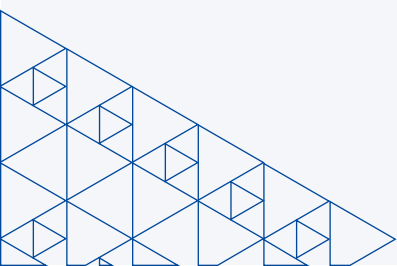
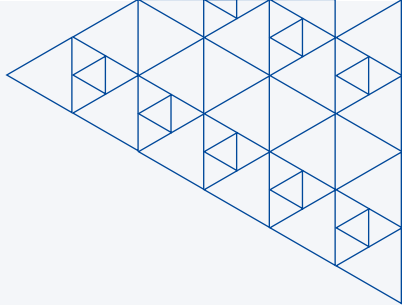


LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY

Claudina Zavattiero





La economía política de la protección social en Paraguay

Claudina Zavattiero¹

Resumen

La protección social constituye un imperativo en el marco de derechos fundamentales para el bienestar de las personas. Ante ello, Paraguay se esfuerza por avanzar en la formulación de normativas, en el diseño de políticas, planes y programas, en fortalecer la institucionalidad y en implantar reformas sectoriales. Dos importantes procesos de reciente implementación se dieron en la gestión pública del país: la instalación del sistema de protección social ¡Vamos! y el cambio hacia Presupuesto por Resultados.

El presente informe tiene por objetivo presentar los principales resultados del estudio sobre «La economía política de la protección social en Paraguay» realizado en 2021, con miras a allanar el camino para dar sostenibilidad y espacio para el crecimiento y fortalecimiento del Sistema de Protección Social ¡Vamos!

Los principales hallazgos dan cuenta de que Paraguay optó por una definición amplia de protección social destinada a toda la población, con enfoque de derechos y de ciclo de vida que permite pasar a una protección social que podría articular e integrar instrumentos contributivos y no contributivos. El camino recorrido hasta llegar a la visión sistémica de la protección social recoge una acumulación de vulnerabilidades, brechas de cobertura, deficiencias en la instalación de la temática y sucesivos intentos por establecer un sistema de protección social, atravesando tres cambios de gobierno con estrategias ligadas a la herramienta de información. Si bien la definición programática e instalación del ¡Vamos! siguió un proceso participativo, la toma de decisiones se observa centralizada en ciertas instituciones del Poder Ejecutivo, tanto en lo que respecta a la definición como al financiamiento de la protección social.

1. Este informe fue elaborado por Claudina Zavattiero, Doctora en Demografía, Investigadora Independiente. La autora agradece los comentarios y sugerencias de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, Vera Valente de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay, Gustavo Rojas y María Robledo de UNICEF y de Guillermo Montt y Verónica Herken de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Teniendo en cuenta la deuda histórica que recoge este sector, el país, al consensuar una definición de protección social y configurar el ¡Vamos! con las dimensiones y aspiraciones que se ha planteado, se posiciona a la vanguardia en el esfuerzo por garantizar el derecho a la protección social y mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población en Paraguay. Este proceso, sin embargo, no está exento de incertidumbres y desafíos.

Palabras clave: Protección social, Paraguay

Códigos JEL: H53, H55, P16

The Political Economy of Social Protection in Paraguay

Claudina Zavattiero²

Abstract

In the framework of fundamental rights to advance people's wellbeing, social protection is an imperative. In this regard, Paraguay is making efforts to advance the formulation of norms, the design of policies, plans and programmes to strengthen institutions and adopt sectoral reforms. Two important processes of implementation have unfolded in the country's public management: the installation of the ¡Vamos! social protection system and the change towards a Results-based Budget.

This report presents the main results of "The political economy of social protection in Paraguay" carried out in 2021, with the objective of contributing to the sustainability, growth and strengthening of the ¡Vamos! social protection system.

The main results show that Paraguay opted for a broad definition of social protection oriented towards the whole population with rights-centred and life-course perspectives that can lay the ground for a social protection that articulates contributory and non-contributory components. The path to this systemic vision of social protection includes a series of vulnerabilities, coverage gaps, deficiencies in the effort to install the topic and a system in and of itself through three different governments and different information-based strategies. Though the definition adopted by ¡Vamos! and the installation of the system followed a participatory process, decision-making with respect to conceptual definitions and financing remains centralized.

Bearing in mind the historical social protection deficits in Paraguay, the consensual definition, the configuration and aspiration of the ¡Vamos! positions it at the forefront in the effort to guarantee the right to social protection and improve the quality of life of the Paraguayan population. This process, however, is not free to uncertainties and challenges.

