mayoría de los hogares beneficiarios se encuentran en zonas rurales. Se dibuja una diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental, donde se concentra la mayor cantidad de beneficiarios.



Fuente: Secretaría de Acción Social, Enero 2013.

Comparación de los montos inyectados por la Ley de Adultos Mayores y por el programa Tekoporá por distrito, en 2012



- La pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza es cobrada en todos los departamentos del país. No es el caso de las pensiones de Tekoporá, que se reparten únicamente en la región Oriental. La Ley de Adultos Mayores es la que más fondos inyecta en las economías locales con un volumen invertido de 52,1 millones de dólares en 2012. Por su parte, el programa Tekoporá inyectó 38,4 millones de dólares a lo largo del año 2012.

- En el mapa se observa que los departamentos de Caaguazú, San Pedro, Canindeyú y Concepción son los únicos en que los montos inyectados por la Ley de Adultos Mayores son inferiores a los del programa Tekoporá. Estos departamentos están ubicados en una franja central orientada de Norte a Sur en la región Oriental del país. Esta zona se caracteriza por altas proporciones de población rural, por la insuficiencia de servicios y por el modelo de la agricultura familiar. A pesar del reciente dinamismo económico que experimenta, este espacio presenta índices que justificarían una intervención prioritaria en todos los sectores de la acción pública.

- En cuanto a la repartición geográfica de sus montos, ésta presenta un mayor grado de difusión en el territorio nacional. Por su parte, los montos inyectados por el programa Tekoporá aparecen como más concentrados en una franja central de Norte a Sur en la región Oriental. Esta zona se presenta como la de mayor proporción de población rural y sus distritos presentan las tasas de ICV (Índice de Calidad de Vida) más bajas del país. Si bien la Ley de Adultos Mayores intentó focalizar su intervención en esta franja, se vió limitada por el cambio de las edades mínimas en que los adultos mayores podían ser beneficiarios del programa de pensión alimentaria.

- A pesar de que la población adulta mayor de 65 años o de 80 años tenga un peso relativo inferior al sector poblacional potencialmente beneficiario del programa Tekoporá, los montos inyectados por la Ley de Adultos Mayores son comparables.

Fuente: Unidad de Economía Social, Dirección de Pensiones no Contributivas (Ministerio de Hacienda), 2012 y Secretaría de Acción Social, 2013"

The background consists of several overlapping, semi-transparent shapes in various shades of orange and yellow. The shapes are irregular and organic, creating a layered, abstract effect. The colors range from a deep, dark orange to a bright, sunny yellow.

10

Recursos naturales y desarrollo

Recursos naturales y desarrollo

El crecimiento económico paraguayo se ha basado tradicionalmente en actividades productivas agrícolas, incluyendo necesariamente la habilitación de nuevas parcelas productivas.

El paradigma del desarrollo sustentable exigió diversos ajustes a los sistemas productivos de forma a incorporar buenas prácticas agrícolas y asegurar una correcta gestión ambiental de los recursos naturales.

Las áreas protegidas constituyen el principal patrimonio natural del país. No obstante, la gestión de las mismas precisa de abordajes diversos atendiendo la proximidad de sistemas productivos y fronteras internacionales en algunos casos.

Los desafíos ambientales requieren nuevas miradas que trasciendan la dicotomía fácil de la producción versus la conservación, para tender hacia una economía verde e inclusiva.

Parques Nacionales

1. Parque Nacional Bella Vista	7.311 Ha
2. Parque Nacional Caazapá	16.000 Ha
3. Parque Nacional Cerro Corá	5.538 Ha
4. Parque Nacional Lago Ypacarai	16.000 Ha
5. Parque Nacional Paso Bravo	103.018 Ha
6. Parque Nacional Lago Ypoa	100.000 Ha
7. Parque Nacional Racunday	2.000 Ha
9. Parque Nacional Serranía de San Luis	10.273 Ha
10. Parque Nacional Ybycuí	5.000 Ha
11. Parque Nacional San Rafael	72.849 Ha
12. Parque Nacional Defensores del Chaco	720.000 Ha
13. Parque Nacional Tinfunqué	241.320 Ha
14. Parque Nacional Tte Agripino Enciso	40.000 Ha
15. Parque Nacional Médanos del Chaco	514.233 Ha
16. Parque Nacional Río Negro	123.786 Ha
17. Parque Nacional Chovoreca	100.953 Ha

Paisaje protegido

18. Paisaje protegido Cerro Dos de Oro	44 Ha
--	-------

Reserva de Recursos Manejados

19. Reserva Recursos Manejados Yvytyrusú	24.000 Ha
--	-----------

Refugio de Vida Silvestre

20. Refugio de Vida Silvestre Yabebyry	30.000 Ha
--	-----------

Reservas Ecológicas

21. Reserva Ecológica Capibary	3.082 Ha
22. Zona Nacional de Reserva Cerro Lambaré	3 Ha
23. Reserva Ecológica Bahía de Asunción	300 Ha

Monumentos Naturales

24. Monumento Natural Cerro Choroi	5 Ha
25. Monumento Natural Cerro Kóí	12 Ha
26. Monumento Natural Macizo Acahay	2.500 Ha
27. Reserva Nacional Kuri'y	2.000 Ha
28. Reserva Natural Cerro Cabrera/Timane	125.823 Ha

