



# MARCO DE ASOCIACIÓN PARAGUAY – ESPAÑA 2012 – 2015

**Anexo II**

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
2. INTRODUCCIÓN.....	4
3. BASES DE LA ASOCIACION PARAGUAY-ESPAÑA. DIAGNÓSTICO.....	5
3.1. CONTEXTO DE DESARROLLO HUMANO EN PARAGUAY .....	5
3.2. DESAFÍOS Y AVANCES .....	7
En el ámbito del eje Económico Productivo .....	7
En el ámbito del eje Social - Humano.....	8
En el ámbito del eje de Refuerzo Institucional – Gobernabilidad .....	10
3.3. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA .....	11
3.4. ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN .....	12
3.5. VENTAJA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA .....	14
4. ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO.....	15
4.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS GENERALES.....	15
4.1.1.SECTORES DE CONCENTRACIÓN .....	17
Salud.....	17
Crecimiento económico para la reducción de la pobreza.....	19
Gobernabilidad democrática.....	20
4.1.2.SECTORES DE INTERVENCIÓN.....	22
Agua y saneamiento .....	22
Educación .....	24
Cultura y desarrollo.....	26
4.1.3.ACCIÓN HUMANITARIA.....	28
4.2. PRIORIDADES HORIZONTALES .....	29
5. COMPROMISOS DE LA CE EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA .....	30
6. RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS Y EVALUACIÓN.....	32
GLOSARIO DE SIGLAS.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
ANEXO I.....	33
ANEXO II.....	34

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Paraguay está considerado como un país de “desarrollo humano medio y de renta media”. Durante los últimos años sus resultados macroeconómicos han sido alentadores en términos de crecimiento, pero esta circunstancia no se ha visto acompañada de una disminución significativa de las desigualdades y la pobreza, lo que constituye el principal y más urgente problema del país.

Para hacer frente a este desafío el Gobierno de Paraguay se ha dotado de dos Políticas de Desarrollo: la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020: Paraguay para Todos y Todas (PPDS) y el Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013).

Paraguay cuenta con la presencia de los principales organismos de cooperación. Si bien el trabajo de las agencias ayuda se alinea en general con las Políticas Públicas, aún queda mucho por hacer en materia de armonización. Es necesario reforzar la coordinación entre los donantes y fortalecer el liderazgo paraguayo en los espacios de diálogo.

La Cooperación Española trabaja en Paraguay desde hace más de veinte años. En ese tiempo, y especialmente durante los últimos ejercicios, su importancia ha crecido cuantitativa y cualitativamente. En el periodo 2008-2010 la contribución económica de España a Paraguay ha superado 137 millones de euros.

El apoyo financiero ha favorecido la presencia de múltiples actores españoles comprometidos con el desarrollo del país. Diversos organismos de la Administración General del Estado (AGE), cooperación descentralizada de Comunidades Autónomas y Entes Locales, Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD's), sindicatos, empresas y universidades, entre otros, trabajan directamente en el Paraguay.

Las instituciones paraguayas valoran positivamente la labor de la Cooperación Española, destacando su apoyo a las políticas sociales y su conocimiento de la realidad nacional.

En este contexto se presenta el Marco de Asociación entre España y el Paraguay, que pretende convertirse en un instrumento compartido que contribuya a la consecución de objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza

El Marco de Asociación, que tendrá una vigencia de cuatro años -hasta el año 2015- será una herramienta fundamental para la articulación de la Cooperación Española, con miras a lograr mayores niveles de eficacia y de calidad, conforme a las recomendaciones de la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra y el Código de Conducta de la Unión Europea sobre la división de trabajo entre donantes.

El Marco de Asociación pone especial énfasis en la apropiación por parte de Paraguay y en el alineamiento de la Cooperación Española con las dos principales estrategias de desarrollo del país.

Durante su periodo de vigencia la Cooperación Española focalizará su trabajo en los siguientes sectores de concentración: a) Salud, b) Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y c) Gobernabilidad Democrática. Asimismo considerará como sectores de intervención: a) Agua y Saneamiento, b) Educación y c) Cultura y Desarrollo.

En relación a las prioridades horizontales se trabajará la promoción y defensa de los Derechos Humanos y la Gobernabilidad Democrática, el enfoque de Género en Desarrollo, la Sostenibilidad Ambiental y el Respeto a la Diversidad Cultural.

## 2. INTRODUCCIÓN

Este documento es resultado de un proceso profundo de diálogo entre los actores competentes de ambos países. Por parte del Estado paraguayo el proceso de elaboración ha sido liderado por la Cancillería y la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con la activa participación del Gabinete Social de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda. A lo largo de su trabajo para establecer las prioridades del Paraguay y los lineamientos generales del Marco este grupo de trabajo (que ha convocado hasta diecisiete reuniones) se ha coordinado con otras muchas instituciones sectoriales. Se pone de manifiesto el alto nivel de compromiso y apropiación de las instituciones del Estado paraguayo en el proceso de construcción del MAP.

Por la parte española también se ha realizado un intenso trabajo liderado por la Embajada de España a través de su Oficina Técnica de Cooperación. Fue conformado un Grupo Estable de Coordinación (GEC) que representa al conjunto de los actores de la Cooperación Española en Paraguay: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Organizaciones No Gubernamentales, Sindicatos, y sector privado a través de la Cámara de Comercio Hispano-Paraguaya. (Ver anexo II). Dicho grupo se ha reunido durante once ocasiones durante el proceso de preparación del MAP.

Asimismo se han realizado entrevistas con otros donantes bilaterales y multilaterales para conocer y analizar su percepción sobre el trabajo de la Cooperación Española en Paraguay.

Este proceso ha permitido contar con un diagnóstico compartido sobre la situación del país, sus avances y los desafíos más inmediatos. Asimismo se ha sistematizado la información disponible sobre el trabajo de otros donantes y las ventajas comparativas atribuidas a la Cooperación Española.

Las decisiones asumidas en este Marco se alinean a las estrategias “Paraguay para Todos y Todas 2010-2020” (PPDS) y el Plan Estratégico y Social (PEES), así como al III Plan Director de la Cooperación Española.

El Marco de Asociación consta de un documento de lineamientos generales, anexo al Acta de la VI Comisión Mixta, que recoge los aspectos más esenciales: decisiones estratégicas, compromisos en materia de eficacia de la ayuda y mecanismos de rendición de cuentas. En las próximas semanas se le añadirá un capítulo de carácter más técnico, que detalle en forma de matriz los resultados de desarrollo y la concreción de las prioridades horizontales.

El seguimiento y eventual revisión del presente Marco de Asociación será competencia del Comité de Seguimiento y Evaluación, conforme a lo previsto en el Art. IX del Convenio General Básico de Cooperación Científica, Técnica y Cultural entre ambos países.

### 3. BASES DE LA ASOCIACION PARAGUAY-ESPAÑA. DIAGNÓSTICO

#### 3.1. CONTEXTO DE DESARROLLO HUMANO EN PARAGUAY

##### Estadísticas demográficas, económicas y de desarrollo<sup>1</sup>

Población Total (millones)	6,45	PIB Per cápita (US\$)	3.416
Esperanza de vida al nacer 2007	72,3	Valor Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,640
Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos (estimada) 2007	28	Clasificación Índice de Desarrollo Humano (IDH)	96
Población urbana (% del total)	60%	Coeficiente de Gini	0,487
Población menor de 15 años (% del total)	35,8	Índice de desigualdad de género	0,643
% Población indígena estimada	1,6	Tasa de alfabetización de adultos	94,6

Paraguay, embarcado definitivamente en la consolidación de su democracia tras el histórico cambio gubernamental de 2008, ha decidido apostar por el desarrollo superando las carencias institucionales y una siempre difícil gobernabilidad. De hecho, el crecimiento económico de la etapa reciente ha alcanzado niveles notables, apoyado en el empuje del sector primario exportador. En ese contexto, Paraguay es considerado estadísticamente un país de “desarrollo humano medio” y de “renta media”. Sin embargo, esta prosperidad coyuntural no ha acabado por traducirse en una disminución de las desigualdades y de la pobreza en el país. Un auténtico y completo desarrollo es pues el fundamental desafío de Paraguay. Un reto que, además, presenta múltiples facetas: dependencia energética a pesar del potencial en ese terreno; infraestructuras deficientes; ausencia de instrumentos tributarios efectivos para la consecución de una equilibrada distribución de la riqueza; una elevada y muy desigual concentración de la tierra productiva; un mercado laboral precario e informal; un gasto social limitado que impide garantizar un adecuado acceso a los servicios de salud, educación, agua y saneamiento básico y vivienda. Estas desigualdades tienen especial incidencia en el medio rural, siendo las comunidades indígenas y las mujeres los grupos más vulnerables.

El Gobierno de Paraguay ha puesto especial énfasis en la implementación de políticas sociales, centradas en la reducción de la pobreza y enfocadas a los grupos más vulnerables. La institución articuladora de estas políticas es el Gabinete Social de la Presidencia que es responsable de la elaboración de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020: Paraguay Para Todos y Todas (PPDS), por la cual se establecen las prioridades estratégicas del país concentradas en cuatro ejes: 1) Calidad de Vida para Todos y Todas; 2) Inclusión social y superación de la pobreza, 3) Desigualdad y Crecimiento económico y 4) Fortalecimiento Institucional y eficiencia en la inversión social. De manera simultánea se desarrolla el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES), impulsado por el Ministerio de Hacienda como propuesta para un crecimiento económico con inclusión social, constituyéndose, junto con la PPDS, como principales referentes de las políticas públicas en materia de desarrollo del país.

Paraguay es una República Presidencialista cuya Constitución de 1992 contempla la separación de Poderes. El Poder Ejecutivo, potestad del Presidente de la República, cuya

<sup>1</sup> PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2010; BID; Registro Banco Central del Paraguay; DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009

estructura está formada por Ministerios (10), Secretarías de Estado (15) y las entidades adscritas a la Presidencia (Secretaría general, Gabinete Civil, Militar, Social). Conforman igualmente el sistema de organismos y entidades estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, las denominadas entidades autónomas y entes autárquicos que pueden tener vínculo directo con el Poder Ejecutivo o pueden ser dependientes de otros Ministerios, en función de las Cartas Orgánicas que las regulen. El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso y el Senado de la República conformados por 80 y 45 miembros respectivamente. El Poder Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales y juzgados que establece la ley.

La estructura político administrativa del Paraguay está dividida en Departamentos (17) y Municipios (237)<sup>2</sup>.

Paraguay, según el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de PNUD de 2010, se encuentra dentro del grupo de países caracterizados como de “Desarrollo Humano Medio”, situado en el puesto 96 de los 177 países incluidos en este estudio, con un IDH del 0,640, el más bajo entre los 10 países de América del Sur<sup>3</sup>. Con una densidad de 15,5 Hab/Km<sup>2</sup>, es un país que posee una población joven, con una tasa de crecimiento del 2.2% y fundamentalmente urbana<sup>4</sup>.

En términos macroeconómicos el país tiene indicadores que llegan a posicionarlo en los últimos años como País de Renta Media Baja<sup>5</sup>, con un PIB Per cápita estimado para el 2011 de US\$ 3.416, aunque es el más bajo del MERCOSUR. El crecimiento es internamente significativo, dado que en el 2010 se tuvo un crecimiento histórico del PIB (15.0 %)<sup>6</sup> muy por encima de la tasa promedio de los últimos cinco años (5,6% del PIB), superando a todos los vecinos de la región. Las variables de este crecimiento se centran en los alimentos de exportación, especialmente la soja y la carne de vacuno. En el año 2011 sin embargo, el crecimiento estimado alcanzará el 4%, derivado de una disminución del sector primario<sup>7</sup>.