Keywords: Social protection, Paraguay

JEL codes: H53, H55, P16

2. This report drafted by Claudina Zavattiero, Ph.D. in Demography, Independent Researcher. The author is grateful for the comments and suggestions offered by the General Budget Office of the Ministry of Finance, the Technical Unit of the Social Cabinet of the Presidency of the Republic, Vera Valente of the European Union Delegation in Paraguay, Gustavo Rojas and María Robledo of UNICEF, and Guillermo Montt and Verónica Herken of the ILO Office for the Southern Cone of Latin America. Any errors and omissions are the author's responsibility.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Zavattiero, Claudina. 2022. "La economía política de la protección social en Paraguay". Santiago, OIT.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Esta publicación es una iniciativa del Proyecto Protección Social y Gestión de las Finanzas Públicas (PS-GFP), ejecutado por OIT y UNICEF con el apoyo de la Unión Europea en Paraguay. El contenido del material no necesariamente refleja la posición ni la opinión oficial de la Unión Europea.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: Biblioteca_santiago@ilo.org

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶ Índice

▶ Introducción	08
▶ Aspectos que determinaron la definición actual de protección social	11
▶ Sucesivos intentos de instalación de un sistema de protección social	20
▶ Definición actual de protección social	24
▶ Decisiones sobre el financiamiento en protección social	25
▶ La visión sistémica de protección social	26
▶ Reflexiones finales y recomendaciones	40
▶ Referencias bibliográficas	45

Introducción

La protección social busca asegurar el ejercicio de derechos ante riesgos o contingencias que pueden generar impactos inmediatos, a mediano y largo plazo, afectando la calidad de vida y el capital humano de las personas, por lo que requieren ser prevenibles y mitigables con políticas públicas adecuadamente diseñadas. En el caso de Paraguay, los riesgos se acentúan a causa de la alta informalidad laboral; la aún alta tasa de pobreza, a pesar de su caída en el último decenio; las múltiples formas de exclusión y las desigualdades.

Asimismo, la protección social constituye un imperativo en el marco de derechos fundamentales para el bienestar de las personas y es un elemento clave para garantizar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad para una vida digna. De allí que es capaz de disminuir las desigualdades y promover el desarrollo humano inclusivo, sostenible y democrático, y con ello, la justicia social, la estabilidad política y el crecimiento económico del país.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de la protección social, tanto en sí misma, como en su calidad de vehículo para alcanzar otros objetivos. Su relevancia quedó plasmada en la meta 1.3 que insta a los Estados a *“Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”* (Naciones Unidas 2015).

Ante ello, el país se esfuerza por avanzar en la formulación de normativas, en el diseño de políticas, planes y programas, en implantar reformas sectoriales, en fortalecer la institucionalidad, y en reformular la estructura presupuestaria y tributaria. Resultado de ello son los progresos registrados en las últimas décadas en el desarrollo y cobertura de mecanismos contributivos y no contributivos, los que, junto con los incrementos en la inversión social, permitieron mostrar mejoras en indicadores sociales (Serafini 2017), que redundaron en un aumento de la calidad de vida de ciertos grupos poblacionales que estaban más rezagados.

Dos importantes procesos de reciente implementación se dieron en la gestión pública del país: la instalación de un sistema inédito de protección social (SPS ¡Vamos!) y el cambio hacia Presupuestos por Resultados (PpR). En el primer caso, lanzado oficialmente a fines de 2018, propone movilizar un esquema amplio y detallado de acciones públicas de políticas y programas sectoriales mediante la articulación y coordinación con más de 30 instituciones gubernamentales para el cumplimiento de acciones estratégicas a nivel nacional y territorial, que conduzcan a una llegada concurrente del Estado, a fin de contribuir a la reducción de las desprotecciones. En tanto, en el segundo caso, la vinculación entre la planificación estratégica y la programación presupuestaria en este ámbito - generalizada en todas las instituciones públicas en 2020- persigue la eficiencia y calidad del gasto público para garantizar una inversión pública que permita a las personas el acceso efectivo a servicios sociales.

En el proceso de diálogo para la elaboración de la propuesta de diseño de ¡Vamos!, el país alcanzó una amplia definición conceptual de protección social para toda la población, con la finalidad de contemplar diversos factores de desprotección social, de producir la inclusión social integral y de fomentar la cohesión social a largo plazo, acorde con el enfoque de derechos y con abordaje de ciclo de vida de las personas³. Ello implicó un progresivo y significativo aumento de los recursos públicos destinados, cuyo financiamiento proviene principalmente de recursos del Tesoro Público, fundamentalmente de impuestos.

La implementación plena de ¡Vamos! requiere del concierto de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros y la gobernanza necesaria para entablar diálogos interinstitucionales amplios, incluyentes y participativos con las demás instituciones del sector público, actores políticos, sociales y el sector empresarial. En este sentido, el presente estudio otorga insumos para ampliar el conocimiento acerca de los procesos históricos, sociales y políticos que determinaron las actuales definiciones, los actores claves -y ausentes-, la formulación del sistema y el financiamiento de la protección social, con miras a argumentar su importancia y avanzar en el proceso de su fortalecimiento en Paraguay.

3. Se debe notar que la definición de protección social en Paraguay difiere de la definición de OIT, que establece que: La protección social comprende una serie de políticas y programas formulados para asegurar atención médica ante la enfermedad e ingresos ante las contingencias sociales mediante i) prestaciones por hijos y familiares, ii) protección por maternidad, iii) prestaciones de desempleo, iv) prestaciones en caso de accidente laboral, v) prestaciones en caso de enfermedad, vi) pensión de vejez, vii) pensión de discapacidad y viii) pensión para los supervivientes. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

La investigación⁴ se llevó a cabo en el transcurso de la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia causada por COVID-19, misma que puso en relieve que una amplia proporción de la población es vulnerable y está desprotegida, por lo que indefectiblemente el país necesita aspirar y brindar protección social a todas las personas, con un rol decisivo del Estado en la provisión de políticas públicas de amplio alcance y de largo plazo para otorgar bienestar a toda la ciudadanía. Todo ello es particularmente relevante en el escenario nacional actual signado por un crecimiento del volumen de la población, cambios en su estructura etaria, crisis de diversas naturalezas (económicas, emergencias climáticas, sanitarias, entre otras) y mayor demanda de derechos.