Reservas naturales privadas

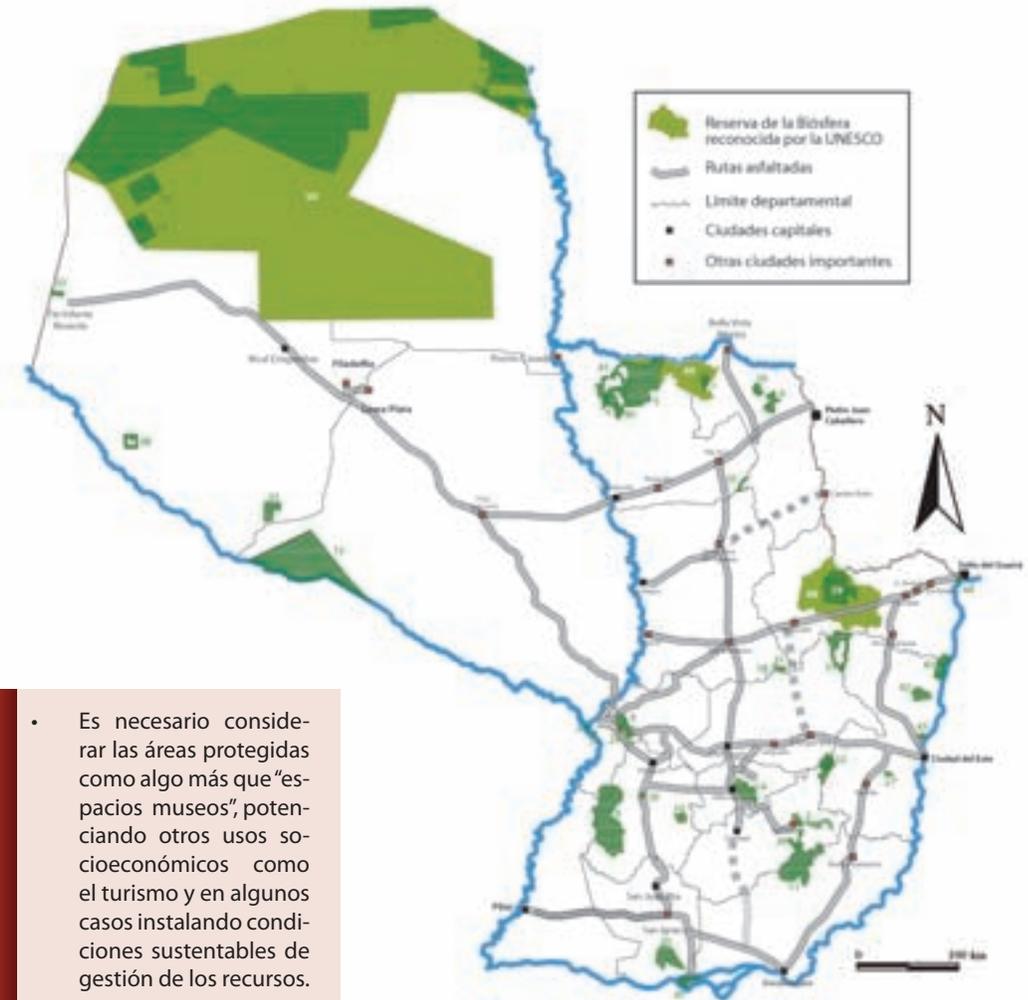
29. Reserva Natural del Bosque Mbaracayú	604.405 Ha
30. Reserva Natural Arroyo Blanco	5.714 Ha
31. Reserva Natural Morombi	25.000 Ha
32. Reserva Natural Ypetí	13.592 Ha
33. Reserva Natural Toro Mocho	18.000 Ha
34. Reserva Natural Nù Guasú	50.000 Ha
35. Reserva Natural Ka'i Ragué	1.859 Ha
36. Reserva Natural Tapytá	4.736 Ha
37. Reserva Natural Cañada del Carmen	3.973 Ha
38. Reserva Natural Palmar Quemado	9.478 Ha
39. Reserva de Recursos Manejados Nù Guasú	280 Ha
40. Reserva Natural Cerrados del Tagatiya	5.700 Ha
41. Reserva Natural Tagatiya mi	33.789 Ha

Reservas biológicas

42. Reserva Biológica Itabó	17.879 Ha
43. Reserva Biológica Limo'y	13.396 Ha

Refugios biológicos

44. Refugio Biológico Mbaracayú	1.436 Ha
45. Refugio Biológico Tati Yupí	1.915 Ha
46. Refugio Biológico Carapá	2.575 Ha
47. Refugio Biológico Isla Yacyretá	8.345 Ha
48. Reserva de Biosfera Mbaracayú	291.400 Ha
49. Reserva de Biosfera del Cerrado del Río Apa	267.836 Ha
50. Reserva de Biosfera del Chaco	4.707.250 Ha



- Es necesario considerar las áreas protegidas como algo más que “espacios museos”, potenciando otros usos socioeconómicos como el turismo y en algunos casos instalando condiciones sustentables de gestión de los recursos.

- En el mapa, se observa que la mayor superficie de áreas protegidas se encuentra en la región Occidental. Sin tomar en cuenta las reservas de Biósfera (reconocidas por la UNESCO), la región Oriental cuenta con 509.546 hectáreas de áreas silvestres protegidas mientras que en la región Occidental, éstas ocupan 1.822.463 hectáreas.

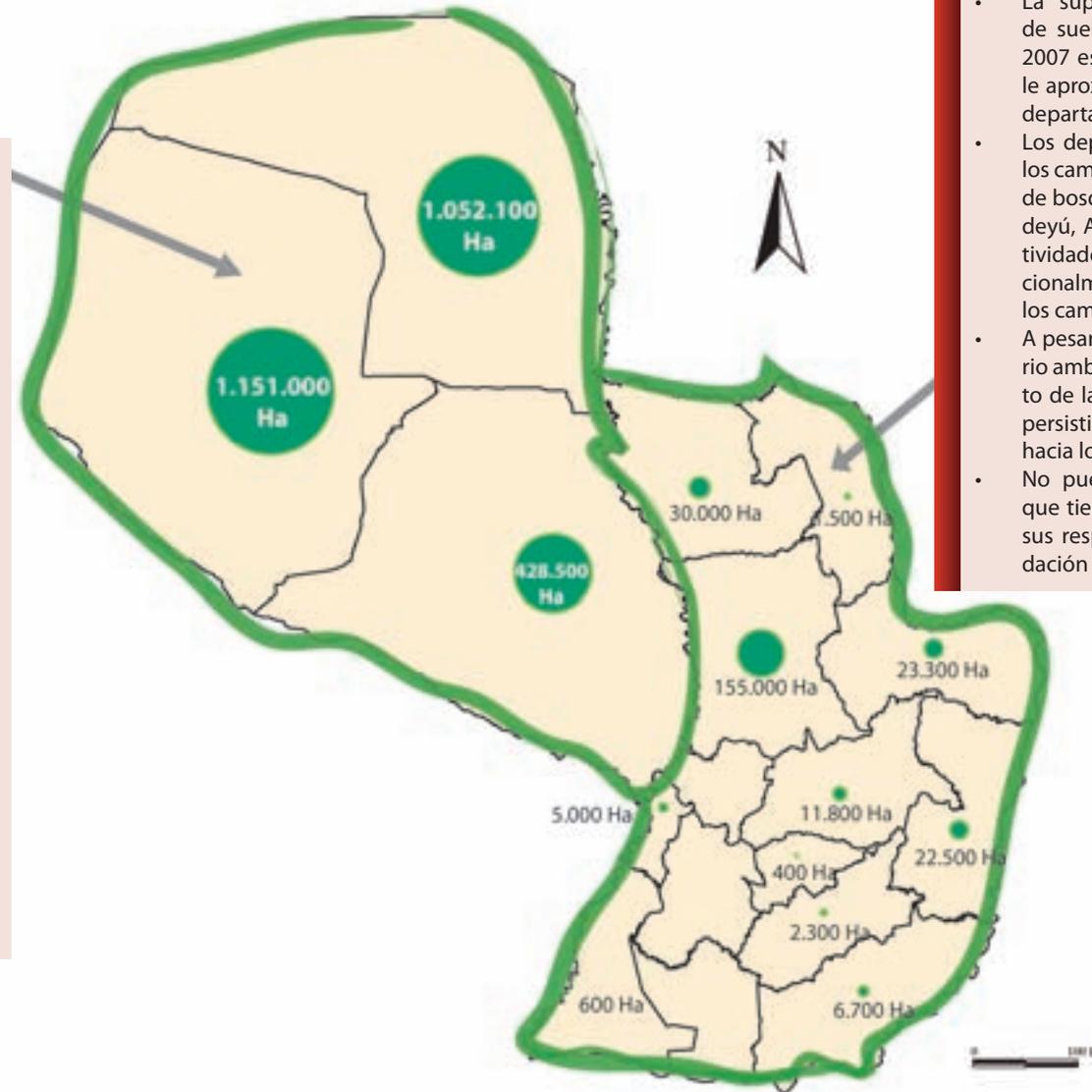
- Llama la atención la relativa ausencia de corredores ambientales (a lo largo de los principales cursos hídricos, por ejemplo).
- Es indispensable trascender el antagonismo espacios reservados/espacios depredados para asignar una función estratégica y realista de los recursos naturales.

Fuente: Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay, SEAM, 2007.