El indicador del nivel de deuda pública para el año 2010 es uno de los más bajos de la región (13.2% del PIB) y el crecimiento de la reserva internacional fue en el 2010 de 22.8% del PIB. La proyección de la Balanza Fiscal para los próximos años permanece constante bordeando el déficit, escenario muy sensible que puede generar riesgos si se mantiene tanto la tendencia actual de crecimiento de los gastos originados por iniciativas parlamentarias o por presiones sectoriales, como el bajo nivel de ingresos tributarios del 12.7% del PIB<sup>8</sup>, el menor del MERCOSUR. Esta situación podría afectar en los próximos años el gasto social, entre otros compromisos del Estado.

Paraguay se caracteriza por una economía poco diversificada, basada en gran medida en el modelo agro-exportador, con un desarrollo industrial débil, expuesta a la variación de los precios del mercado y a los factores climáticos. Aun así, el crecimiento actual se ha visto acompañado de una mejora productiva en la industria agroalimentaria y en la construcción. Por otro lado, la emigración canaliza a través del envío de remesas un aporte económico destacable para las familias paraguayas, se calcula que podría alcanzar la cifra de 723 millones de dólares<sup>9</sup>, suponiendo el 2,4% del PIB para el 2010.

---

<sup>2</sup> Web de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)

<sup>3</sup> Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay, Equidad para el Desarrollo. PNUD 2010.

<sup>4</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2002

<sup>5</sup> Clasificación del Banco Mundial según el PIB per cápita para el 2009: País de Renta Baja (\$US 0 a 995), Renta Media Baja (\$US 996 a 3.945), Renta Media Alta (\$US 3.946 a 12.195) y Renta Alta (> \$US 12.195).

<sup>6</sup> Informe Económico Banco Central del Paraguay. Junio 2011.

<sup>7</sup> Estimación del PIB / Año 2011. Banco Central del Paraguay. BCP-GEE-DCNMI

<sup>8</sup> Informe de las Finanzas Públicas- Proyecto de Ley del Presupuesto General para el 2011, Ministerio de Hacienda.

<sup>9</sup> El Banco Central de Paraguay cifra las remesas en 2010 en un total de 350 millones de dólares, incluyendo exclusivamente las que son enviadas dentro del circuito financiero formal, mientras que el FOMIN/BID realiza

Hay que considerar que el crecimiento que reflejan los datos macroeconómicos y las tendencias recientes no incidieron de igual manera en los indicadores de desarrollo social, así lo refleja la distribución de los ingresos, con un coeficiente de Gini del 0,487<sup>10</sup>. Cabe destacar que la implantación del Impuesto sobre la Renta Personal ha sido prorrogada por el Congreso hasta el año 2013, siendo una medida que contribuiría a una mayor formalización de la economía nacional e igualmente al aumento de la recaudación para la financiación de programas públicos.

En este contexto, con una baja presión tributaria, la inversión social del Estado a pesar de haber aumentado ligeramente en los últimos años hasta situarse en 2009 en el 12,6% del PIB, sigue estando por debajo del promedio latinoamericano del 15 %.

Los datos indican que la población paraguaya en situación de pobreza representa el 34,7% del total de habitantes del país, lo que supone cerca de 2 millones 197 mil personas, en su mayor parte del área rural donde afecta prácticamente a la mitad de la población (48,9%)<sup>11</sup>. La pobreza extrema abarca un 19,4% de la población, e igualmente tiene especial incidencia en el ámbito rural, donde el 32,4% de estas personas no tienen ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta mínima de consumo alimentario<sup>12</sup>. Sin embargo hay que señalar que la tendencia de la pobreza en general a nivel nacional ha sido decreciente en los últimos cinco años, mientras que la pobreza extrema tiende a aumentar<sup>13</sup>. Es en el entorno rural donde se constatan las mayores necesidades en todos los ámbitos: (oportunidades laborales, propiedad de la tierra, carencia de servicios básicos, acceso a las tecnologías, etc.), sin olvidar los cinturones de pobreza urbana.

Uno de los principales programas para la reducción de la pobreza es el de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TCM) que ha tenido una especial relevancia, con un aumento significativo de su cobertura, pasando de atender alrededor de 14.000 familias en el 2008 a 100.742 en el 2010. Estos programas se centran en la mejora de los indicadores de salud y educación en diferentes zonas priorizadas del país, establecidas en función del Índice de Priorización Geográfica.

### **3.2. DESAFÍOS Y AVANCES**

#### **En el ámbito del eje Económico Productivo**

La distribución de la tierra es profundamente desigual, estimándose que alrededor del 85 % de las tierras pertenecen al 2,6 % de los propietarios, siendo el acceso a la tierra y a los recursos naturales y productivos, una de las reivindicaciones históricas de los sectores sociales menos favorecidos en el entorno rural, concretamente de la población campesina y los pueblos indígenas. La reforma agraria, sin duda una cuestión compleja con fuertes implicaciones económicas, es una asignatura pendiente y no se han registrado acciones suficientes que induzcan a intuir el inicio de un proceso de redistribución equitativa de la tierra productiva. La Reforma Agraria Integral (RAI) forma parte de los programas emblemáticos de la PPDS.

Alrededor del 65% de la energía que se consume en Paraguay es de origen nacional, derivada de la biomasa (básicamente leña, carbón vegetal y residuos agroforestales) y electricidad (toda de origen hidráulico). El 35% restante corresponde a productos derivados del petróleo, en su totalidad de importación. Paraguay dispone de uno de los mayores índices de generación eléctrica por habitante a nivel mundial (alrededor de 9.000 Kwh.), sin embargo, una parte significativa de la generación eléctrica paraguaya es

---

una estimación incluyendo el envío informal de dinero. Se estima que un 38% de personas utiliza métodos informales.

<sup>10</sup> Encuesta permanente de Hogares. Paraguay, DGEEC, 2009.

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Id.

<sup>13</sup> Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos Encuesta Permanente de Hogares DGEEC, 2009

transferida a los mercados de Argentina y Brasil según los términos de los Tratados de Yacyretá e Itaipú respectivamente, en condiciones que han mejorado pero que aún distan de los precios de mercado.

El modelo económico y productivo del Paraguay está condicionado por un importante déficit en infraestructuras de comunicación y transporte, especialmente en el ámbito rural, dificultando su conectividad interna y con el exterior, una cuestión que ha lastrado históricamente el desarrollo del país. A raíz de su posición mediterránea, las exportaciones de Paraguay deben recorrer un promedio de 1.325 Km. para llegar al puerto internacional más cercano, lo que se traduce en altos costos de transporte que reducen la competitividad. El transporte fluvial desempeña un papel muy importante en el comercio internacional de Paraguay.

Con respecto al mercado laboral y su relación con el sector agrícola, cabe señalar que no tiene el mismo comportamiento de crecimiento, ya que el modelo productivo basado en el uso extensivo de la tierra emplea poca mano de obra. Aunque el sector agropecuario es el de mayor relevancia económica a nivel nacional, la población paraguaya trabaja principalmente en el sector servicios (53.6%), mientras que el sector primario emplea al 30%, y el secundario al 16.8%<sup>14</sup>. En 2010 la Encuesta Permanente de Hogares registró una tasa de desempleo abierto del 5.7 %, (un 4.7% para los hombres y un 7.2% para las mujeres) con un subempleo total del 22.9 %. Cabe destacar que el salario mínimo en 2011 fue fijado por Decreto en 1.658.232 Gs<sup>15</sup> (416.2 dólares). Hay que tener en cuenta que aproximadamente la mitad de las personas asalariadas (49.4%) percibe menos del mismo. Además, en un alto porcentaje, no cuentan con contrato (45.3%)<sup>16</sup> reflejo de un mercado laboral precario e informal, especialmente el vinculado a la producción agrícola. Se han puesto en marcha varias iniciativas, entre ellas el Programa Namba'apo Paraguay, Programa de Trabajo Temporal a cargo del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) pero se hace necesario avanzar en esta línea. La institucionalidad en este ámbito es un tema pendiente de resolución con un Viceministerio con pocos recursos, aunque se ha elaborado un proyecto de Ley para la creación de un Ministerio de Trabajo.

### **En el ámbito del eje Social - Humano**

Los indicadores de salud delatan una cobertura y atención deficitarias, situación que se refleja tanto en las cifras de mortalidad infantil (ODM4), con un total de 28 muertes por mil nacidos, como en la mortalidad materna (ODM5), donde la principal causa de muerte en mujeres de 25 a 29 años está ligada al parto<sup>17</sup>, si bien mejoran los indicadores de acceso y utilización de métodos anticonceptivos. Destacar que el cáncer de cuello uterino supone la primera causa de muerte en mujeres, con una de las tasas de incidencia más altas en el mundo, 53.2 muertes por cada 100.000 mujeres<sup>18</sup> en una afección evitable a través del diagnóstico precoz. En relación al ODM6 se estima la tasa de prevalencia del VIH entre los adultos (15-49 años) en 0.3%<sup>19</sup> y mejoran los indicadores de asistencia médica a los enfermos de VIH y disminuye la incidencia de malaria y tuberculosis. El dengue sigue siendo un problema preocupante<sup>20</sup>.

Uno de los ámbitos en los que podrían destacarse los avances alcanzados es en la gratuidad en los servicios de salud. La puesta en funcionamiento de las 700<sup>21</sup> Unidades

<sup>14</sup> Resultados De La Encuesta Permanente De Hogares 2010. Principales Indicadores de Empleo e Ingresos.

<sup>15</sup> Ministerio de Justicia y trabajo 2011.

<sup>16</sup> Resultados De La Encuesta Permanente De Hogares 2010. Principales Indicadores de Empleo e Ingresos.

<sup>17</sup> Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay, Equidad para el Desarrollo. PNUD 2008.

<sup>18</sup> UNFPA 2010.

<sup>19</sup> Web UNICEF Información por país Panorama: Paraguay Estadísticas

<sup>20</sup> Dengue ha causado 53 muertes entre 21.300 casos atendidos

<sup>21</sup> DGAPS-MSPBS – Dirección General de Atención Primaria de la Salud



de Salud Familiar (USF), orientadas a impulsar un modelo basado en la Atención Primaria en Salud, ha supuesto un crecimiento del 63.4%<sup>22</sup> en atención.

Directamente relacionados con la salud, se destacan los datos referentes al acceso a fuentes de agua potable. El 76% de la población accede al agua mejorada para consumo<sup>23</sup> habiendo alcanzado en 2008 el país la Meta 7C de los ODM. Sin embargo, el 23% de la población no accede a saneamiento mejorado, es decir, poseen letrina común sin techo o puerta o letrina sin arrastre de agua. En la misma línea, la población con acceso a saneamiento mejorado es del 77% (alcantarillado sanitario, cámara séptica o pozo ciego, letrina común con loza, techo, paredes y puertas, etc.).