Este documento resume a) los principales aspectos que determinaron la definición actual de la protección social, b) los intentos para instalar el concepto, c) la definición actual de protección social, d) las decisiones sobre el financiamiento de la protección social y e) la visión de sistema de la protección social.

4. Tiene un enfoque metodológico mixto que combina un abordaje cualitativo y cuantitativo de carácter descriptivo. Examina cuantitativamente las magnitudes actuales de las coberturas e inversión social y su evolución en los últimos años, y cualitativamente se basa en el análisis de las opiniones y percepciones de unas 20 entrevistas realizadas a representantes de distintas reparticiones de gobierno, de la cooperación internacional, de los actores sociales, la sociedad civil y académicos nacionales expertos en materia de protección social.

▶ Aspectos que determinaron la definición actual de protección social

a. Acumulación de vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida

Desde las primeras iniciativas en protección social hasta la actual definición y sistema han transcurrido más de 110 años en los que ocurrieron eventos políticos, económicos, sociales y demográficos trascendentes que forjaron múltiples desigualdades socioeconómicas y dieron lugar a diversas reformas (educativa, sanitaria, tributaria), siendo una de ellas, la de protección social.

Inicialmente la protección fue concebida para enfrentar consecuencias negativas sobre la fuerza de trabajo a través de prestaciones establecidas en mecanismos contributivos. Estaba destinada a cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte de funcionarios del Estado (Ley de Organización Administrativa del Estado del 22 de junio de 1909, actualmente Caja Fiscal), luego abarcó a trabajadores en relación de dependencia del sector privado formal (Decreto núm. 17071/1943, Instituto de Previsión Social) con extensión del beneficio de asistencia médica para el titular y sus familiares dependientes y subsidio en dinero a los asegurados que no pueden trabajar por enfermedad, supervivencia y maternidad. La expansión de esta política contributiva hacia segmentos que no habían sido cubiertos se produjo desde la segunda mitad del siglo XX en consonancia con lo que venía ocurriendo a nivel mundial enmarcado en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

El seguro social provee cobertura en siete de las nueve ramas establecidas en el Convenio sobre la seguridad social, mediante prestaciones en bienes y servicios médicos para riesgos de accidentes, enfermedad, maternidad, y prestaciones económicas o pecuniarias de corto plazo (subsídios e indemnizaciones) y de largo plazo (jubilaciones y pensiones) en la vejez. Hasta el momento no ha implementado prestaciones familiares⁵ y a pesar de esfuerzos recientes, tampoco las prestaciones

5. Parte VII, artículo 39 a 45 del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

de desempleo⁶ establecido en un marco más amplio de seguridad social propuesto por la OIT.

Las fallas en su aplicación, imputables tanto al diseño de la seguridad social (OIT 2019) como a las características de un mercado laboral con alta informalidad (GS 2017, STP 2016), han ocasionado una multiplicidad de grupos desprotegidos de derechos (Navarro y Ortiz 2014). Estos, tampoco encontraron respuestas adecuadas en otros sectores de la política social debido a la falta de universalización de derechos y escaso rol del Estado en la garantía de los derechos de la ciudadanía, principalmente hasta la caída de la dictadura militar en 1989. De este modo, las políticas públicas aplicadas fueron ineficientes, ineficaces y de bajo alcance, dejando una enorme deuda social.

Ello ha sido compensado con diversas reformas sectoriales y prestaciones de la política social selectiva no contributiva (de menor intensidad protectora que las de corte contributivo) tendientes a proveer a la población en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad de mínimos de protección social, principalmente para el alivio de la pobreza y la reducción de la exclusión, lo que, en general contribuye a atenuar las vulnerabilidades, pero no las elimina. Entre dichos contingentes queda una porción de población que adquiere parte de los servicios de bienestar en el mercado a través de gastos de bolsillo en educación, salud, vivienda, cuidados, entre otros (González y Maldonado 2021). La familia, en ocasiones la comunidad, y organizaciones locales, operan desde la microsolidaridad con acciones de beneficencia que en ciertos casos sustituyen o subsidian la acción estatal (García 2002), en lugar de exigirse la implementación de políticas sociales que garantizan derechos estipulados tanto en la Constitución Nacional como en diferentes leyes.

El siguiente esquema sintetiza el recorrido de la protección social en diversos periodos de la historia reciente del país. Como trasfondo estructural de este panorama se encuentran múltiples formas de desigualdades (Capurro, y Robledo 2017), las cuales han tenido un escaso abordaje explícito desde las políticas públicas.

6. Parte IV, artículo 19 a 24 del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Evolución de intervenciones de protección social en determinados contextos políticos, económicos y sociales, Paraguay, 1909 a 2010.



Fuente: Elaboración propia.

b. Brechas de coberturas

La protección social en Paraguay integra la seguridad social, las políticas sociales de carácter universal y las políticas selectivas. En el primer caso se trata mayormente de mecanismos contributivos, en tanto, en los otros dos son no contributivos financiados con impuestos u otras fuentes.