Cambios de uso de suelo de áreas de bosque autorizadas por la SEAM, entre 2000 y 2007

Región Occidental

- En la región Occidental, 2.631.600 Ha de áreas de bosques cambiaron de uso de suelo entre 2000 y 2007.
- Esto representa el 10% de la superficie total del Chaco paraguayo.
- Además, también equivale a la mitad de la superficie que la UNESCO reconoce como "Reserva de Biósfera del Chaco" (ver mapa anterior).
- Estos cambios de uso de suelo se deben a las transformaciones económicas y productivas que integran al Chaco a las dinámicas regionales.
- El cambio de uso del suelo se debe esencialmente al avance de la ganadería para la producción de carne de carácter semi-intensivo, a menudo con pasturas implantadas.
- Estas actividades económicas constituyen un punto de partida esencial para la integración económica y social de esta región del país.
- Privar al Chaco de nuevos procesos económicos en nombre de la preservación de los recursos ambientales significaría postergar su integración económica y social.
- La clave consiste ciertamente en encontrar modalidades de gestión sustentables de los recursos y no encerrarse en un dilema "preservación de los recursos naturales/desarrollo económico regional".



Región Oriental

- La superficie de bosques cuyo uso de suelo fue autorizado entre 2000 y 2007 es de 258.400 Ha, lo que equivale aproximadamente a la superficie del departamento Central.
- Los departamentos que experimentan los cambios más fuertes de uso de áreas de bosque son los de San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná, y Caaguazú. Las actividades agropecuarias han sido tradicionalmente los principales factores de los cambios de uso del suelo.
- A pesar del avance del marco regulatorio ambiental así como el fortalecimiento de las instituciones del sector, sigue persistiendo la problemática de presión hacia los diferentes recursos naturales.
- No puede soslayarse el rol creciente que tienen las sociedades urbanas con sus respectivas industrias en la degradación de los recursos naturales.

Fuente: Compendio Estadístico Ambiental del Paraguay, DGEEC, 2007

11

Royalties y FONACIDE:
dotaciones a las colectividades locales

Royalties y FONACIDE: dotaciones a las colectividades locales

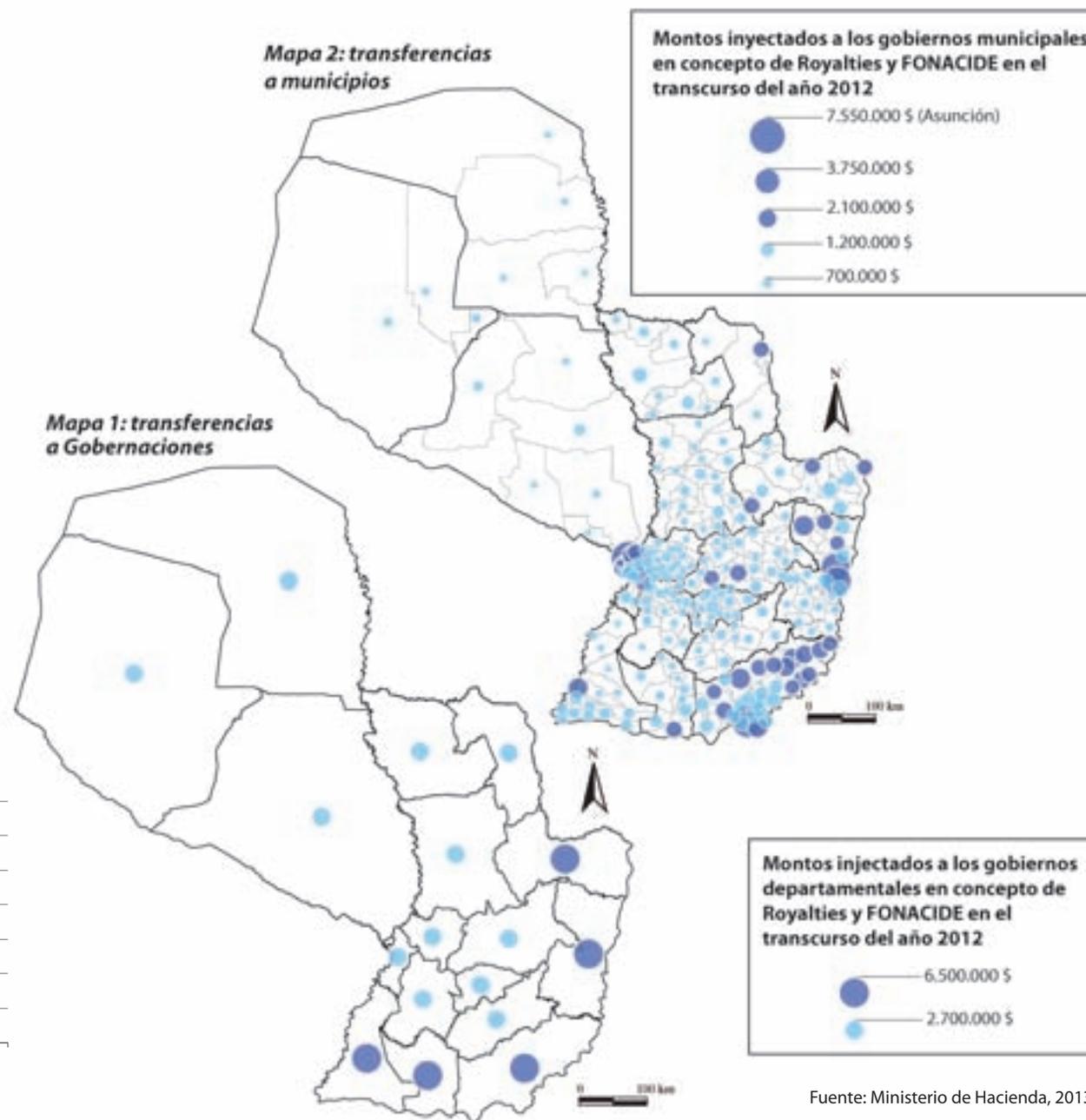
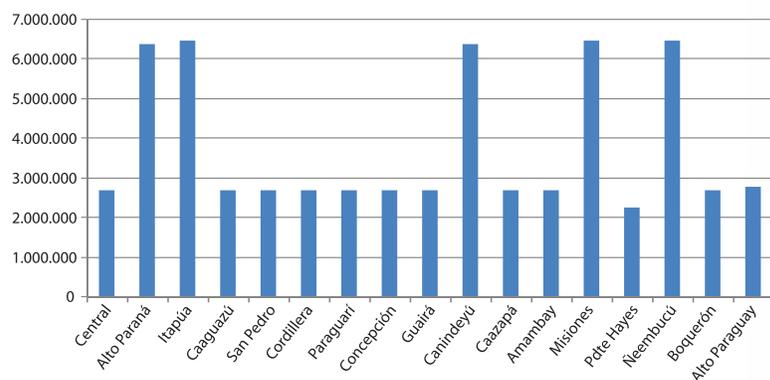
Los recursos provenientes de las compensaciones en concepto de Royalties representan alrededor del 40% de los recursos de las municipalidades. Sin embargo, estos recursos se presentan como dotaciones: ni los municipios, ni las gobernaciones, tienen la posibilidad de tener una incidencia en su monto, como es el caso de los impuestos locales.