El sector de agua potable y saneamiento está fuertemente atomizado entre diferentes instituciones y organismos. En el año 2010 se creó la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) como organismo técnico que puede llegar a constituirse en el ente rector encargado de determinar las políticas que regirán el sector. Si bien la inversión en el sector ha sido significativa, está todavía pendiente el desarrollo de una política pública integral para el sector.

Los indicadores en materia de educación muestran avances importantes en los últimos años, si bien en líneas generales se encuentran por debajo del resto de países del MERCOSUR. (ODM2) Se ha reducido la tasa de analfabetismo hasta situarse en torno al 5,2% de la población. La tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años es de 4,4% en el caso de los hombres y del 5,9% para las mujeres. Asimismo, 43% de los estudiantes completan 9 años de estudio y sólo el 32% completan los 12 años necesarios. En términos de matriculación, en el periodo 1994–2006 se duplicó la matrícula de Preescolar y 3º Ciclo, mientras que en Educación Media se triplicó. El aumento de la matrícula se debe en gran medida a la ampliación de la oferta educativa, especialmente en el ámbito rural, contribuyendo a disminuir la inequidad entre zonas.

Tal y como ocurre en salud, la educación es una de las prioridades del actual Gobierno. Paraguay destina un 4,1% del PIB a la educación siguiendo las recomendaciones de la UNESCO y tiene en marcha el Plan de Educación 2024 que se centra en tres ejes estratégicos: la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y garantía para la culminación de los diferentes niveles educativos, la calidad y la gestión eficiente y participativa del sector, y la gestión de políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada en el país. Bajo estas premisas, en la actualidad se implementa el Programa Paraguay Lee y Escribe, uno de los 11 programas emblemáticos de Gobierno.

La discriminación por razón de género sigue siendo una deuda pendiente en el país. Las mujeres en Paraguay siguen sufriendo distintas formas de violencia, como son la trata y la violencia basada en género. En cuanto a los datos referidos al (ODM3) es escasa la representación en espacios públicos de decisión, con un 20% de mujeres en el poder ejecutivo y un 12,5% en el poder legislativo. Se evidencian aún importantes carencias en los programas de salud sexual y reproductiva, a modo de ejemplo señalar que el 14.1% de los nacimientos en 2010, corresponden a mujeres de entre 15 y 19 años<sup>24</sup>.

Las iniciativas en materia de género han tenido un fuerte apoyo en el Gobierno de Fernando Lugo, especialmente en materia de violencia de género y trata. A través de la Secretaría de la Mujer se desarrolla el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) entre Mujeres y Hombres 2008 – 2017.

---

<sup>22</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Dato de cobertura de salud, Informe de Salud, 2010 y Gabinete Social. Página web 2011

<sup>23</sup> Agua Mejorada: Es el agua para beber que proviene de ESSAP, SENASA, Redes Comunitarias o Privadas, pozo artesiano, pozo excavado protegido, manantial protegido, agua mineral, agua de lluvia (aljibe, o cualquier otro recipiente). Fuente: DGEEC “Encuesta Nacional de Agua y Saneamiento 2010”

<sup>24</sup> Observatorio de Género de la CEPAL, perfil de Paraguay. 2010

FAO clasifica a Paraguay como país de vulnerabilidad alta en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, presentando un mayor porcentaje de población en estado de subnutrición que la media de la región. Así pues, se estima en un 14% la población mal nutrida, un 11% con desnutrición crónica y una desnutrición aguda que afecta al 5% de la población<sup>25</sup>. Para disminuir los problemas vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional, el gobierno desarrolla el Programa de Producción Alimentaria (PPA) a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Paraguay cuenta con destacados recursos naturales, incluyendo en su territorio una de las reservas de agua subterráneas más grandes del mundo, el acuífero Guaraní, así como superficie boscosa importante, estimada en 170.000 Km<sup>2</sup>. (ODM7) Sin embargo se producen en la actualidad pérdidas de zonas de bosque y hábitats naturales, con una tasa de deforestación anual en torno a los 250 Km. para la región oriental, y de 2.000 Km<sup>2</sup> para la región occidental<sup>26</sup>. Frecuentes han sido en el último quinquenio las sequías e incendios forestales, con graves perjuicios para la población local y para la economía que en un contexto de cambio climático podrían verse recrudecidos.

Es importante destacar los avances logrados en materia de legislación cultural en los últimos años. Un paso clave fue la aprobación de la Constitución Nacional en 1992 en la que se consagran derechos como los relacionados con las lenguas y culturas indígenas, designando el guaraní como lengua oficial (Art. 140) y consagrando la diversidad y multiculturalidad propia del país. A finales de 2006 se aprueba la Ley Nacional de Cultura 3051/2006, que traza las líneas marco para la política pública y crea la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), como institución rectora. En la actualidad cuenta con un presupuesto que supone sólo un 0.04% del Presupuesto Nacional. Sin embargo debemos destacar logros clave, como la aprobación en el 2010 de la Ley de Lenguas, así como la consolidación del Archivo Nacional (el más antiguo del Río de La Plata), la Biblioteca Nacional o el Museo de Bellas Artes.

### **En el ámbito del eje de Refuerzo Institucional – Gobernabilidad**

El país ha ratificado la mayor parte de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, así como los diferentes instrumentos regionales. En los últimos años la situación en esta materia ha mejorado notablemente. Sin embargo es mucho lo que queda por avanzar en un país en el que la división de poderes contiene ciertas debilidades, el acceso y la impartición de Justicia adolecen de múltiples defectos y en el que las desigualdades y la pobreza hacen que una parte significativa de la población no disfrute de protección efectiva de sus derechos básicos.

En materia de Derechos Humanos, el país se encuentra firmemente comprometido con la observancia a nivel nacional e internacional de las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos adoptados por el país. A partir del año 2009 se amplían las funciones del MJT, al crearse el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, ente encargado de coordinar y articular la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Esta Red está abocada a la elaboración del primer Plan Nacional de Derechos Humanos del país.

Paraguay es un país con un proceso de descentralización incipiente. En los últimos años se han hecho varios intentos para aprobar una Ley de Descentralización que no ha generado el suficiente consenso. Sin embargo la aprobación de la Ley Orgánica Municipal en 2010 abre un espacio importante para la descentralización a nivel local. La PPDS señala como uno de los ejes de desarrollo el impulso al proceso de descentralización y desarrollo local, de forma progresiva y con la participación de los gobiernos subnacionales.

---

<sup>25</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Alimentaria del Paraguay FAO/STP 2009

<sup>26</sup> Fondo para el Medio ambiente Mundial, Estrategia país Paraguay, PNUD 2009.

Con respecto a la Seguridad Ciudadana uno de los principales obstáculos es la escasa investigación sobre el fenómeno de la inseguridad. A pesar de ocupar un amplio espacio en todos los medios masivos de comunicación social, muy pocos expertos se han ocupado de estudiar y analizar este problema utilizando metodologías y técnicas de medición que tengan el suficiente rigor científico<sup>27</sup> y permitan desarrollar planes de actuación concretos. La inseguridad es junto al empleo, la principal preocupación de la población.

La percepción sobre la eficiencia y eficacia del sector público presenta diferentes matices según la institución de la que se trate; no obstante en líneas generales los principales problemas giran en torno a: normativa desactualizada y desordenada; superposición de funciones entre las instituciones; organización administrativa obsoleta con sistemas de gestión pública caracterizados por la discrecionalidad con sistemas de control y evaluación poco desarrollados<sup>28</sup>.

Un sector, en el marco de la Modernización del Estado, en el que se han visto cambios significativos ha sido el relacionado con la Función Pública. En tal sentido, se ha avanzado en la implementación de la Carrera del Servicio Civil, centrándose especialmente en la creación de sistemas de transparencia para el ingreso y la promoción en la función pública; se impulsó la implementación de políticas de formación y capacitación con el fin de lograr la profesionalización de los funcionarios; y se desarrollaron políticas de inclusión de personas con discapacidad, de no discriminación y de promoción de los derechos humanos.

### **3.3. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA**

Para hacer frente a los desafíos planteados, Paraguay pone en marcha el PEES 2008-2013 y la PPDS 2010-2020 instrumentos que vienen a establecerse actualmente como estrategias de referencia en la agenda de desarrollo nacional.

El PEES, aprobado en 2008 fue elaborado de forma participativa por el Equipo Económico y coordinado por el Ministerio de Hacienda (MH). El PEES propone un modelo de Crecimiento Económico con Inclusión Social que se apoya en el concepto de bienestar basado no solo en la capacidad de consumo de bienes, si no también ligado a dimensiones relativas del desarrollo individual y social y el respeto a los derechos humanos y a una vida digna.

En el año 2010, a través del Gabinete Social, se formula la PPDS que busca articular una serie de iniciativas sociales y recursos para atender las demandas de la población y la generación de oportunidades para el ejercicio y goce de los derechos de los la ciudadanía. La PPDS se estructura en cuatro ejes de intervención con metas prioritarias e indicadores: 1) Calidad de Vida para Todos y Todas 2) Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad 3) Crecimiento económico sin exclusiones 4) Fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social.

Asimismo contempla ejes transversales: equidad de género; niñez y adolescencia; juventud; personas adultas mayores; personas con discapacidad; gestión de riesgos y desastres y temas específicos: pueblos indígenas, repatriados y personas privadas de libertad.

La existencia de dos planes de desarrollo, uno económico y otro social, supone un desafío importante en términos de articulación interinstitucional. El hecho de que el liderazgo de políticas públicas tan destacadas se sitúe en instituciones diferentes necesita

---

<sup>27</sup> Rafael Filizzola, Ministro del Interior desde 2008 a 2011, Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. (AECID, PNUD, UNIFEM y DGEEC)

<sup>28</sup> PPDS, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República 2010

de un esfuerzo añadido que permita mantener la coordinación evitando el desarrollo de acciones paralelas.

Sin duda la participación ciudadana, en el gobierno de Fernando Lugo, ha ocupado un espacio relevante. Prueba de ello constituye la elaboración de la PPDS, para la cual fueron establecidos talleres sectoriales y espacios de consulta y participación, previos a su aprobación. Esto permite afirmar que esta política pública goza de un nivel importante de consenso y respaldo.

Otros espacios destacables, en los que se fomenta y facilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y construcción de políticas públicas, son los denominados como “días de gobierno”, en los que las instituciones del gobierno central, en ocasiones con la participación del Presidente de la República, establecen sesiones de trabajo abiertas y participativas, estructuradas sectorialmente, con la finalidad recoger las inquietudes y demandas sociales, así como informar y evaluar los avances de las acciones emprendidas. A su vez en varios departamentos y municipalidades del país se han establecido mesas de coordinación, como espacios para facilitar la participación ciudadana y de las organizaciones civiles en la construcción de estrategias de desarrollo. En la actualidad se están desarrollando “Diálogos Paraguay”, una serie de conferencias entre el Poder Ejecutivo y las comunidades de toda la República, que utilizan las nuevas tecnologías en función de agilizar la gestión de temas de interés público para brindar respuestas directas a las demandas ciudadanas.

### **3.4. ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN**

En agosto de 2009 Paraguay se adhiere a la Declaración de París, sumándose de esa manera a la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda.

El marco normativo paraguayo es complejo en cuanto a la coordinación de la ayuda, ya que otorga competencias a cuatro instituciones públicas diferentes (Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Hacienda (MH), Secretaría Técnica de Planificación (STP) y Gabinete Social de la Presidencia de la República (GSP).