Un indicador global da cuenta de que la proporción de población cubierta por niveles mínimos de protección social en 2019 alcanza al 25,5 por ciento de

la población, compuesto por el grupo que aporta a una caja de jubilación, percibe jubilación o pensión, o participa de programas sociales: *Tekoporã* y pensión alimentaria para adultos mayores. Si solamente se tienen en cuenta los programas sociales de transferencia de ingresos, la cobertura es del 13 por ciento de la población ⁷.

Seguridad social

La seguridad social es uno de los componentes principales de una política de protección social organizada por el Estado. Una pensión digna durante la vejez, producto de la generación de ahorro previsional, es un derecho fundamental al que debería acceder toda persona mayor al final de la vida productiva. A pesar de que este ámbito es de muy larga data, sigue presentando importantes brechas de cobertura.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, la tasa de cobertura activa de la seguridad social es del 23,2 por ciento de la población ocupada de 18 años y más de edad que aporta a algún sistema de jubilación en 2020 (763.000 personas, cuyas edades están comprendidas mayormente entre los 25 y 39 años). En tanto, si se restringe solamente a la población asalariada de 18 años y más de edad alcanza al 41,8 por ciento, debido a la alta informalidad del mercado de trabajo.

Entre quienes aportan, el 67,6 por ciento lo hace a IPS y 30,2 por ciento a la Caja Fiscal, entidades que aglutinan la mayor cantidad de afiliados. La diferencia es cubierta por los restantes seis regímenes públicos y el sector privado no regulado.

El IPS creció fundamentalmente en número de asegurados en el área de salud, ya que muchos de los colectivos que se incorporaron como los funcionarios del Ministerio Público y del magisterio nacional aportan jubilaciones en la Caja Fiscal. Según los datos administrativos del IPS, la cantidad de aportantes casi se duplica en la última década, pasando de 331.966 personas aportantes en 2010 a 620.124 en 2019, con 60.640 jubilados y pensionados, lo que da una relación de 10 aportantes por cada persona jubilada.

El ingreso voluntario de trabajadores independientes, empleadores y amas de casa al sistema no ha redundado en una mejora significativa -a pesar de que

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

representan el 45,2 por ciento de la población ocupada (INE 2020)-, y por ende quedan desprotegidas ante eventos que pueden significar una gran erogación de sus ingresos.

La Caja Fiscal mantiene el número de su población activa en torno a 200.000 personas y de jubilados y pensionados cerca de 50.000 personas, lo que da una relación de cuatro aportantes por cada jubilado o pensionado (2017). Acumula un déficit de Gs. 1 billón que se financia con el superávit de otras cajas y con impuestos.

De lo anterior se desprende que la extensión de cobertura promovida por la Constitución de 1992 en su artículo 95, se da mayormente a expensas de las personas afiliadas al IPS. La baja participación de trabajadores, asalariados e independientes, en el sistema de seguridad social se da tanto por razones legales-institucionales como por los altos niveles de evasión. Los grupos mayormente desprotegidos son: trabajadores rurales, de la construcción, en el empleo doméstico, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Estos consideran financiar su vejez mediante la continuidad en el mercado laboral o a través del aporte de los hijos (STP 2016).

La cobertura pasiva contributiva alcanza, en 2020, al 11,8 por ciento de las personas de 60 años y más, lo que equivale a unas 84.000 personas del total de 711.390 personas mayores (INE 2020). La baja cobertura de jubilaciones y pensiones significa la pérdida de autonomía económica en la edad de retiro laboral y dependencia del apoyo que pueda otorgar la familia, la comunidad o el Estado. Además, cabe señalar que el 57 por ciento de aportantes a IPS no logrará acumular los haberes jubilatorios para optar a una jubilación. La mayoría de ellos son aportantes de bajos ingresos con trayectorias laborales marcadas por un tránsito dentro y fuera de la formalidad (Bai y Zelko 2022).

Políticas sociales universales con acciones en protección social

- **Salud:** el sector público brinda la mayor parte de la cobertura⁸ mediante el impulso dado a la atención primaria de la salud (APS), con la creación y el desarrollo de las unidades de salud familiar (USF) y la declaración de gratuidad de las consultas desde el 2008. La expansión de la atención de la salud ha sido significativa en los últimos años, con cierre de brechas entre grupos, aunque aún

8. El 57,5 por ciento de la población recurre principalmente a establecimientos del MSPBS cuando se enferma o accidenta (INE 2020).

no alcanza la cobertura universal (38,6 por ciento de las personas no accedieron a consultas médicas estando enfermas o accidentadas -el acceso a los servicios sanitarios depende del tipo de empleo, la capacidad de pago y la ubicación geográfica-). Existe un importante gasto de bolsillo de los hogares.

- **Educación:** la oferta pública cubre a la mayor parte de la población que asiste a los niveles que son obligatorios⁹. Es particularmente relevante en el sector rural y de bajos ingresos. Los indicadores educativos presentaron mejoras en las últimas dos décadas (cobertura de la educación escolar básica (EEB), reducción de la tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad y aumento de los años promedio de estudio de la población de 10 años y más). Adolece de problemas como sobreedad y deserción desde el tercer ciclo de la EEB (MEC 2016). La infraestructura física y tecnológica, así como la formación de los docentes son otros de los desafíos en este sector (Elías, Molinas y Misiego 2013). El 16,5 por ciento de la población de 15 a 17 años se encuentra fuera del sistema educativo¹⁰.