Los recursos provenientes de las compensaciones en concepto de Royalties o provenientes del FONACIDE son distribuidos en función de criterios que poco tienen que ver con una estrategia de desarrollo territorial. Al contrario, todo parece indicar que la prioridad en la agenda nacional es compensar los daños de los distritos y gobernaciones afectadas por los embalses de las represas de Itaipú y de Yacyretá. Las prioridades, ciertamente más importantes, de lucha contra la pobreza o de disminución de las diferencias de desarrollo entre las regiones, no son directamente tenidas en cuenta. En cuanto al FONACIDE, se observa que los montos distribuidos a los distritos para intervenir en la infraestructura educativa no se adaptan a las diferentes problemáticas de los distritos en ese ámbito. En efecto, la distribución del FONACIDE obedece a las mismas lógicas que la Ley de Royalties.

Transferencias en concepto de Royalties y FONACIDE a los departamentos y municipios durante el año 2012, en dólares

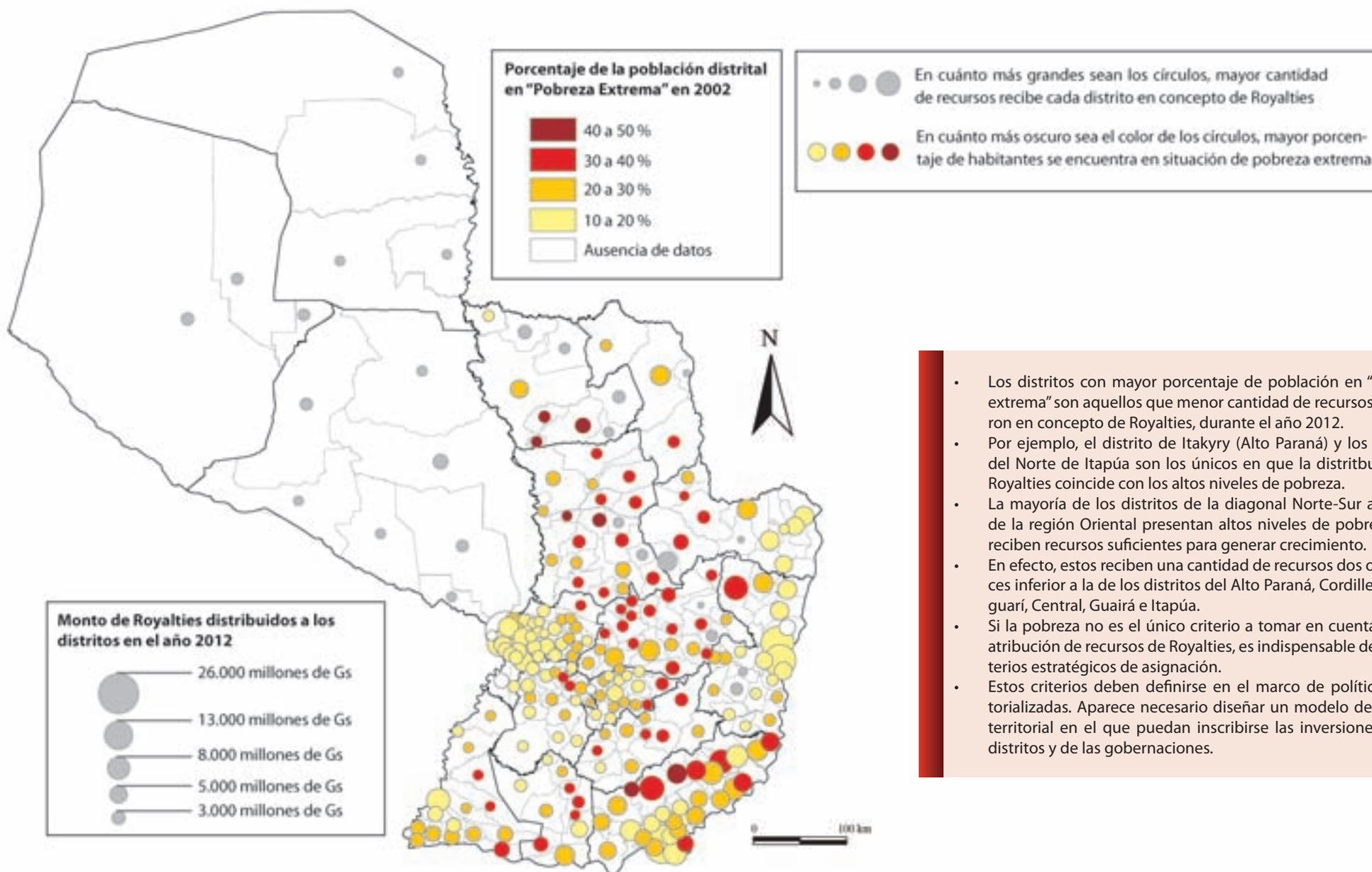
- La transferencia de recursos en concepto de Royalties y de FONACIDE es superior para los departamentos y distritos próximos al río Paraná.
- **Gobiernos departamentales:**
 - Cinco departamentos (Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Misiones y Ñeembucú), que representan el 25% de la población nacional, cuentan con 50% de las transferencias a gobiernos departamentales.
 - El resto de los departamentos, que cuentan con 3.832.566 habitantes en 2002 (75% de la población total), se reparten los 50% de recursos restantes.
- **Gobiernos municipales:**
 - Los distritos que recibieron más de 1.500.000 U\$ aparecen de color azul oscuro. Estos se encuentran esencialmente en Itapúa, Alto Paraná, Central, Canindeyú y en menor medida Ñeembucú y Misiones. Solo tres distritos al centro de la región Oriental recibieron más de 1.500.000 U\$ en 2012: estos son, Coronel Oviedo, Caaguazú y Yasy Cany (canindeyú).
 - La población de los distritos celestes es equivalente a la de los distritos azules, pero estos últimos disponen de 2,5 veces más de recursos provenientes de los Royalties y de la Ley del FONACIDE.
- La distribución de los recursos podrían ser “condicionados”, con la obligación de integrarlos a un documento de planificación estratégica de nivel departamental. Cada plan de proyectos y de gastos departamental sería acompañado por recursos del Estado.

Recursos recibidos en concepto de Royalties y del FONACIDE por los gobiernos departamentales, durante el año 2012



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2013.

Atribución de recursos en concepto de Royalties y Pobreza extrema a nivel distrital