En el año 2011 el Gobierno paraguayo ha realizado un esfuerzo notable en mejorar las líneas de comunicación con los donantes, estableciendo claramente que el liderazgo político de la ayuda externa corresponde al MRE y el técnico a la STP, participando como apoyo en los procesos de diálogo el MH y el GSP, esquema con el que ha sido negociado el presente Marco de Asociación con España. Vale aclarar que el MH, además, es el órgano técnico que se encarga de la gestión de la cooperación de los organismos financieros multilaterales.

Corresponde a la Dirección de Cooperación Internacional del MRE la responsabilidad de promover reuniones bilaterales, comisiones mixtas y representación en foros regionales y multilaterales.

En Paraguay los mecanismos de gestión para la recepción de la AOD varían de acuerdo al tipo de donante y a la modalidad de cooperación. Cuando se trata de una cooperación financiera con afectación presupuestaria, la misma se acepta mediante un Decreto Presidencial, así como requiere de la aprobación tanto por parte del Ministerio de Hacienda como del Congreso, este último por lo general demora el inicio de ejecución de la misma.

De acuerdo a la Agenda de la Eficacia la Cooperación Española ha utilizado en los últimos años los procedimientos nacionales, canalizando el grueso de su ayuda a través de la STP.

La comunidad de donantes en Paraguay incluye por orden de importancia a los siguientes países España, Japón, Estados Unidos, Alemania y Corea. Asimismo hay que señalar la

importancia del aporte de la Unión Europea (UE) y del Sistema de NNUU, así como de las principales instituciones financieras internacionales (BID, BM, FMI).

Además de la AOD procedente de donantes tradicionales, Paraguay recibe una importante cooperación de otras fuentes como el Fondo de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM), que en el periodo del 2010-2011 financió un monto aproximado de 605 millones de dólares.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene vigente una Estrategia con Paraguay 2009-2013 con una proyección de asignación para dicho periodo de 1.000 millones de dólares. Los sectores priorizados son: transporte, energía, agua, agricultura, cambio climático, salud, educación, fortalecimiento institucional en áreas financieras y en la gestión municipal. Señalar que más del 50% de su cartera actual se centra en transporte y energía (infraestructura).

El Banco Mundial (BM), en su Estrategia 2009-2013, aportará 500 millones de dólares, que serán destinados para financiar proyectos en apoyo a la gobernabilidad (el 40%), reducción de la pobreza, crecimiento sostenible y medio ambiente.

En cuanto a las agencias del Sistema de Naciones Unidas, el UNDAF establece como prioridades para el trabajo de Naciones Unidas en el Paraguay durante el período 2007-2013: Gobernabilidad, Reducción de la Pobreza, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dicho documento estima en 98 millones de dólares las necesidades de este programa, de los cuales prevé que 22 serán aportados por el propio Sistema de NNUU.

La UE ha establecido un presupuesto de 127 millones de euros para la cooperación al desarrollo del Paraguay para el período 2007-2013. De estos, el 85% se implementan través de apoyo presupuestario. La mayor parte de dichos fondos están orientados a tres programas principales: Sector Educativo, Integración Económica y Lucha contra la Pobreza. También financia proyectos de organizaciones de la sociedad civil sobre todo en el ámbito de los Derechos Humanos.

La Cooperación Alemana (GIZ) trabaja en 2 ámbitos: Programa Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza con un monto de 9,35 millones de euros. Además destina 600.000 euros en el marco de proyectos de cooperación triangular.

La Cooperación Japonesa (JICA) desarrolla un importante número de Programas de cooperación en el país en los ámbitos de: Salud, gobernabilidad, infraestructura, agua y saneamiento, Educación, recursos naturales y energía; desarrollo del sector privado, desarrollo rural y agricultura, pesca, mujer en desarrollo, manejo ambiental, desarrollo urbano y regional. La STP estima que Japón ha contribuido durante el período 2010-2011 con 32,6 millones de dólares.

La Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID) viene cooperando con Paraguay en cuatro ámbitos: Programa Democracia y Gobernabilidad, Programa Crecimiento Económico, Medio Ambiente y Salud.

En materia de armonización queda mucho por hacer. Es importante un claro liderazgo del país para promover e impulsar los espacios de diálogo así como el esfuerzo de los donantes por trabajar de manera coordinada. No existen canastas de donantes, o apoyos presupuestarios conjuntos que permitan sumar los esfuerzos de varios donantes con la finalidad de tener mayor impacto. Sí se da, en numerosos casos, coordinación en intervenciones concretas.

En años anteriores las agencias cooperantes presentes en el país realizaron diferentes ejercicios de coordinación liderados por el PNUD. Hubo también un espacio de coordinación entre los actores europeos (UE, España y Alemania, con la participación de Francia y de Italia) que funcionó con asiduidad durante la pasada Presidencia Española y actualmente se encuentra poco activo.

En 2011 la STP ha realizado dos reuniones de donantes, en las que también han participado el MRE, MH y el GSP. Dichas reuniones levantaron grandes expectativas entre los donantes y se espera su consolidación como instrumento de diálogo y coordinación.

La STP, conjuntamente con el MH y el MRE ha elaborado asimismo un “Informe de Cooperación Internacional no Reembolsable” que se encuentra en este momento pendiente de publicación.

El año pasado fueron presentadas Mesas de Cooperantes en los sectores de Salud, Agua, Rural productivo y Educación, presididas por los ministros sectoriales.

### **3.5. VENTAJA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

Los antecedentes de la Cooperación Española en Paraguay se remontan a la firma del Tratado de Intercambio Cultural y posteriormente, en 1990, a la firma del Convenio General de Cooperación Científica, Técnica y Cultural y a la apertura de una Oficina Técnica de Cooperación (OTC).

A lo largo de los años 2008 a 2010, durante la vigencia de los Acuerdos de la V Comisión Mixta, el volumen de la contribución española a Paraguay ha alcanzado 138 millones de euros<sup>29</sup>.

Los aportes de la Cooperación Española se canalizan de diversas maneras, siendo la contribución del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) la más importante, con un volumen 76.2 millones de euros, el presupuesto bilateral de AECID/DCALC es de 18.0 millones de euros. La cooperación a través de las convocatorias de convenios y proyectos a ONGs alcanza 14.3 millones de euros, la realizada a través de la cooperación descentralizada Comunidades Autónomas y Entidades Locales (CCAA y EELL) 13.7 millones de euros y a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) 15.2 millones de euros. El Ministerio de Economía y Hacienda aporta 7 millones de euros (10 millones de dólares) mediante el Programa de conversión de deuda. Lo restante corresponde al conjunto de aportaciones del resto de la AGE, ayuda humanitaria, cooperación cultural, becas, microcréditos y ayuda aportada por universidades.

Las cifras anteriores no incluyen la operación de Conversión de Deuda en Educación aprobada por España a Paraguay por valor de 10 millones de dólares.

A lo largo de los cuatro últimos años han trabajado en Paraguay un total de 28 ONGs españolas<sup>30</sup>.

La cooperación a través de OMUDES se ha canalizado principalmente a través de la SEGIB, la OEI, el Sistema de NNUU (PNUD, OPS y FAO principalmente) y la OEA.

En Paraguay hay presencia permanente de dos Agencias de Cooperación descentralizada, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo (AEXCID), así como el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE). Los Ministerios españoles que han cooperado más activamente con Paraguay son el de Educación, Trabajo e Inmigración y el Ministerio de Igualdad<sup>31</sup>, así como el de Cultura a través del Centro Cultural Juan de Salazar (CCEJS).

---

<sup>29</sup> El PACI contabiliza para el período 2008 a 2010 una contribución total de 93.3 millones de euros. La diferencia respecto a los 138 millones de euros señalados está en que el primero no contabiliza la última contribución del FCAS, por valor aproximado de 44 millones de euros.

<sup>30</sup> De estas 28 ONGs 15 están representadas a través de la Coordinadora de ONGs Españolas en Paraguay (COEPy)

<sup>31</sup> Actualmente Ministerio de Salud, Política Social e Igualdad.

Un total de 15 Universidades españolas, en el marco del Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), han colaborado con sus pares paraguayas, por un monto de 1,1 millones de euros en una amplia gama de proyectos. Los fondos destinados al programa de becas han alcanzado los 1.8 millones de euros durante el periodo 2008-2010.

El sector privado español está presente, a través del BBVA, Iberia, MAPFRE, Santillana y Prosegur, como las empresas que ejecutan más proyectos de cooperación en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), fundamentalmente en el sector de educación, salud y medio ambiente.

En el marco del III Plan Director de la Cooperación Española, el Programa MERCOSUR forma parte de la apuesta decidida que la AECID ha hecho en los últimos años de apoyo a los organismos regionales y a los procesos de integración en América Latina. La AECID y MERCOSUR se han comprometido a trabajar conjuntamente para contribuir a la profundización de la integración regional, al desarrollo y competitividad de la región y a la cooperación política y social entre los países.

La Cooperación Española, en alianza con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional, está ejecutando el proyecto triangular: *“Fortalecimiento de la Gestión y el Desarrollo de las personas del Sector Público al servicio de la ciudadanía”* cuyos resultados se consideran exitosos. Durante el periodo del MAP se explorará profundizar esta modalidad novedosa de Cooperación Triangular en posible sociedad con otros países (Argentina, Uruguay, Brasil...)

En cuanto a la distribución de la contribución española por sectores, el 57% del volumen total se enmarca en el sector de agua potable y saneamiento, siguiendo a continuación educación, con un 12% y gobernabilidad democrática con un 11%, siendo sensiblemente menor el porcentaje de AOD en el resto de sectores.

Teniendo en cuenta el marco de la PPDS, la contribución de la Cooperación Española a Paraguay en los años 2008 a 2010 se ha orientado a apoyar las políticas públicas referidas fundamentalmente a mejorar la Calidad de vida para Todos y Todas y aumentar la inversión en áreas sociales, que agrupa un buen número de actuaciones en un número elevado de sectores según nuestro Plan Director; siendo también significativo el esfuerzo en la inclusión social y el fortalecimiento institucional, y en crecimiento económico.

En líneas generales, tanto las instituciones públicas paraguayas como los organismos de la cooperación internacional para el desarrollo en Paraguay valoran positivamente la presencia de la Cooperación Española en el país, especialmente en apoyo a las políticas sociales, ámbito en el que sugieren una importante ventaja comparativa.

El Gobierno paraguayo considera importante la apuesta de la Cooperación Española por el uso de los procedimientos nacionales en la ejecución de los proyectos. Asimismo valora muy positivamente la iniciativa de haber emprendido junto con Chile una experiencia concreta de Cooperación Triangular en el Paraguay.

#### **4. ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO**

##### **4.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS GENERALES.**

El planteamiento de la Cooperación Española ha sido el resultado de un proceso de diálogo con el Gobierno paraguayo, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación, el Gabinete Social de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda. El trabajo orientó las decisiones sectoriales en el marco de las dos políticas de desarrollo: la PPDS 2010-2020” y el PEES que promueven el ejercicio y goce de los derechos y la búsqueda de la equidad, basada en un modelo de desarrollo sin exclusiones, enfoque que nuestra cooperación comparte y que se refleja en el presente Marco de Asociación País (MAP).

El objetivo general del MAP es enfrentar las desigualdades existentes en el país con los instrumentos más adecuados para alcanzar los resultados planteados. Resultados que el propio país ha identificado en sus políticas de desarrollo.