- **Empleo:** desarrollo incipiente de políticas, planes y programas frente a indicadores del mercado laboral que muestran escasas condiciones de trabajo decente y formal (65% de la población de 15 y más años de edad tiene ocupación informal no agropecuaria), salarios que no otorgan seguridad económica y una protección social insuficiente. Las intervenciones estatales se dan en tres áreas principales: a) servicios de búsqueda de empleo y colocación; b) formación profesional y desarrollo de la iniciativa empresarial, y c) formalización.

- **Política de cuidados:** necesaria pero todavía pendiente. Conecta los tres sectores expuestos.

Principales programas sociales no contributivos

Los niveles de exclusión puestos de manifiesto requieren intervenciones focalizadas para acelerar la inclusión social de aquellos grupos que se encuentran rezagados. En este ámbito se han encontrado 82 programas, ejecutados en unas 26 instituciones, que entregan más de tres millones de prestaciones a un poco más de dos millones de personas. Cinco programas aglutinan el 61,8 por ciento del total, por lo que a continuación se describen sus principales características.

9. El 82,3 por ciento de la población 6 a 17 años de edad asiste a una institución de enseñanza formal pública, el 7,7 por ciento a una subvencionada y el 10 por ciento restante a instituciones privadas (INE 2020).

10. Deserción desde el tercer ciclo de la EEB

- **Unidades de Salud Familiar (USF):** es la estructura física en la que se ejecuta una parte importante de la estrategia de APS. Existen 808 unidades disponibles con una cobertura de aproximadamente 2 millones de personas en 2019. A la fecha persiste un déficit de unidades y, por ende, de poblaciones no cubiertas.

- **Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP):** dispone de 68 unidades operativas en las que se certificó a 158.648 personas de 15 y más años de edad en 2020 (MTESS 2020). La falta de capacitación orientada al trabajo es mayor entre personas en situación de pobreza, quienes residen en zonas rurales y entre los hombres.

- **Tarifa Social de la ANDE:** garantiza el acceso a la energía eléctrica a segmentos más vulnerables de la población, evitando el gasto de bolsillo a unas 287.675 familias participantes en 2019 (MH 2019), cifra que se acerca bastante al número de viviendas en situación de pobreza monetaria.

- **Tekoporã:** brinda asistencia a 164.309 familias participantes en 2020, que equivale aproximadamente a 600.000 personas en todo el país. Representa menos de 1 por ciento del PIB e impacta en casi el 10 por ciento de los ingresos de los hogares rurales del decil más pobre. Permite contener 0,6 puntos porcentuales de la pobreza. La mayor parte de la titularidad del programa es ejercida por mujeres, lo que revela implicancias controversiales con relación a la sobrecarga en términos de cuidado de los miembros del hogar (Nickson 2018).

- **Pensión alimentaria para adultos mayores:** dirigida a una parte de la población que no ha podido acceder a una jubilación. La asistencia monetaria mensual equivalente al 25 por ciento del salario mínimo vigente. En 2020 alcanzó a 219.780 personas de 65 años y más, lo que representa al 41,4 por ciento del total de personas de 65 años y más. Permite contener 1,3 puntos porcentuales de la pobreza. En términos de cobertura, la pensión duplica el volumen de personas mayores protegidas por el sistema previsional, sin embargo, debido al monto del beneficio los efectos de la pensión no contributiva resultan restringidos frente al objetivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos, incluida la autonomía económica. Es importante evaluar la sostenibilidad del programa frente a la tendencia de crecimiento de la población adulta mayor.

El avance de los programas no contributivos ha sido positivo tanto en número de iniciativas como en crecimiento expansivo, frente al pilar contributivo que fue más moderado, lo que explica la necesidad de los primeros. A pesar de ello,

existen brechas de coberturas en los riesgos atendidos y desatención de ciertos riesgos sociales que experimentan las personas durante las etapas del ciclo de vida (Casalí y Velásquez 2016).

La ejecución de la inversión social de la Administración Central -y en particular las funciones de promoción y acción social y seguridad social- tuvo un incremento progresivo (2003-2019). El monto ejecutado en las funciones presupuestarias que agrupan los programas de promoción y acción social y seguridad social alcanzó en 2019 los 10 billones de guaraníes. Dicha cifra representa el 41,6 por ciento de la inversión social, el 23,6 por ciento del total de la Administración Central (AC) y el 4,3 por ciento del PIB.

La inversión en promoción y acción social se puede desagregar a nivel departamental con base en la distribución de los presupuestos de las instituciones de la AC, sin embargo, una proporción significativa (entre el 50 por ciento y el 79 por ciento, dependiendo el año) es asignada a alcance nacional, lo cual dificulta realizar cálculos sobre cobertura respecto a la densidad poblacional o nivel de pobreza.