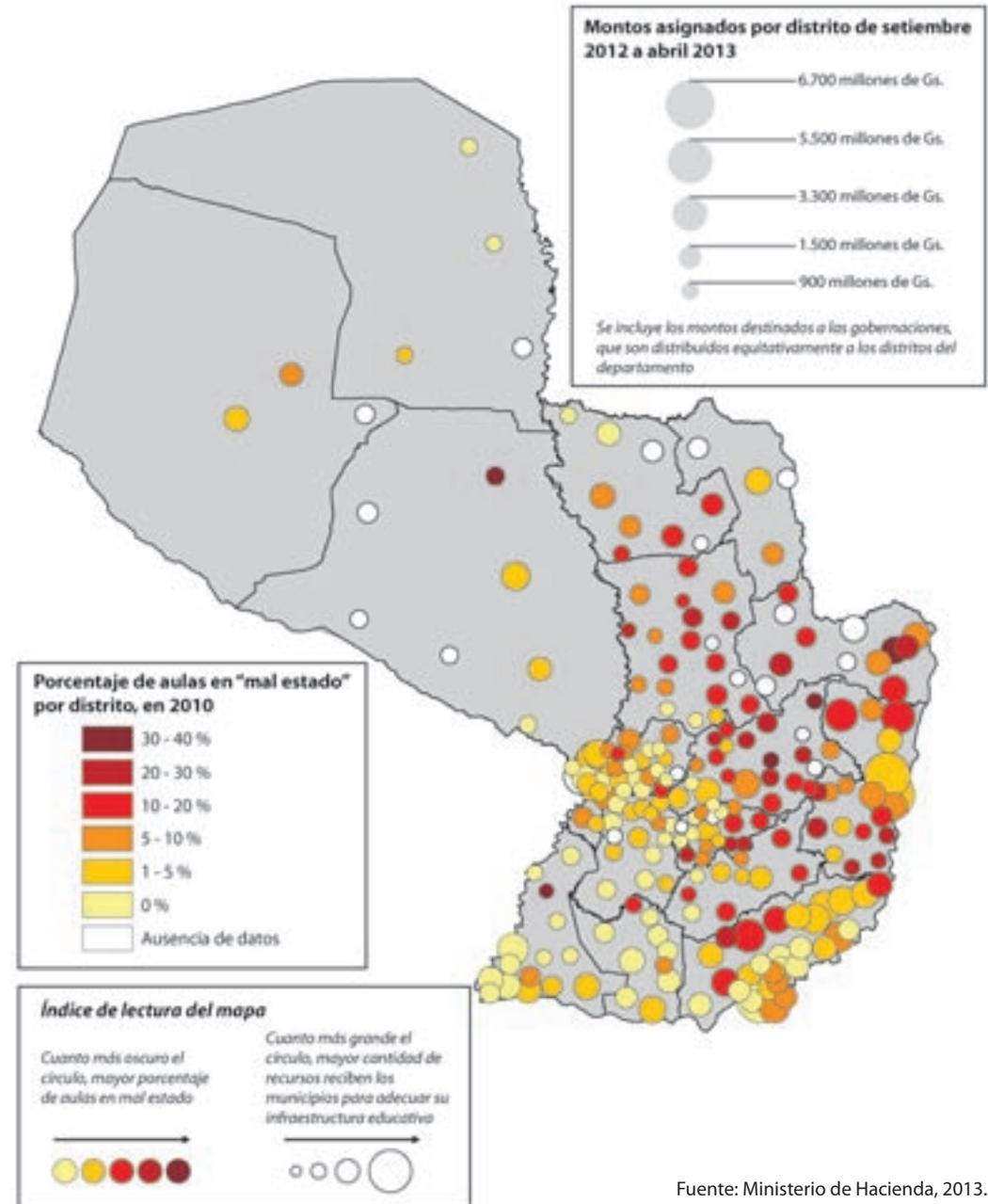
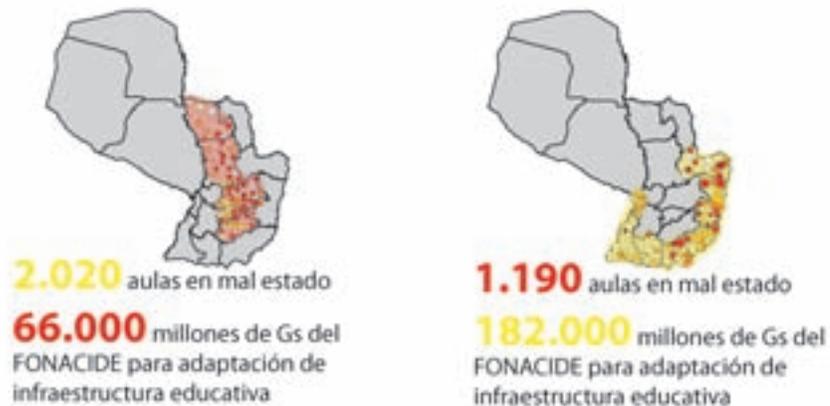


- Los distritos con mayor porcentaje de población en "pobreza extrema" son aquellos que menor cantidad de recursos recibieron en concepto de Royalties, durante el año 2012.
- Por ejemplo, el distrito de Itakyry (Alto Paraná) y los distritos del Norte de Itapúa son los únicos en que la distribución de Royalties coincide con los altos niveles de pobreza.
- La mayoría de los distritos de la diagonal Norte-Sur al centro de la región Oriental presentan altos niveles de pobreza y no reciben recursos suficientes para generar crecimiento.
- En efecto, estos reciben una cantidad de recursos dos o tres veces inferior a la de los distritos del Alto Paraná, Cordillera, Paraguairí, Central, Guairá e Itapúa.
- Si la pobreza no es el único criterio a tomar en cuenta para la atribución de recursos de Royalties, es indispensable definir criterios estratégicos de asignación.
- Estos criterios deben definirse en el marco de políticas territorializadas. Aparece necesario diseñar un modelo de gestión territorial en el que puedan inscribirse las inversiones de los distritos y de las gobernaciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2013.

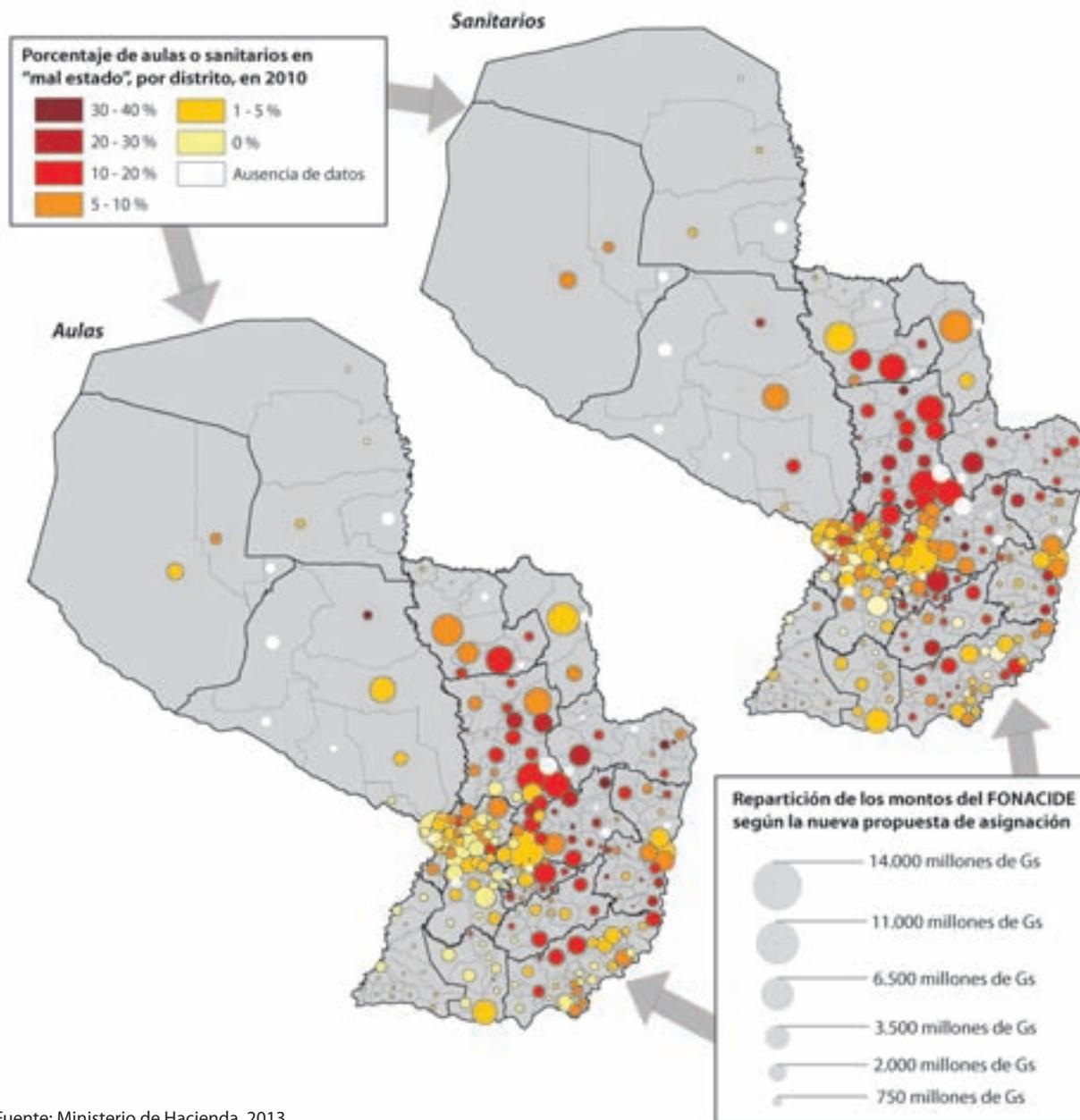
Distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de la Calidad de las aulas