El presente MAP surtirá efecto en la programación de la Cooperación Española durante el periodo 2012-2015, coincidente con el plazo de la VI Comisión Mixta de Cooperación entre ambos países.

Las prioridades que se plasman en el presente MAP, surgen del proceso de diálogo con el Gobierno, de la concertación en el seno del Grupo Estable de Coordinación (GEC), de sugerencias de otras Agencias de Cooperación y de reflexiones internas de la OTC en base a potencialidades y ventajas, descritas en la parte de Diagnóstico del MAP. Cabe valorar el esfuerzo y compromiso realizado por las instituciones del Gobierno paraguayo, cuyo trabajo fue clave para la construcción de las decisiones estratégicas acordadas en este documento.

Para ejecutar las decisiones estratégicas plasmadas en el MAP, es necesario que las instituciones responsables en los sectores priorizados cuenten con la suficiente capacidad de planificación y recursos humanos y técnicos adecuados.

La Cooperación Española considera a la sociedad civil paraguaya como un actor imprescindible en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados. Las organizaciones de la sociedad civil española serán consideradas instrumentos privilegiados en la interlocución con sus pares paraguayos.

Mención especial merecen las poblaciones indígenas del Paraguay, como un colectivo tradicionalmente privado de sus derechos económicos, sociales y culturales. La Cooperación Española prestará un especial énfasis a la restitución de los derechos de estos pueblos a través del trabajo con las organizaciones que los representan.

El MAP recoge el esfuerzo de concentración de sectores de intervención en busca de una mayor calidad y eficacia de la ayuda.

Los sectores de Concentración, a los cuales se destinará la mayor atención técnica y financiera de la Cooperación Española durante el periodo de vigencia del MAP son: Salud, Crecimiento Económico para reducción de la pobreza y Gobernabilidad Democrática. Se valorará la participación de todos los actores de la Cooperación Española y la aplicación de los instrumentos más adecuados para cada sector.

Se establecen como sectores de Intervención aquellos que cuentan con un volumen importante de recursos ya comprometidos, como Agua y Saneamiento con recursos del FCAS, y aquellos que además, por los instrumentos que utilizan tienen su continuidad asegurada, como Educación (becas, PCI, además del Programa de Conversión de Deuda), y Cultura y Desarrollo, donde la presencia de los programas y actuaciones del CCEJS y el Programa Patrimonio para el Desarrollo, garantizan su continuidad.

En relación a las prioridades en cobertura de necesidades sociales básicas, si bien en ciclos anteriores de planificación, la Cooperación Española ha concentrado grandes esfuerzos en educación a través del Programa PRODEPA<sup>32</sup>, el Gobierno paraguayo ha propuesto que en la actual coyuntura y con los aportes con que cuenta del apoyo presupuestario de la UE, la cooperación española focalice sus esfuerzos en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud.

La Cooperación Española, durante el desarrollo de la V Comisión Mixta, ha apoyado decididamente a la Secretaría de la Mujer en las políticas públicas para promover la igualdad real de hombre y mujeres y aquellas en particular de violencia sobre las mujeres.

---

<sup>32</sup> El Programa PRODEPA actualmente está en etapa de transferencia al Ministerio de Educación, después de más de diez años de duración y haber consolidado el subsistema de alfabetización de jóvenes y adultos.



El Gobierno valora positivamente este esfuerzo y considera que debe continuar en el marco de las acciones en Gobernabilidad y en forma transversal.

La Cooperación Española concentrará sus intervenciones en el ámbito rural y urbano-marginal, donde la población presenta los niveles más altos de necesidades básicas insatisfechas y falta de oportunidades de acceso al empleo, mercado y bienes productivos.

Las prioridades horizontales, derechos humanos, gobernabilidad democrática, sostenibilidad ambiental y diversidad cultural, se han recogido en forma específica en este MAP.

Cualquier nueva iniciativa a través de Organismos Multilaterales o Programas Regionales, deberá contar en el futuro con la opinión técnica de la AECID en Paraguay, de manera que se enmarque en las prioridades definidas en el MAP

La Acción Humanitaria en el Paraguay se enmarcará en las Directrices sobre Gestión de Riesgos previstos en la PDDS así como las que se desprendan de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

La Cooperación Española acompañará a Paraguay, a través de la STP, en las iniciativas de coordinación de la ayuda así como participará activamente en todos los esfuerzos de armonización entre donantes. La coordinación de acciones entre los actores de la Cooperación Española se llevará a cabo a través del GEC constituido para la elaboración del MAP y que permanecerá para las siguientes fases del mismo.

Considerando la potencialidad de actuación de los distintos actores de la Cooperación Española, el MAP incidirá sobre la necesidad de velar por una Coherencia de Políticas, asegurando que no exista ninguna intervención española en el Paraguay que no sea consistente con los objetivos de desarrollo vigentes en el país.

Será importante rescatar las experiencias en la modalidad de cooperación triangular como refuerzo de la cooperación sur-sur y por ende de la región latinoamericana.

#### **4.1.1. Sectores de Concentración**

##### **Salud**

###### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a las que contribuye la CE**

España considera como un logro social indiscutible la implantación de la gratuidad en los servicios públicos de salud del Paraguay, y como Cooperación Española acompaña la adaptación de la actual red de atención a los desafíos que dicha gratuidad conlleva.

Por ese motivo las actuaciones de la Cooperación Española en relación al eje estratégico "Calidad de Vida para Todos y Todas" de la PPDS se concentrarán durante el periodo del MAP en el objetivo de fortalecer un Sistema Nacional de Salud único, universal, integral incluyente y solidario con equidad y participación social.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se encuentra en fase de implementación del programa "*Políticas públicas en calidad de vida y salud con equidad (2008-2013)*". En el mismo destaca el incremento de las capacidades técnicas y humanas a la vez que aborda de manera decisiva los determinantes socio-económicos y culturales de la población para hacer posible la universalidad y equidad en la prestación de servicios.

###### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

En el marco del diálogo con el Gobierno y el MSPBS, se acordó que las próximas intervenciones en el sector prioricen aquellas metas vinculadas al desarrollo de la Red

Integrada de Servicios de Salud que se encuentra previstas en el Plan Estratégico 2009-2013 del MSPBS y del Plan 300 días, especialmente en los siguientes ámbitos:

- Implementación de los Centros Ambulatorios de Especialidades
- Implementación de la metodología de Recepción, Acogida y Clasificación (RAC) en los servicios de urgencias
- Fortalecimiento del sistema de regulación médica, comunicación y transporte

### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

El MSPBS reconoce el rol del conjunto de actores de la Cooperación Española en el apoyo a las iniciativas que favorecen el acceso universal de la Salud en el Paraguay. El Gobierno valora la transferencia de conocimientos del sistema público español y el papel de las ONGD españolas y la Cooperación Descentralizada (Andalucía) en este proceso.

Se valora el trabajo en el ámbito regional a través de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Se reconoce el apoyo de la Cooperación Española a las políticas públicas vigentes, principalmente a la Nueva Política y Calidad de Vida (2008-2013) y al Programa Emblemático USF.

### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

El socio articulador de las intervenciones de la Cooperación Española en el sector es el MSPBS, cuya función establecida por ley le confiere la competencia de la política nacional de salud y las normas nacionales que regulan el funcionamiento de todos los subsectores, ámbitos y prácticas relacionados con la salud.

### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

La AECID velará para que nuestras intervenciones en el sector se alineen con las políticas de salud vigentes, tanto en aquellas Subvenciones de Estado que sean ejecutadas principalmente por el MSPBS u otras entidades públicas seleccionadas al efecto, como sobre las que son realizadas por ONGD's o la OPS/OMS que reciben fondos de la AECID/SECI. Asimismo, coordinará estrategias de trabajo con el Ministerio de Salud español, las CCAA, EELL, Universidades, Empresas o con cualquier otro actor español que realice acciones de salud pública en el Paraguay.

### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

Considerando que la Salud es un sector de Concentración, AECID actuará como socio activo, papel que compartirá con las ONGD y la Cooperación Descentralizada.

Aunque la coordinación con otros donantes se realiza de manera bilateral y de acuerdo a necesidades particulares, AECID motivará y apoyará que el resto de donantes en el sector (OPS/OMS, UNFPA, UNICEF, USAID, JICA, y KOICA) consoliden un mecanismo de coordinación permanente y estratégico cuyo liderazgo deberá ser asumido por el MSPBS.

### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector**

La AECID desarrollará actuaciones con enfoque programático a través de las Subvenciones de Estado, respetando las directrices emitidas por la política pública de salud.

Adicionalmente, las ONGD's podrán acceder a las convocatorias de las diferentes administraciones públicas españolas. Las propuestas que presenten las ONGD's tendrán que garantizar las orientaciones estratégicas acordadas en el presente MAP.

## **Crecimiento económico para la reducción de la pobreza**

### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a las que contribuye la Cooperación Española**

La PPDS en su Eje Estratégico Crecimiento Económico sin Exclusiones reconoce la necesidad de trabajar en renovar el modelo productivo del país, consolidándolo como motor del desarrollo sustentable, y que la riqueza generada en torno al crecimiento económico permita una mejor redistribución de sus beneficios entre la población.

Esta política busca favorecer la generación de empleo, tanto urbano como rural, siendo en este último ámbito donde se concentrará el esfuerzo de la Cooperación Española.

Se hará especial hincapié en promover la diversificación de opciones económicas en el medio rural. La Cooperación Española apoyará intervenciones orientadas a la promoción y participación del sector privado y/o cooperativista.

### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

La Cooperación Española y Paraguay buscarán consolidar procesos de crecimiento económico diseñando programas que apoyen iniciativas productivas diversas, el fortalecimiento de gobiernos locales en el ámbito económico, la formación especializada y la consolidación empresarial a través de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En este sentido, la actuación de la Cooperación Española será orientada por las siguientes metas:

- Diversificar actividades económicas productivas que faciliten la generación de empleo e ingresos y promoción del asociativismo y fortalecimiento de las organizaciones existentes (cooperativas, organizaciones, etc.) de agricultores/as familiares para la diversificación y comercialización de productos competitivos.
- Articular entre entidades las capacitaciones laborales, servicios de crédito y orientación ocupacional, con énfasis al primer empleo.

### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

En el ámbito bilateral la Cooperación Española, con el concurso de las ONGs, ha venido apoyando al MAG para promover la seguridad alimentaria y la diversificación productiva, fortaleciendo las capacidades institucionales de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG). Estas iniciativas han sido reforzadas con las contribuciones españolas a la FAO.

AECID ha desarrollado iniciativas con la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR) para promover el desarrollo turístico, esfuerzo que se ha complementado con el trabajo realizado por las ONGs españolas.

De la misma manera la CE a través de proyectos bilaterales y con el apoyo técnico del Ministerio de Trabajo e Inmigración ha apoyado al MJT en el Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Empleo.

### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

La combinación de elementos que componen el enfoque de crecimiento económico multisectorial conduce a la necesidad de articular competencias de distintas entidades públicas, especialmente las del MAG, el Ministerio de Industria y Comercio, la SENATUR y el MJT paraguayos.

Estas instancias deben consolidar una propuesta programática que impulse procesos de desarrollo sostenible, que integre todos aquellos instrumentos que permitan alcanzar una ampliación de la base económica en el ámbito rural y urbano, reforzando todo tipo de acciones multisectoriales.

### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

La AECID asumirá un rol activo en el diálogo de políticas tanto en el diseño como en la ejecución y seguimiento de los programas, proyectos y actuaciones que surjan como parte de esta estrategia sectorial.

La Cooperación Española en su conjunto impulsa la diversificación de la estructura económica considerando alternativas que integren, no sólo la producción de bienes, sino también la prestación de servicios, favoreciendo la participación de las empresas españolas.

### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

Podemos destacar como los principales donantes a EEUU, UE, JICA y Taiwán. La Cooperación alemana está de salida en este sector. Entre los organismos multilaterales o regionales, participan FAO, OIT y BID, contando el país con importantes recursos del FOCEM del MERCOSUR.

Simultáneamente a que las entidades rectoras del sector consoliden un mecanismo de armonización, la AECID realizará los esfuerzos necesarios para mantener contactos con estos donantes a fin de velar por la complementariedad de las acciones, apoyando en particular la consolidación de la mesa de donantes en desarrollo rural.

Complementariamente, en el marco del Fondo España/PNUD para el cumplimiento de los ODM, en 2008 se aprobó bajo la Ventana de ODM, el Programa Oportunidades orientado a mejorar las oportunidades de empleabilidad de jóvenes, migrantes y trabajadoras domésticas, por valor de 3,6 millones de dólares, el cual tiene previsto finalizar en 2012.

### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector**

La AECID apoyará esta iniciativa sectorial a través de dos de sus principales instrumentos, las Subvenciones de Estado y el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) que tiene como uno de sus fines el apoyo a programas de microfinanzas y al tejido social productivo.

Se continuará apoyando la formación de jóvenes en el área rural y urbana a través de las Escuelas Taller (ET). Se evaluarán asimismo los resultados obtenidos para adaptar la formación, en caso de que sea necesario, a una mejor complementariedad entre la oferta formativa y la demanda laboral existente en cada contexto.

Adicionalmente, las ONGD's podrán acceder a las convocatorias de las diferentes administraciones públicas españolas. Las propuestas que presenten las ONGD's tendrán que garantizar las orientaciones estratégicas acordadas en el presente MAP.

## **Gobernabilidad democrática**

### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española**

En el sector de Gobernabilidad Democrática se priorizan las acciones orientadas por la PDDS tanto en su Eje 1 de Calidad de Vida para Todos y Todas, en el área de Seguridad Ciudadana, como en el Eje 4 de Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la Inversión Social, en el área de fortalecimiento de la Administración Pública.

Los objetivos sobre los cuales incidirán las intervenciones de la CE en las áreas descritas son los siguientes:

- Seguridad Ciudadana y Acceso a la Justicia:

- Mejorar las condiciones de seguridad ciudadana y acceso a la justicia para todos y todas con especial énfasis en la promoción del respeto a los Derechos Humanos.
- Desarrollar un sistema integral de información y de atención a las víctimas de violencia, en forma particular de violencia intrafamiliar.
- Administración Pública:
  - Impulsar el incremento de la capacidad operativa y de gestión de las instituciones públicas que garantice el acceso de la población a los bienes y servicios sociales. Específicamente se promoverá:
    - I- Instituciones públicas incorporan y aplican metodologías e instrumentos de gestión por resultados
    - II- Instituciones públicas adoptan mecanismos para mejorar la planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas
    - III-Modernización de la Administración Pública y Profesionalización del servicio civil
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, su capacidad de incidencia política, su participación en la gestión de conflictos y sus instituciones de coordinación.

El marco normativo toma como referencia la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. En el caso del fortalecimiento de la Administración Pública, no existe una única norma por lo que se tendrán en cuenta los planes estratégicos institucionales que dispongan y/o elaboren las potenciales entidades públicas a nivel central (Ministerios y/o Secretarías). En el ámbito subnacional (Gobernaciones y Municipios) la Ley Orgánica Municipal será el principal referente.

#### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

Al comienzo de la vigencia del MAP se trabajará con las entidades públicas responsables para establecer una línea de base y la definición de indicadores suficientemente precisos.

Paraguay reconoce la fragilidad y debilidad institucional de muchas de las entidades públicas tanto a nivel nacional como subnacional, especialmente en el marco legal de sus constituciones, superposición de funciones, organizaciones débiles, sistemas sectoriales con bajo nivel de articulación y rotación elevada de los recursos humanos. La Cooperación Española orientará su esfuerzo financiero y técnico en apoyar las demandas en torno a estas necesidades.

#### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

El Gobierno paraguayo valora la experiencia española en el sector, puesta de manifiesto en el trabajo desarrollado en los últimos años. Destaca especialmente el escaso número de actores de la Cooperación Internacional que permiten trabajar en el fortalecimiento, tanto de la institucionalidad pública nacional como departamental o municipal.

En el marco del proceso iniciado hace años para la Innovación Estructural del Poder Ejecutivo, la Cooperación Española se compromete a ser socio con el Gobierno para apoyar acciones que acompañen este importante trabajo de innovación.

Sobre el fortalecimiento de las administraciones subnacionales, la Cooperación Española cuenta con ventajas comparativas derivadas de su proceso de descentralización y de su experiencia de trabajo en Latinoamérica, particularmente con el Programa Municipia y el trabajo de la Cooperación Descentralizada.

Las ONGD's españolas tienen un papel clave en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y el seguimiento al cumplimiento de los derechos humanos.

#### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

Las acciones en los temas de políticas sociales y de la gestión pública se articularán con la Presidencia de la República a través de los siguientes órganos competentes: GSP, STP y Secretaría de la Función Pública, así como con el MH; y en el ámbito subnacional con las Gobernaciones y Municipalidades.

Las iniciativas en el área de seguridad pública y acceso a la justicia serán coordinadas con el Ministerio del Interior, el Ministerio Público, el MJT y la Secretaría de la Mujer.

#### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

La AECID ha sido tradicionalmente un actor presente en este sector. La Administración General del Estado (Ministerio de Presidencia, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Igualdad, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, etc.), Autonómica y Municipal españolas continuarán apoyando.

La Cooperación Descentralizada, a través de la AEXCID y la AACID, juegan un papel relevante en el sector, especialmente en el ámbito de los gobiernos subnacionales.

Las ONGD españolas, a través del trabajo desarrollado con sus pares del país, tendrán un papel de articulación en el fortalecimiento de la sociedad civil.

#### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

La AECID contribuirá en el sector y en las áreas definidas como socio activo, articulando, facilitando y dando seguimiento a los diferentes instrumentos utilizados. Así, participará activamente en los espacios de armonización que sean conformados por el Gobierno y/o donantes.

#### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector**

La AECID continuará apoyando al sector también a través de Programas Regionales, como el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), el Programa Indígena, el Programa MUNICIPIA, el Programa MERCOSUR o los Programas Iberoamericanos en el marco de la Conferencia Iberoamericana.

Adicionalmente, las ONGD's podrán acceder a las convocatorias de las diferentes administraciones públicas españolas. Las propuestas que presenten las ONGD's tendrán que garantizar las orientaciones estratégicas acordadas en el presente MAP.

La Cooperación Descentralizada continuará trabajando en el sector a través de sus mecanismos e instrumentos.

### **4.1.2. Sectores de Intervención**

#### **Agua y saneamiento**

##### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española**

La PPDS en su Eje Estratégico de Calidad de Vida para Todos y Todas establece el derecho de la población a tener acceso universal a los servicios sociales de calidad. En este sentido se ha diseñado el Programa Emblemático de Abastecimiento de Agua y

Saneamiento. En el ámbito estrictamente sectorial, el Plan Estratégico Sectorial (PES) identifica las necesidades del sector de agua potable y saneamiento hasta el año 2013.

#### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

Durante la vigencia del MAP, la Cooperación Española concentrará sus actuaciones en apoyar la consecución de los objetivos de la política pública mediante los recursos del FCAS; en concreto contribuir a la consecución de las metas prioritarias, 80,2% de la población con acceso al agua potable y 80,4% con acceso a saneamiento básico.

#### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

La ventaja comparativa de la Cooperación Española en el sector viene dada por los diferentes factores.

El FCAS, que es fruto del compromiso adquirido por España para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y saneamiento, tal como se establece en el III Plan Director de la Cooperación Española y supone una contribución muy importante para alcanzar los ODM, en particular la meta de reducir al 2015 el número de personas que carecen de estos servicios. Se creó en 2007 y comenzó sus actividades en 2008, estando dotado de un presupuesto de 1.500 millones de dólares y un ámbito de actuación latinoamericano.

Otros esfuerzos de la Cooperación Española se canalizan a través de las CCAA (Andalucía) y contribuciones a organismos multilaterales (PNUD, OIT, OPS, UNICEF), todos con el común enfoque de derechos, gobernanza y de gestión integral de recursos hídricos.

Adicionalmente, existe en España una fuerte institucionalidad de gestión del agua, a través de las Confederaciones Hidrográficas de Cuenca, dependientes del Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino.

#### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

A pesar de la gran dispersión de instituciones que realizan actuaciones en agua y saneamiento, la Cooperación Española ha sabido responder a las instituciones principales con competencias claras en el sector, especialmente con los recursos del FCAS y la intermediación del BID. En primera instancia, se apoya al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), como entidad rectora del sector. En el ámbito rural, se trabaja con el Servicio Nacional de Agua y Saneamiento (SENASA) que tiene las competencias para atender las necesidades de agua potable y saneamiento en poblaciones menores a 10 mil habitantes. Con la Secretaría de Acción Social (SAS), se atenderán las necesidades de la población pobre y en extrema pobreza que es beneficiaria de los principales programas sociales del Gobierno. Con la Secretaría del Ambiente (SEAM) se abordarán aspectos inherentes a la gestión integral de recursos hídricos.

#### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

El actor principal e integrador de la acción española en agua será la AECID, en su papel dual de financiador líder del sector, pero también de interlocutor estratégico; su presencia en el sector se consolida gracias al FCAS, que tiene al BID como socio en varias intervenciones.

En el nivel subnacional, además de los recursos que canaliza la AECID vía FCAS, se cuenta con la participación de la AACID en el marco de su Programa Integral en el Departamento de Itapúa.

Serán actores importantes universidades o centros especializados en cuestiones hidrológicas que generan conocimiento técnico-científico especializado en el sector.

#### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

La Cooperación Española se constituye en actor clave en el sector en todos los escenarios de coordinación entre el Gobierno y los donantes, específicamente con el MOPC, el SENASA y la SAS.

En Paraguay, además de España y el BID como socios activos, apoyan el sector la JICA y el Banco Mundial. Es importante mencionar que el país también recibe fondos para intervenciones en agua y saneamiento provenientes del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

A principios de 2011, el Gobierno a través del MOPC convocó la constitución de una Mesa de Donantes y Cooperantes.

#### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector**

En el marco del FCAS, la AECID ha aprobado entre el 2009 y 2010 tres proyectos por valor de 107 millones de dólares: Programa de Soluciones de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Chaco Central y Ciudades Intermedias de la Región Oriental; Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural, y Programa de Abastecimiento de agua y saneamiento básico en las comunidades pobres y de extrema pobreza de Paraguay.

Complementariamente, en el marco del Fondo España/PNUD para el cumplimiento de los ODM, en 2008 se aprobó bajo la Ventana de ODM “Gobernanza Económica” un proyecto orientado a mejorar la gobernabilidad del sector de agua potable y saneamiento, por valor de 3,6 millones de dólares, el cual tiene previsto finalizar en 2012.