La principal fuente de financiamiento de la inversión social son los recursos del Tesoro Público -fundamentalmente provenientes de impuestos- (65,4 por ciento en 2019). Los recursos institucionales o recursos propios adquirieron relevancia en el periodo analizado entre 2003 y 2019. En 2003 financiaban el 15,6 por ciento de la inversión social, proporción que se elevó al 32,4 por ciento en 2019. Una parte de este incremento se debió al aumento de los fondos provenientes de Itaipú (Ley núm. 1309/98 y Ley núm. 3984/10 regalías y compensaciones).

c. Ausencia de definición conceptual, normativa e institución rectora

El Estado paraguayo carecía de una definición conceptual, normativa e institucional clara que se encargue del diseño de las acciones comprendidas en el campo de la protección social.

El marco normativo en protección social es amplio y disperso, principalmente en derechos laborales y seguridad social¹¹, así como para la protección a la niñez y adolescencia. La protección a las mujeres trabajadoras y la maternidad son más recientes, al igual que las de inclusión social, específicamente dirigidas a aliviar la pobreza, pueblos indígenas, personas adultas mayores, violencia y cuidados.

En ausencia de un marco regulador y coordinador, el proceso de construcción y financiamiento de la protección social se realizó sin una adecuada planificación ni previsión tanto de cobertura como en materia presupuestaria, por lo que se iban atendiendo ciertas demandas que espontáneamente fueron surgiendo, pero sin una mirada multidimensional y multicausal de los problemas y por ende sin un abordaje interinstitucional articulado.

La ausencia de una fuerte rectoría en protección social generó una dispersión de competencias estatales e incumplimiento del objetivo de otorgar una protección integral. Las políticas se definían en las instituciones que eventualmente se encargaban de la implementación de los programas, en entidades del Poder Ejecutivo o en el Legislativo, con débil coordinación para que los esfuerzos no se superpongan o dejen vacíos. La institucionalidad de la protección social estaba repartida en estamentos de diferentes jerarquías (ministerios, secretarías, direcciones), cuya oportunidad para impulsar y gestionar acciones dependía de la decisión y relevancia que cada gobierno le otorgase.

Lo expuesto dio lugar a que cada gobierno presente su política, cambie la ejecución programática, los roles de las instituciones y en ocasiones no valore esfuerzos realizados. De este modo se fue acumulando una deficiente instalación de la temática en la agenda política.

11. El MTESS ha recomendado efectuar diferentes ajustes debido a la existencia de una marcada desigualdad en los derechos, contribuciones y beneficios entre las cajas, pero hasta la fecha no se ha logrado instalar una discusión o una agenda específica. El tratamiento de determinados temas o la introducción de modificaciones en el sistema del IPS está en función a la movilización de las partes interesadas, dando cuenta del poder de ciertos grupos para negociar con el Estado.

► Sucesivos intentos de instalación de un sistema de protección social

Ante el tardío y lento desarrollo de las políticas públicas sociales y de protección social; una deficiente instalación de la temática en la agenda política; un sistema de seguridad social que ha dejado a gran parte de la población desprotegida; y la fragmentación, segmentación y desconexión existente entre una gran cantidad de acciones, programas e instituciones públicas, el país ha venido promoviendo la instalación de la definición de protección social y la configuración de un sistema.

La búsqueda de apoyo político en el seno del Poder Legislativo por parte del Gabinete Social (GS) para impulsar dicha agenda transitó por varios estamentos encontrando que las bancadas, y principalmente las que tienen representación, son por excelencia el espacio en el que se toman decisiones sobre los proyectos de interés del Estado.

La temática de protección social ingresó por primera vez en la agenda oficial de Paraguay en 2006 de la mano de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Decreto núm. 8152/2006), con una aproximación conceptual centrada en los riesgos de las familias en situación de pobreza (SAS 2017). Por ende, la protección social era entendida solamente como pilar no contributivo encargado de los subsidios y de las transferencias monetarias que recibían los participantes de los programas. No se concebía como parte de la protección social a las prestaciones sociales contributivas que devienen de un empleo formal.

En 2008, con una concepción más amplia de políticas públicas basadas en el paradigma de los derechos humanos, se generó la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010-2020 «Paraguay para todos y todas», con énfasis en la universalidad en el acceso a bienes y servicios públicos en salud, educación y seguridad social. Como parte de ésta, surge entre 2010 y 2012 el primer intento de configuración e instalación de un sistema de protección social en la agenda política, -que en aquel momento se denominó «*Sãso Pyahu*¹²», para procurar resolver problemáticas históricas de informalidad laboral, vulnerabilidades y exclusión

12. Expresión guaraní que significa «romper cadenas nuevamente» o «nueva independencia»

social. La propuesta, lista para el lanzamiento en 2012, no pudo ser llevada adelante debido a vaivenes políticos que modificaron el rumbo institucional del país en 2012.

Los sucesivos intentos tropezaron con deficiencias conceptuales que impedían su apropiación -principalmente a nivel de autoridades políticas-; vaivenes políticos y cambios de gobiernos; oposiciones a la visión global de protección social y conflictos, superposición y duplicidad de acciones entre instituciones del Ejecutivo que debilitaron los esfuerzos por acelerar los avances en la protección social.