- El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) está destinado a inversiones para programas de educación, Salud e infraestructura.
- Según la Ley 4758/2012 que implementa el FONACIDE, 25% del fondo está destinado a Gobernaciones y Municipios, de los cuales 50% debe ser invertido en infraestructura educativa.
- La misma Ley establece que el criterio de asignación de los fondos a las gobernaciones y municipios será el de transferencias de Royalties (ver mapas 1 y 2 del capítulo "Royalties y FONACIDE: dotaciones a las colectividades locales"), que ya se ha cuestionado.
- Con los recursos del FONACIDE, los municipios deberán adaptar los diferentes "espacios" que constituyen la infraestructura educativa (aulas, sanitarios, comedores, bibliotecas, etc).
- El mapa siguiente compara los montos atribuidos por distrito y el estado de las aulas. Las aulas constituyen uno de los espacios más importantes del día a día escolar.
- Se observa que, en lo que a adecuación de la infraestructura educativa se refiere, los recursos no son distribuidos de manera coherente.
- Según el siguiente mapa, los distritos cuyo porcentaje de aulas en mal estado es el más alto, son aquellos que menos recursos reciben para adecuar su infraestructura educativa.



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2013.

Propuesta alternativa de distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de la Calidad de aulas y sanitarios



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2013.

- La Unidad de Economía Social elaboró una propuesta de un nuevo modelo de asignación de recursos del FONACIDE para adecuación de la infraestructura educativa.
- Esta resulta más coherente que el modelo de asignación vigente ya que toma en cuenta las necesidades de construcción, refacción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura educativa.
- Contrariamente con lo que observamos en el último mapa, los distritos presentan un porcentaje preocupante de aulas o de sanitarios en mal estado son aquellos que mayor cantidad de recursos reciben.
- En efecto, en el mapa se observa que los círculos oscuros son los más grandes, lo que denota una distribución más equitativa de los recursos en función del porcentaje de aulas y de sanitarios en mal estado.
- Finalmente, cabe mencionar que la distribución de los recursos es coherente con respecto a la distribución de matriculados por distrito.



The background consists of several overlapping, semi-transparent shapes in various shades of orange and yellow. The shapes are organic and fluid, creating a layered, abstract composition. The colors range from a deep, rich orange to a bright, sunny yellow. The overall effect is warm and dynamic.

Reflexiones finales y propuesta de síntesis





Pensar en Políticas Públicas requiere necesariamente una línea de base, un diagnóstico y un conjunto de referencias iniciales que permitan guiar y focalizar las diferentes intervenciones. La manifestación de las diversas problemáticas temáticas expresadas en los mapas constituye tanto una herramienta de análisis inicial, como una guía de focalización y planificación, indicando clara y fácilmente las zonas y áreas específicas donde las políticas públicas deben imprimir intensidad particular.

La planificación de acciones estratégicas en los variados campos de intervención no puede basarse sola y exclusivamente en modelos de gestión centralizados y a veces hasta con una imagen demasiado homogénea del resto del territorio, identificando “zonas rurales” o “zonas urbanas” como si las mismas no hubiesen sido modificadas por las profundas e intensas transformacionales socioeconómicas, culturales y territoriales ocurridas en la última década.

Los mapas temáticos presentados indican diversas situaciones demográficas, sociales, económicas y ambientales que permiten realizar análisis primarios sobre las asimetrías internas del país, es decir como las zonas o regiones presentan niveles desiguales de dotación de infraestructura y equipamiento asociado a tal o cual política pública. Reconocer que el territorio nacional presenta condiciones heterogéneas crecientes, es el primer paso para orientar mejor las intervenciones futuras.

El mapa final de síntesis plantea un Paraguay multi temático, alimentado por cada uno de los componentes estudiados, pero con zonas dispuestos de tal forma a identificar regiones con cierta homogeneidad socioeconómica, que permitan la toma de decisiones estratégicas en cada una de las políticas y por cada ministerio o institución encargada.

La visión nacional del Atlas incita a una actuación focalizada en algunos espacios prioritarios: esto significa realizar esfuerzos mayores o menores en función de las problemáticas de cada territorio. Sin embargo, el mapa conclusivo recuerda que todos los territorios requieren de una intervención que, además de adaptada, debe ser particular: la gran tarea consiste en redefinir y en repositionar a todos los territorios en el nuevo escenario regional.

Finalmente se presenta la nueva organización urbana del país, donde aún prevalecen las tres aglomeraciones urbanas (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación), pero con la aparición de ciudades intermedias y emergentes, conformando por primera vez una red de ciudades con roles, funciones y equipamientos específicos. Este sistema de ciudades constituye una nueva oportunidad para intervenir en espacios poblados y de relevancia regional.

Las futuras políticas públicas deberán incorporar necesariamente la diversidad y complejidad de cuestiones, problemáticas y desafíos propios de la cambiante realidad nacional.

El Atlas de Políticas Públicas del Paraguay es un instrumento más para favorecer planes, programas y proyectos destinados a intervenir allí donde se justifique y con la dotación de servicios que requiera la población, tendiendo a una actuación más eficiente y sobre todo social y territorialmente más equilibrada.