### **Educación**

#### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a las que contribuye la CE**

El Gobierno de Paraguay a través de la PPDS define la Educación como un Bien Público, y se propone como meta garantizar el acceso, la calidad y la equidad como derecho fundamental de las personas a lo largo de su vida. En concordancia con esta política, el Gobierno implementa el Programa Emblemático Paraguay Lee y Escribe, Alfabetización de Jóvenes y Adultos.

Por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha lanzado el Plan Nacional de Educación 2024 (PNE) que arroja luces sobre puntos estratégicos prioritarios: universalización y contextualización de las políticas, multilingüismo e interculturalidad, educación científica y tecnológica, formación ciudadana y participación protagónica, nuevo perfil de docentes y política de formación, reforma de la educación superior, nueva propuesta educativa, y educación a lo largo de la vida.

#### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

En el marco del PNE 2024, la Cooperación Española trabajará promoviendo la consecución de las siguientes metas:

- Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de la educación media
- Fortalecimiento de la formación docente continua, inicial y en servicio
- Mejoramiento de la atención de la población indígena
- Mejora de la cobertura y calidad de la educación para jóvenes y adultos
- Ampliación del acceso a estudios de nivel post universitario



### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

La Cooperación Española ha realizado una intensa labor en el apoyo a la educación en Paraguay. Destaca la ejecución del Programa para la Educación Básica Bilingüe y Media de Jóvenes y Adultos PRODEPA Ko`e Pyahu, con el apoyo del Ministerio de Educación español y la gestión de la OEI que actualmente se encuentra en su última fase de ejecución. Además la Cooperación Española ha contribuido con subvenciones específicas destinadas a mejorar la eficiencia del Ministerio de Educación y la prevención de la violencia de género en el ámbito educativo. Asociados a PRODEPA han surgido proyectos dirigidos a la formación técnico-profesional y a la educación de adultos que han atraído fondos financiados por AECID, el Ministerio de Educación de España, Fundación ONCE para América Latina, AACID, AEXCID y la Comunidad de Madrid.

Asimismo España ha firmado con Paraguay un Programa de Conversión de Deuda en educación por valor de 10 millones de dólares. El Comité Binacional ha aprobado tres proyectos por el monto total de los fondos.

Es destacable también la labor llevada a cabo en materia de formación profesional por las tres Escuelas Taller en Asunción, Concepción y San Pedro, habiendo cumplido la de Asunción 20 años de funcionamiento.

Existen organizaciones de la sociedad civil que cuentan con una importante experiencia acumulada y que de la mano del MEC han ampliado el acceso de la educación a sectores vulnerables.

### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

El principal socio es el MEC, que en el marco de sus competencias otorgadas por ley es la entidad responsable de las actuaciones en el sector educativo. Se cuenta asimismo con el apoyo de la OEI como administrador de los fondos en varios proyectos.

A nivel subnacional se continuará apoyando a los Municipios de Asunción, Concepción y San Pedro con los que se implementan los proyectos de Escuela Taller (ET) que contribuyen a la formación técnica-especializada de jóvenes. El proceso de transferencia de las ET no se encuentra a día de hoy maduro, y durante el periodo de vigencia del MAP se priorizarán los esfuerzos institucionales en ese sentido. Es de señalar que las ET cuentan con la homologación de las certificaciones por parte del MEC y que tienen un impacto económico ya que inciden sobre el empleo cualificado de los jóvenes.

En el marco del Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) la cooperación española trabaja actualmente con las siguientes universidades paraguayas: Universidad Nacional de Asunción, Universidad Católica y Universidad Autónoma de Asunción.

### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

Durante 2012 AECID continuará ejecutando un proyecto de apoyo al MEC para mejorar la formación de docentes, fortalecer la Dirección de Planificación del Ministerio y promover la armonización de donantes en el sector.

Se garantizará el éxito de la transferencia al MEC del Programa PRODEPA, en el que la Cooperación Española ha invertido alrededor de 12 millones de euros a lo largo de diez años.

Las ONGD españolas llevarán a cabo los programas comprometidos a través de convenios cuya duración es similar al MAP.

El Ministerio de Economía y Hacienda español garantizará la adecuada utilización de los fondos provenientes del Programa de Conversión de Deuda Externa. Estos fondos serán destinados a los siguientes tres objetivos: 1) mejora de las condiciones de aprendizaje de

la enseñanza media, 2) refuerzo de la formación de docentes y 3) mejora de la red de infraestructuras educativas para la población indígena.

Las universidades españolas mantienen vínculos importantes con sus pares paraguayas: Universidad Nacional de Asunción, Universidad Católica y Universidad Autónoma.

#### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

La UE ha establecido Educación como una de las prioridades básicas de su cooperación con Paraguay, aportando 54 millones de euros mediante apoyo presupuestario sectorial durante el periodo 2007-2010, a los que añadirá 41 millones adicionales durante el periodo 2011-2013<sup>33</sup>. El MEC cuenta además con otras contribuciones importantes como las provenientes del BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

#### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector educación**

Durante la vigencia del MAP la intervención de la Cooperación Española en Educación irá dirigida a la finalización de PRODEPA, el seguimiento y monitoreo del Programa de Conversión de Deuda Externa, la ejecución de proyectos y convenios comprometidos a través de ONGD's, la continuidad y posible reubicación de las Escuelas Taller, así como la ejecución de los programas de Becas MAEC-AECID, Fundación Carolina y el Programa de Cooperación Interuniversitaria, instrumentos que tratarán de ser utilizados como refuerzo añadido a los sectores de concentración.

### **Cultura y desarrollo**

#### **a) Identificación de políticas/estrategias de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española**

La PPDS en su Eje Estratégico 1.7 Calidad de Vida para Todos y Todas integra el área denominada Desarrollo Cultural que busca preservar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso de bienes y servicios culturales.

Este eje estratégico asigna al Estado la responsabilidad de promover, regular y proteger procesos, bienes y servicios culturales. Asimismo, considera a la Cultura como un derecho que permita a los ciudadanos la expresión, la creación y la preservación del patrimonio para su uso y disfrute.

La Cooperación Española tomará como referencia la actual Ley Nacional de Cultura y desde un enfoque de derechos culturales basará las actuaciones en el sector de cultura y desarrollo en las demandas e iniciativas de los actores públicos y privados.

El Programa de Patrimonio para el Desarrollo de la CE, se alinea con el eje estratégico 1.7 del PPDS apoyando la recuperación, puesta en valor y gestión del patrimonio cultural, procurando favorecer con ello el desarrollo económico y social. El Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turismo 2008-2018 identifica los marcos estratégicos bajo los cuales la Cooperación Española ha estado actuando en este ámbito, especialmente en las Misiones Jesuíticas.

La CE fomentará el desarrollo de capacidades en las distintas dimensiones de la vida cultural con incidencia en el desarrollo, así como la dimensión económica de la cultura y su rol en la inclusión social.

#### **b) Metas de los resultados de desarrollo vinculados al sector**

---

<sup>33</sup> Plan Indicativo Nacional de la UE.

Desde una visión de mayor incidencia y de común acuerdo con las entidades públicas con competencia en el sector, se ha definido orientar las intervenciones de la CE hacia el logro de las siguientes metas:

- Apoyo a la creación cultural y a la promoción y difusión de los bienes y servicios culturales.
- Profesionalización del capital humano de las organizaciones públicas y privadas en gestión cultural y del patrimonio.
- Ampliación de las oportunidades de acceso a la producción y consumo cultural a nivel nacional, regional e internacional.
- Fortalecimiento de las administraciones y instituciones culturales

### **c) Ventajas comparativas de la Cooperación Española en el sector**

La Cooperación Española cuenta con una amplia trayectoria en el ámbito de la cooperación cultural con América Latina, lo que la ha llevado a asumir una posición de liderazgo en este ámbito respecto a otros donantes. En 1976 se inaugura el Centro Cultural Español Juan de Salazar (CCEJS) en Asunción, que pronto se convierte en un polo cultural de referencia, y en 1991 la Cooperación Española inicia el Programa de Patrimonio para el Desarrollo (P>D) en Paraguay, para progresivamente desarrollar actividades en otras líneas de actuación de su Estrategia de Cultura y Desarrollo.

La CE es uno de los principales socios de desarrollo en el sector cultural en Paraguay, por la regularidad y trayectoria de su presencia, por su papel en el fortalecimiento institucional, por su apoyo a la descentralización cultural, por mantener un equipamiento cultural de calidad y positivamente valorados, el CCEJS, que garantiza una prestación de servicios culturales de primer nivel y que no ofrecen otros agentes culturales que operan en el país, y por ser pionera en el desarrollo de programas culturales en ámbitos de exclusión social.

### **d) Socios locales con los que se trabajará en el sector**

Durante la vigencia de este MAP la Cooperación Española continuará dando apoyo a la SNC, contribuyendo a su fortalecimiento institucional y al refuerzo de las políticas culturales. La Cooperación Española también mantendrá su colaboración con la SENATUR y con diversas municipalidades, así como con otras instituciones relacionadas con el ámbito de la cultura.

### **e) Actores de la Cooperación Española y rol de cada uno de ellos en el sector**

El principal actor de la CE en este sector es la AECID, que cuenta en Paraguay con dos Unidades de cooperación en el Exterior, la OTC y el CCEJS, adscritos a la Embajada de España, que también ejecuta una programación propia. Se trata de un sector en el que existen por el momento pocas ONG activas. El Museo de Altamira ha participado en dos proyectos.

### **f) Tipo de asociación y división de trabajo con donantes**

A diferencia de otros sectores de este MAP, el sector Cultura y Desarrollo en el Paraguay no concentra muchos donantes, consolidando a España como un donante líder en este sector. La CE trabajará para, junto a Paraguay y los demás socios donantes, mejorar la armonización y la división del trabajo.

### **g) Intervenciones e instrumentos de la Cooperación Española en el sector**

La Secretaría Nacional de Cultura ha recibido dos subvenciones de Estado destinadas a su fortalecimiento institucional, y una de ellas estará vigente durante una parte del periodo del MAP.

En el Programa de Patrimonio para el Desarrollo destaca la revitalización de centros históricos (Centro Histórico de Asunción), la restauración y puesta en valor de las Misiones Jesuíticas de Jesús, Trinidad y San Cosme Damián, declaradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y los proyectos de habitabilidad en los municipios de Asunción, San Pedro Ycuamandyyú y Concepción. Este programa va más allá de la preservación y la obra civil, contribuyendo al fortalecimiento institucional, a la formación de capacidades, a la investigación y a las soluciones de habitabilidad.

El CCEJS elabora anualmente un Plan de Centro que establece sus líneas estratégicas de actuación, define un marco de resultados y sirve de base para la programación de sus actividades.

Entre las nuevas actividades de Cultura y Desarrollo en sentido amplio que está desarrollando la CE en los últimos años se podría destacar aquellas destinadas a descentralizar el acceso y la producción de los bienes y servicios culturales a todo el país y no sólo a los principales núcleos urbanos, así como las actividades con componente de interculturalidad o de inclusión social, como el programa de cultura en centros penitenciarios iniciado en 2008, con una fuerte aceptación por parte de la población beneficiaria.