Los últimos tres cambios de gobierno por los cuales transitó la propuesta de un sistema de protección social han tenido diferentes concepciones de protección social (solo pobreza, solo seguridad social, integración de ambas) y demandado la implementación de diversas estrategias en el esfuerzo por mantener activa la intención de instalación de un sistema: uso de una herramienta de información para posicionar el tema desde el ámbito técnico, diálogo político en el Gabinete Social para reinstalación conceptual y búsqueda de aliados estratégicos para impulsar la propuesta.

En el primer cambio ocurrido en junio de 2012, y dado que fue un gobierno de corta duración (14 meses), se percibía que no había tiempo para nuevas implementaciones, sin embargo, aparece un plan desvinculado de la construcción que se venía generando, el Plan de Acción de la Alianza Público-Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con Énfasis en la Familia (APEX)¹³. La estrategia en protección social fue seguir trabajando silenciosamente el desarrollo de una herramienta de información para la generación de un Registro Único de Beneficiarios que permita continuar con el posicionamiento del tema desde el ámbito técnico.

El siguiente cambio da paso al gobierno (2013-2018) en el que se identificaron oposiciones a la visión global de protección social que se intentaba instalar y los conflictos entre instituciones (principalmente STP-SAS¹⁴) fueron decisivos para

13. El APEX fue aprobado por Decreto núm. 10472, el 28 de diciembre de 2012, teniendo como antecedente un proyecto piloto implementado en el Distrito de Curuguaty (Plan Curuguaty), luego de los hechos públicos de junio del 2012.

14. El Decreto núm. 291/2013 del Poder Ejecutivo declaraba prioridad nacional del Gobierno la meta reducción de la pobreza y encargaba a la STP la elaboración e implementación de un programa nacional de reducción de pobreza. Surgió así el Programa Nacional de Reducción de Pobreza «Sembrando Oportunidades», liderado por la STP, dirigido a reducir la pobreza a partir de la inclusión productiva para aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales. Los resultados muestran que no se logró conseguir la meta del programa de reducción de la pobreza y se debilitaron las relaciones interinstitucionales de coordinación de las políticas sociales.

plantear la implementación de una estrategia que permitiera retomar la instalación del sistema de protección social desde otra arista.

En línea opuesta con la visión de protección social que se intentaba construir, en 2014 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 (Decreto núm. 2794/2014)¹⁵, con rectoría en la STP, y en el cual se hace referencia a la protección social de manera explícita a seguridad social y temas de pobreza, abandonando la visión de sistema. Contrariamente también a lo que se venía exponiendo en el contexto internacional, por ejemplo, con la meta 1.3 del ODS 1. Como estrategia desde lo técnico se seguía sosteniendo el desarrollo de la herramienta de información con cambio de nombre a Sistema Integrado de Información Social (SIIS) y lanzada mediante el Decreto núm. 4509/2015.

En 2017, fue necesario buscar un espacio diferente y propicio para un diálogo político, lo que orientó la mirada hacia el GS, para generar desde lo técnico un proceso interno con los ministros sobre temas de protección social que permitiese orientar la definición de protección social y rediseñar el sistema, integrando lo contributivo y no contributivo. Para ello ha sido clave el rol del Ministerio de Hacienda, junto con las autoridades que conducían el GS y su unidad técnica (UTGS).

A partir de ese momento se comenzó a contar con gran apoyo de la cooperación internacional que compartió conocimientos, experiencias y mejores prácticas a través de asesores. Se generó un diagnóstico y la primera Nota Sectorial de Protección Social, que fue puesta a consideración y validada en conversatorios con más de 100 actores estratégicos, con amplias discusiones sobre qué se entendía por protección social, lo que permitió instalar el concepto y los enfoques.

El punto de inflexión para la toma de decisión a nivel de altas autoridades fue mostrar que la desprotección le puede ocurrir a cualquier persona en cualquier momento de la vida y no solamente a quienes se encuentran en situación de pobreza. Al inicio del proceso de generación del ¡Vamos!, lo expuesto ha creado cierta colisión respecto a la rectoría, estructura política y técnica de la entonces SAS, hoy Ministerio de Desarrollo Social (MDS), institución que presentaba un carácter más bien competidor que de liderazgo en el pilar que le correspondía. La disputa institucional ha sido subsanada.

15. Se erige como el instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. Su estructura está basada en tres ejes generales: reducción de la pobreza y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; inserción del Paraguay en el mundo.

Se destaca entonces que la nueva definición de protección social y el proceso de gestación del ¡Vamos! ocurrió a fines de 2017 a instancias técnicas del Gobierno Central y dentro de este del Ejecutivo, con el apoyo de la Unión Europea y el respaldo del ministro del GS de ese momento.

Este proceso fue interceptado por una nueva etapa electoral, en la cual se debía asegurar que lo que se estaba gestando tenga continuidad en el siguiente gobierno. Para ello, el saliente Ministro del GS y el futuro Ministro de Hacienda (de gran relevancia en este proceso) firmaron una nota conformando el equipo de transición, incluyendo la permanencia de la Dirección Ejecutiva de la UTGS. En ese periodo de transición de gobierno también se relevó la necesidad de reinstalación de la definición y el alcance de protección social por lo que se organizaron talleres, seminarios internacionales, la segunda Nota Sectorial con la propuesta de diseño del ¡Vamos! y se integró la presentación del ¡Vamos! como compromiso del Plan de Gobierno entrante.