Una intervención por áreas homogéneas funcionales

- Dinamizar la agricultura familiar para asegurar el arraigo
 - Incorporar cadenas productivas inclusivas
 - Mejorar la dotación, calidad y distribución de servicios de salud y de educación
 - Fortalecer los sistemas urbanos como plataformas de acceso a servicios y empleos
 - Instalar infraestructuras pertinentes y de calidad (rutas, puentes, sistemas de agua potable, caminos vecinales).
- Conectar la zona a los centros urbanos emergentes de la zona I
 - Dinamizar la agricultura familiar para asegurar el arraigo.
 - Intensificar el sistema productivo ganadero.
 - Responder puntualmente a la demanda en servicios de salud y educación
 - Fortalecer vinculaciones con el Chaco.
 - Instalar infraestructuras pertinentes y de calidad (rutas, puentes, sistemas de agua potable, caminos vecinales).
- Acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura (rutas, puentes, sistemas de agua potable, caminos vecinales).
 - Intensificar la vinculación productiva y social con las regiones vecinas.
 - Reforzar la agricultura familiar para asegurar el arraigo.
 - Incorporar cadenas productivas inclusivas
 - Gestionar recursos forestales y acompañar nuevas inversiones en el rubro.
 - Fortalecer los sistemas urbanos como plataformas de acceso a servicios y empleos.
- Acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura (rutas, puentes, sistemas de agua potable, caminos vecinales).
 - Responder a la demanda en servicios de salud y educación
 - Mejorar la dotación, calidad y distribución de servicios de salud y de educación
 - Asegurar el vínculo con el eje Caaguazú- Ciudad del Este.
 - Fortalecer los sistemas urbanos como plataformas de acceso a servicios, empleos y logística para las actividades productivas.
- Acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura vial de nivel local (conexiones con la ruta 1 y con el tramo Paraguari-Villarrica).
 - Dinamizar la agricultura familiar para asegurar el arraigo.
 - Adaptar la demanda en servicios de salud y educación a la estructura de la población.
 - Fortalecer las capacidades de organización regional de las ciudades de Villarrica, Paraguari, San Juan y San Ignacio.
 - Diversificar las actividades económicas, principalmente de la agricultura familiar y de la ganadería.
- Acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura vial de nivel local (conexiones con la ruta Pilar-San Ignacio).
 - Integrar el Ñeembucú de forma sostenible a la región.
 - Mejorar la articulación de Pilar con la capital del país.
 - Instalar cadenas productivas que favorezcan el arraigo.
 - Responder puntualmente a la demanda en servicios de salud y educación
 - Mejorar la gestión de los recursos naturales, principalmente hídricos.
 - Instalar infraestructura específica y de servicios para las actividades de turismo cultural y de naturaleza.
- Acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura de nivel local (conexiones con las rutas 7, 6 y 8).
 - Desarrollar el sector agro-industrial e industrial en general.
 - Responder puntualmente a la demanda en servicios de salud y educación
 - Asegurar el vínculo de las ciudades de la red urbana de la zona con la red urbana en emergencia en el centro de la región Oriental, asegurando las vinculaciones sociales, de servicios y de logística.

Zonas especiales

- Mejorar, diversificar y adaptar la oferta de servicios públicos, principalmente salud y educación, de forma a frenar la movilidad fronteriza.
 - Intensificar la presencia institucional de ministerios, secretarías, municipalidades y gobernaciones.
 - Reforzar los sistemas urbanos como prestadores de servicios y como centros comerciales.
- Integrar a toda la población, principalmente a las de las zonas rurales a las dinámicas socioeconómicas regionales.
 - Intensificar la implementación de programas sociales de transferencias monetarias condicionadas.
 - Mejorar la dotación de equipamientos y de servicios públicos de las ciudades de la región.
- Mejorar la oferta de servicios, insistiendo en los equipamientos urbanos (agua potable y desagüe, entre otros).
 - Contrarrestar los efectos de dominación metropolitana a través del fortalecimiento de "centros urbanos secundarios".
 - Favorecer el crecimiento vertical del parque habitacional.

Una región estratégica a atender de manera específica: el Chaco paraguayo

- Diversificar las actividades agro-industriales.
 - Fortalecer la influencia de esta región a nivel nacional.
 - Favorecer las condiciones de acceso a empleo en el ámbito de las actividades urbanas.
 - Densificar el poblamiento y asegurar la integración entre las ciudades de Filadelfia, Loma Plata y Neuland.
- Asegurar la integración efectiva de las comunidades a la dinámica regional.
 - Impulsar procesos de integración social y económica.
 - Expandir servicios básicos vinculados al acueducto.
 - Instalar capacidades laborales para los sectores productivos en emergencia (petróleo, comercio, servicios).
- Densificar el poblamiento de Pozo Colorado.
 - Erigir a Pozo Colorado como nuevo distrito.
 - Favorecer el desarrollo de actividades comerciales, de servicios y de logística para aprovechar el flujo de la ruta Transchaco.
- Realizar fuertes inversiones en infraestructura vial y equipamiento urbano en las ciudades de Bahía Negra, Fuerte Olimpo, Carmelo Peralta, Puerto Casado y Puerto Pinasco.
 - Instalar capacidades laborales para los sectores productivos en emergencia (ganadería esencialmente).
 - Reforzar la cobertura de servicios públicos para generar arraigo.
- Realizar fuertes inversiones sociales para asegurar la permanencia de las comunidades.
 - Mejorar la articulación regional mediante la instalación de infraestructura vial.
 - Fortalecimiento y diversificación de servicios públicos.
- Expandir y diversificar el servicio de acceso a electricidad, principalmente en las zonas más aisladas.
 - Expandir y organizar el sistema de ciudades como plataformas de servicios socioeconómicos.
 - Mejorar la accesibilidad por tierra entre las zonas periféricas y el Chaco Central.