En Cultura y Desarrollo la CE ejecuta de forma directa las actividades del CCEJS. Para el resto utiliza instrumentos de cooperación bilateral, multilateral a través de la OEI y en menor medida hasta la fecha, a través de las ONG. La CE también coopera a nivel regional apoyando el Espacio Cultural y los Programas Iberoamericanos.

#### **4.1.3. ACCIÓN HUMANITARIA**

El III Plan Director recoge como objetivo contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y la reconstrucción. Coherente con este mandato, la AECID ha diseñado la *“Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo”* cuya aplicación permite que los actores españoles de cooperación orienten sus actuaciones para mejorar la respuesta humanitaria de España.

La PPDS incluye la Gestión de Riesgos de Desastres como uno de los temas transversales que deben integrarse sistemáticamente en las políticas, planes y programas de desarrollo, a fin de fortalecer las acciones de prevención, mitigación, atención y reconstrucción.

La Ley 2615/05 crea la Secretaría Nacional de Emergencia Nacional (SEN) en Paraguay como la institución responsable de la gestión de riesgos y la atención de emergencias, que articula el Comité Nacional de Emergencias y el Sistema Nacional de Emergencias (SNE).

Las principales amenazas que afectan a Paraguay, tanto de origen natural como humano se derivan fundamentalmente de inundaciones, sequías e incendios, a los que hay que añadir los riesgos derivados de epidemias. En los últimos años, la Cooperación Española ha apoyado emergencias en el país derivadas de sequías, incendios y epidemias de dengue y de fiebre amarilla, fortaleciendo en paralelo el SNE y la SEN, como órganos responsables. Sin embargo, la experiencia con esta entidad no ha resultado satisfactoria para la Cooperación Española (subvenciones que no fueron ejecutadas parcial o totalmente y a la fecha se encuentran todavía pendientes de devolución) lo que desaconseja iniciar en este periodo acciones de tipo preventivo o de reducción de riesgos.

En caso de desastre las ONGs españolas, en el marco de sus capacidades y experiencia, podrán canalizar fondos para la atención de la emergencia, así como a través de las contribuciones españolas a organismos internacionales como OPS/OMS y FAO.

## **4.2. PRIORIDADES HORIZONTALES**

La consideración de los temas horizontales toma especial relevancia en el contexto de la Declaración de París y en la Agenda para la Acción de Accra, siendo considerados como elementos fundamentales para conseguir resultados de desarrollo.

La Matriz para la transversalización de las prioridades horizontales en el MAP refleja en forma detallada los contenidos transversales (lineamientos para la intervención) e indicadores específicos o desagregados asociados a cada sector de intervención.

### **Integración de la promoción de los Derechos Humanos y la Gobernabilidad Democrática**

El trabajo realizado en esta línea comprende otro de los principios horizontales de la Cooperación Española – “Inclusión Social y Lucha contra la pobreza” e incluye la promoción de la participación ciudadana, consustancial a la construcción de la gobernabilidad democrática.

La estrategia de integración de estas prioridades horizontales se realiza desde una doble vertiente; el fortalecimiento del aparato institucional público y el apoyo a la sociedad civil como elemento fundamental en la construcción de diálogos, que entre otros, transfieren capacidades imprescindibles a las instituciones públicas para el cumplimiento de sus mandatos constitucionales en diversos ámbitos.

El desarrollo de un sistema integral de información y de atención a personas víctimas de violencia así como el desarrollo de las Administraciones Públicas al servicio de la ciudadanía han sido priorizadas por Paraguay.

La transversalización del enfoque de DDHH y gobernabilidad democrática se apoya en la focalización de intervenciones en el sector rural y urbano marginal, con la adopción de medidas de acción positiva hacia mujeres jefas de hogar y víctimas de violencia así como hacia comunidades y organizaciones indígenas.

Finalmente, se adoptan líneas de intervención para el sector salud – extensión de servicios públicos a la ciudadanía – y para la generación de oportunidades productivas dirigidas a ampliar el acceso en las áreas rurales, comunidades indígenas y urbano-marginales a recursos productivos, actividades económicas y al trabajo decente.

### **Integración del enfoque Género en Desarrollo**

Se establece la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones y requiere la generación sistemática de análisis de impacto diferenciales entre hombres y mujeres y que las instituciones públicas actúen coordinadamente entre sí y con la ciudadanía.

El principio de transversalidad no es, por tanto, privativo de los mecanismos para la igualdad. No obstante, la transversalidad de género debe estar coordinada por organismos de igualdad, como la Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República, cuyo papel es esencial para hacer efectiva la transversalidad.

La brecha existente entre la igualdad legal y la igualdad real hace necesario que los poderes públicos pongan en marcha políticas públicas orientadas a superar la discriminación y garantizar la igualdad. Desde esta perspectiva es importante recuperar el valor de la incorporación de las mujeres en paridad para el crecimiento económico y el desarrollo social.

La integración del enfoque de género en las actuaciones se abordará en los sectores considerados en el MAP mediante la generación de conocimientos, indicadores y datos estadísticos que den cuenta de las principales barreras y dificultades que tienen las mujeres para el acceso a servicios (salud) y a derechos económicos y civiles.

### **Integración de la sostenibilidad ambiental**

El medio ambiente es uno de los tres pilares claves en el desarrollo sostenible, y tiene especial importancia para la población más vulnerable, que es la que más sufre las consecuencias de la degradación de los recursos naturales, la contaminación y los desastres ecológicos. Por ello, en la identificación y formulación de los diferentes programas y proyectos se determinará cualquier impacto adverso, directo o indirecto de las intervenciones en cada uno de los sectores definidos, que pueda poner en riesgo la sostenibilidad e impedir que se alcance los objetivos previstos.

Con carácter general, se considerará realizar evaluaciones ambientales de las estrategias y programas; así como evaluaciones de impacto ambiental en los casos de construcción o rehabilitación de infraestructuras. Se traducirá además, en apoyar el derecho de acceso a los recursos naturales y los derechos ambientales de hombres y mujeres, y favorecer la participación de la sociedad civil.

En el sector de Gobernabilidad democrática, en forma específica se fomentarán medidas legislativas para la gestión ambiental. En los sectores de salud y educación, se promoverá la inclusión de la educación ambiental en las acciones de formación y el manejo de residuos generados en las instalaciones.

En el sector de crecimiento económico se promoverá la integración en los programas y proyectos de enfoques técnicos para la sostenibilidad ambiental. Así como medidas para el sector privado y promoción de empleo, entre otras.

En el sector de agua y saneamiento se tendrá en cuenta específicamente promover infraestructuras que representen beneficios ambientales, promover el manejo integrado del agua y de las cuencas hidrográficas e impulsar medidas para el ahorro del agua y la reducción de la demanda.

### **Consideración de la dimensión cultural y respeto a la diversidad**

Todas las intervenciones tendrán en cuenta el respeto a la diversidad cultural, de manera que se tomen en consideración las características culturales de los contextos en que se lleven a cabo, así como las manifestaciones y preferencias de las partes implicadas. Se prestará una especial atención al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT (ratificado por ambos Estados) en las intervenciones que afecten a los pueblos indígenas. La Cooperación Española podrá continuar contribuyendo a la adopción de un mecanismo de consulta a pueblos indígenas válido para los distintos sectores, proceso iniciado con el Instituto Nacional del Indígena (INDI).

## **5. COMPROMISOS DE LA CE EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

Paraguay suscribe la Declaración de París en 2009, lo que afianza las condiciones para avanzar conjuntamente con el Gobierno en acciones que promuevan mejoras en el cumplimiento de los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión para Resultados y Rendición Mutua de Cuentas.

Para acompañar este proceso, se propone una serie de objetivos de eficacia vinculados a las intervenciones y gestión de la CE en Paraguay para ser monitoreados durante la vigencia del MAP.

<b>COMPROMISOS PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA</b>		
<b>INDICADOR (Fuente Propia OTC)</b>	<b>META 2015</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>APROPIACIÓN</b>		
% sectores que cuentan con Políticas Sectoriales paraguayas, la totalidad de las intervenciones de la CE se enmarca en apoyo de dichas políticas	90%	No todas las áreas específicas de los sectores de concentración cuentan con una política específica (ej: Administración Pública).
<b>ALINEAMIENTO</b>		
% del la Cooperación Española (no incluye ONG) que se ejecuta mediante Presupuesto Público (5a).	90%	La mayoría de las próximas subvenciones serán ejecutadas por entidades públicas y justificadas conforme a los procedimientos nacionales.
% del la Cooperación Bilateral Oficial (no incluye ONG) que se utiliza el sistema de Compras Público (5b).	90%	Si los recursos son ejecutados por entidades públicas, se aplican los sistemas públicos de adquisiciones del Paraguay.
% del la Cooperación Bilateral Oficial (no incluye ONG) que no está condicionada (Ind. 8).	100%	España no condiciona su financiamiento a bienes y servicios de origen español.
<b>ARMONIZACIÓN</b>		
Número de análisis conjuntos con otro Donante (Ind. 10).	2	España estima realizar con al menos otro Donante análisis compartidos sobre un tema específico vinculado a un sector de Concentración o Intervención.
Mecanismos de Diálogo sistemático de la CE.	2	Consolidar mecanismos permanentes de dialogo y seguimiento con actores de la CE y el Gobierno (STP).
<b>GpRD</b>		
% del la Cooperación Bilateral Oficial (incluye ONG) se canalizada a los Sectores de Concentración (Salud, Gobernabilidad y Desarrollo Económico).	100%	Todas las subvenciones se orientarán a los sectores de Concentración acordados.
Número de Subvenciones anuales de la Cooperación Bilateral Oficial.	5	Se propone diseñar un Programa de mediano plazo en cada meta específica definida en los tres sectores de concentración.
% del la Cooperación Bilateral Oficial que financia un programa con indicadores previamente definidos (Ind. 11)	100%	Toda subvención tendrá un documento de programa que especifique indicadores de efectos según la Programación Operativa de la AECID.
<b>MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS</b>		
Nº de evaluaciones intermedias realizadas con el Gobierno sobre el MAP.	1	En el marco del mecanismo de seguimiento del MAP que se acuerde con el Gobierno (STP) se realizará una Evaluación Intermedia del avance del MAP.

## 6. RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS Y EVALUACIÓN

La Cooperación Española ha identificado distintos mecanismos de coordinación y rendición de cuentas de acuerdo a los siguientes cuatro niveles:

**Global:** Permitirá consolidar un espacio de coordinación de la Cooperación Española con el Gobierno de Paraguay para la revisión a medio término y final del MAP, con la interlocución de las instituciones públicas implicadas.

**Nacional:** La Cooperación Española promoverá y acompañará al Gobierno en la convocatoria de una coordinación estable de donantes a nivel nacional.

**Estratégico:** A lo interno de la Cooperación Española en el país. Será el GEC el espacio de diálogo que se regirá según los lineamientos acordados entre sus miembros.

**Sectorial:** Además de los Comités de Dirección que correspondan para el seguimiento de los Programas que sean formulados en el marco de este MAP, España participará activamente en las mesas sectoriales de donantes, que espera que sean convocadas y lideradas por el Gobierno.

**Específica:** Para el Programa de Conversión de Deuda ya están constituidos los Comités Binacional y Técnico para velar por las actuaciones que se desarrollen en el sector de educación. (Ver Anexo I)

La Cooperación Española promoverá que se tenga en cuenta la participación de la sociedad civil paraguaya en los diferentes espacios de rendición de cuentas.