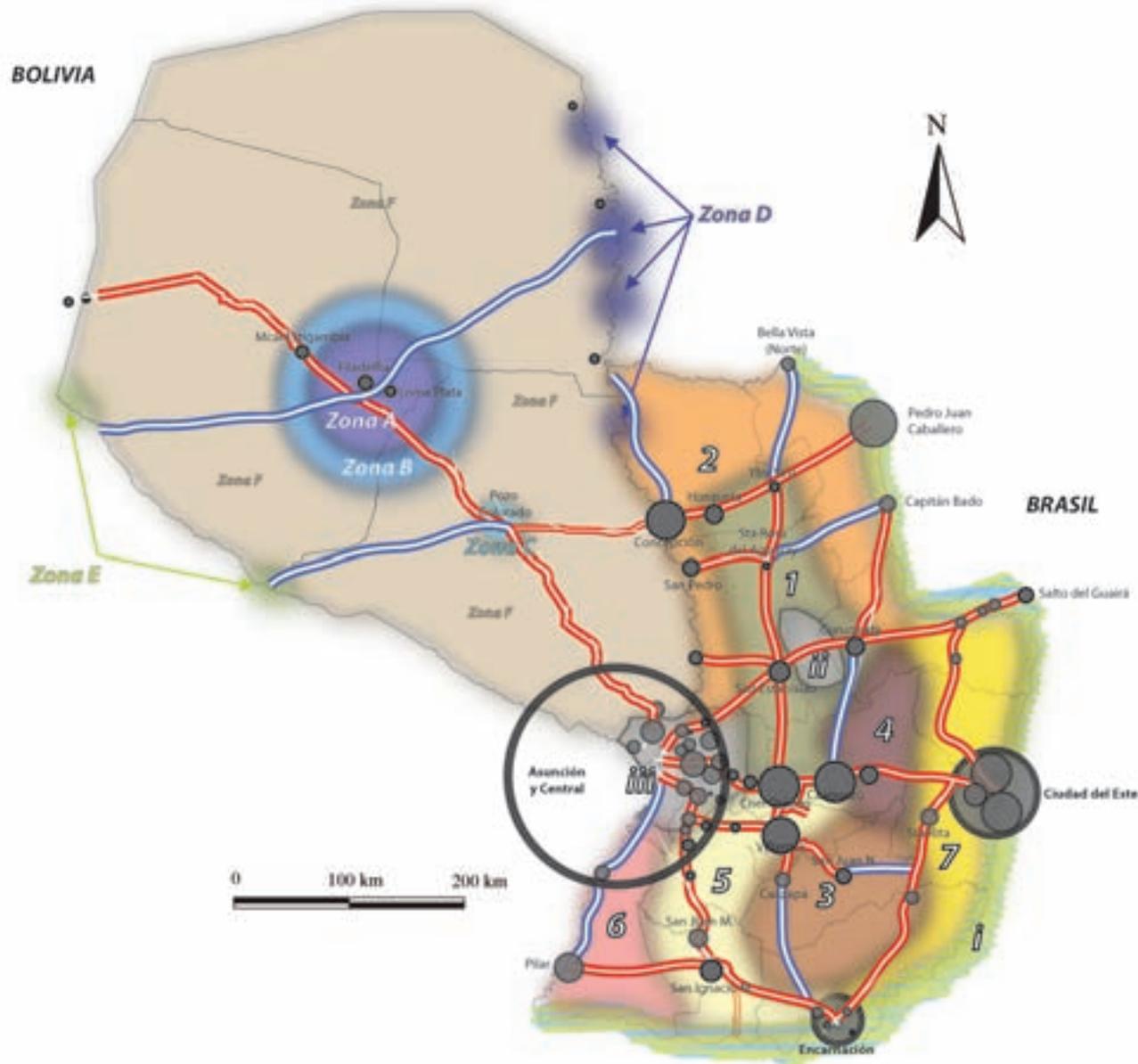


Intervenir en una organización regional en redes y puntos

- **Fortalecer la vocación regional de las ciudades intermedias** (Cnel Oviedo, Caaguazú, Villarrica, Concepción, Pedro Juan Caballero, etc.)
 - Dotarlas de servicios y de equipamientos
 - Impulsar la instalación de empresas
 - Ciudades como plataformas de diversificación de los sectores productivos (esencialmente agropecuarios) de las regiones.
- **Impulsar el crecimiento de centros urbanos emergentes que no hacen parte de las ciudades de categoría estadística "intermedias" pero que juegan un rol preponderante en la organización regional como centros logísticos para las actividades sociales y económicas** (Curuguaty, San Estanislao, San Juan Nepomuceno, Juan Eulogio Estigarribia, Santa Rosa del Aguaray, San Ignacio, Horqueta)
 - Reafirmar la función urbana de "centros de servicios"
 - Instalar equipamientos y servicios de la misma magnitud que en las ciudades intermedias de modo a fortalecer su función de centros organizadores de los espacios regionales
 - Promover la instalación de nuevos habitantes y favorecer las condiciones óptimas para su llegada.
 - Mejorar el parque habitacional para los nuevos habitantes y la creación de barrios dignos e integrados a los centros urbanos
 - Favorecer la diversificación de actividades económicas y comerciales para dinamizar el mercado laboral local.
- **Desarrollar los pequeños centros urbanos como prestadores de servicios de proximidad**
- **Desarrollar significativamente las infraestructuras de comunicación** (esencialmente rutas asfaltadas y de todo tiempo), integrando espacios rurales productivos y conectando a las ciudades entre sí
 - Mejorar la accesibilidad de todas las regiones del país.
 - Mejorar la conectividad entre las regiones y ciudades.

Leyenda:

- Red de rutas asfaltadas
- Rutas en construcción o en proyecto
- Principales ciudades (el tamaño del círculo es proporcional a su población).
- Asunción y Central: 1.690.000 habitantes en 2002.



Fuente: Elaboración propia en base a VAZQUEZ, F. "Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay"; (2006); Plan Maestro de Infraestructura y Servicios de Transporte del Paraguay (PMT), MOPC.

Bibliografía

CENSO ECONOMICO NACIONAL, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, 2011.

CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDAS 2002, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos.

PRE-CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDAS 2012, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos.

Compendio Estadístico Ambiental del Paraguay. Hacia la construcción de indicadores ambientales, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, 2011.

Ministerio de Hacienda, *Datos de la Sub Secretaria de Estado de Administración Financiera, Unidad de Departamentos y Municipios*, 2012.

Ministerio de Hacienda, *Liquidación de Royalties: ejercicio fiscal 2012*.

Censo Agropecuario Nacional 2008, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema (IPGEX) por distrito, Secretaría de Acción Social.

Planillas Estadísticas, Año 2010, Dirección de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura.

Planillas Estadísticas, Año 2002, Dirección de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura.

Japan International Cooperation Agency ; 2012, *“Estudio sobre la situación y diagnóstico del sector salud de la región Oriental del Paraguay”*, Asunción, 310 páginas.

USAID; 2010, *“Azúcar Orgánica, potencial de negocios”*, Programa Paraguay Vende, 89 páginas.

USAID; 2010, *“Mandioca, una opción industrial”*, Programa Paraguay Vende, 53 páginas.

CAUSARANO, M.; 2006, *“Dinámicas metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación”*, UNFPA / ADEPO, Asunción, 300 páginas.





Presidencia de la República del Paraguay, *“Indicadores de Derechos Humanos: derecho a la salud”*, Asunción, 2012, 203 páginas.

Ministerio de Educación y Cultura; 2012, *“Estadística educativa 2010, Datos e indicadores de la educación”*, Asunción, 55 páginas.

Ministerio de Hacienda; 2012, *“La política de pensión alimentaria para adultos mayores en el Paraguay. Resultados y desafíos”*, Asunción, 230 páginas.

Senavitat y Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos; 2002, *“Déficit habitacional en el Paraguay”*, Asunción, 289 páginas.

GAIGNARD, R.; 1972, *“Les villes du sous-développement: le cas du Paraguay”*, En: *“Revue Géographique des Pyrénées et du Sud Ouest”*, Vol. 43, Nr 4, páginas 399-426.

KLEINPENNING, J. M.; 2011, *“Paraguay 1515-1870: una geografía temática de su desarrollo”*, Editorial tiempos de Historia, 848 páginas.

SOUCHAUD, S.; 2002, *“Geografía de la migración brasileña en Paraguay”*, ADEPO, Asunción, 406 páginas.

SOUCHAUD, S.; VAZQUEZ, F. ; 2009, *“Modalidades del poblamiento actual en el Paraguay: lo que nos enseña la pequeña ciudad de Curuguaty”*, Seminario: “Encuentro de Geógrafos de América Latina” Montevideo (2009), 14 páginas.

VAZQUEZ, F.; 2006, *“Territorio y población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay”*, ADEPO, 201 páginas.

VAZQUEZ, F.; 2011, *“Atlas agropecuario y forestal del Paraguay. Con datos oficiales del censo Agropecuario Nacional 2008”*, Unión de Gremios de la Producción (UGP), Asunción, 231 páginas.

Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención

Los mapas temáticos presentados indican diversas situaciones demográficas, sociales, económicas y ambientales que permiten realizar análisis primarios sobre las asimetrías internas del país, es decir como las zonas o regiones presentan niveles desiguales de dotación de infraestructura y equipamiento asociado a tal o cual política pública. Reconocer que el territorio nacional presenta condiciones heterogéneas crecientes, es el primer paso para orientar mejor las intervenciones futuras.