De esta parte del proceso, se destacó la identificación del espacio de toma de decisiones en protección social -ya que variaba de un gobierno a otro-, el convencimiento a actores clave, diálogo político al más alto nivel y contar con una red a nivel internacional. Todo ello permitió llegar a fines de 2018 al lanzamiento del Sistema de Protección Social ¡Vamos! (GS 2019b) con el compromiso establecido en el Plan de Gobierno «Paraguay de la gente» 2018 – 2023: «Paraguay ha logrado instalar y consolidar un Sistema de Protección Social con abordaje del ciclo de vida. Paraguay protege a su población desde la concepción hasta la tercera edad» (Decreto núm. 4775/2021). Ello mostró una fuerte voluntad política para dar curso a la reforma de la protección social.

Los argumentos a favor de la necesidad de instalar un sistema de protección social se dieron en dos vías complementarias: por un lado, a raíz de los grandes sectores de población desprotegida, y por otro, debido a la falta de integración y conexión entre una gran cantidad de acciones, programas e instituciones públicas, necesarias para articular estrategias nacionales y subnacionales integrales e intersectoriales desde una visión global con llegada concurrente en atención a todos los riesgos.

► Definición actual de protección social

Un aspecto positivo del proceso mencionado es la amplia definición conceptual alcanzada, que supera visiones acotadas y recoge una amalgama de dificultades:

- Fallas en la aplicación de mecanismos contributivos imputables tanto al diseño de la seguridad social como a las características del mercado,
- Falta de universalización de derechos en otros sectores de la política social universal, como salud y educación,
- Política social selectiva no contributiva de baja intensidad protectora principalmente para el alivio de la pobreza y la reducción de la exclusión que contribuye a atenuar las vulnerabilidades, pero no las elimina, y
- Adquisición de servicios de bienestar en el mercado que genera gastos de bolsillo.

Los antecedentes expuestos han sentado las bases para que en la actualidad el país tenga una mirada amplia de protección social para toda la población, acorde con el enfoque de derechos y de ciclo de vida. La definición de protección social adoptada por Paraguay establece que:

es la acción pública mediante la cual los organismos del Estado garantizan a sus habitantes el acceso a derechos, dando prioridad a quienes viven en situación de vulnerabilidad. Ello significa que, aunque se prioricen los sectores menos favorecidos, se debe proteger al conjunto de la población respecto al goce de sus derechos (en educación, salud, empleo, entre otros) durante todas las etapas del ciclo de vida, y que deben actuar conjuntamente las instituciones comprometidas en esta materia (Decreto núm. 4775/2021, 11).

De la misma se desprende el principio de universalidad, el enfoque de derechos, de ciudadanía y el involucramiento de una amplia gama de sectores que

conforman la arquitectura institucional y la configuración de la oferta programática, con integración de lo contributivo y no contributivo.

Un punto de inflexión respecto a visiones pasadas es haber sobrepasado la concepción de protección mayormente centrada en trabajadores formales y en personas en situación de pobreza, hacia una perspectiva integral y universal con un concepto de vulnerabilidad más amplio, entendiendo que todas las personas a lo largo de su vida son susceptibles de sufrir eventos adversos que sobrepasen su capacidad para afrontarlos. Esta visión permite pasar a una protección social que podría articular e integrar instrumentos contributivos y no contributivos de seguridad social. En tanto, otro punto es haber colocado a las personas en el centro de las políticas públicas para proponer soluciones amplias en cada etapa de vida de las personas.

► Decisiones sobre el financiamiento en protección social

La práctica habitual indica que cada institución con rol implementador diseña, presenta y ejecuta programas de protección social. En ocasiones bajo marcos normativos estables, como el caso de los programas determinados por ley, y en otras dependiendo de la impronta que cada gobierno le otorgue a cada temática, y por ende a la institución. Para el efecto, cada institución que lleva adelante un programa se vincula directamente con el Ministerio de Hacienda (MH), y ésta evalúa los resultados tanto financieros como del programa social a nivel nacional para la asignación de recursos.

Dentro de este marco se han identificado importantes obstáculos para tomar decisiones en el financiamiento de la protección social. Por un lado, contar con información dado que existe una alta deficiencia en producción y mantenimiento del insumo básico -registros administrativos de calidad- para poder realizar cualquier ejercicio de estimación. Por otro lado, la debilidad para realizar estimaciones de la población potencial o que requiere ser atendida por los programas. En caso de contar con insumos de este tipo, sería factible realizar estimaciones de los costos de servicios públicos para el cierre de brechas.

▶ La visión sistémica de protección social

El Sistema de Protección Social consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público, lo que permite a la ciudadanía acceder a los servicios sociales con un enfoque integrado con énfasis en los grupos vulnerables: niños y jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y poblaciones indígenas (GS 2018).

El país establece el Sistema de Protección Social con la finalidad de responder, mediante la acción pública,

a una problemática multifactorial, la desprotección social, que integra un campo más amplio que el correspondiente a la condición situacional momentánea, porque, además de ella, busca proteger a las personas ante los eventos críticos (enfermedad, desempleo, envejecimiento) que pueden situarlos ante una condición de pobreza o acentuada vulnerabilidad. Es decir, puede haber desprotección social por carencia de ingresos suficientes, que situaría a la persona o a la familia en condición de pobreza, pero también puede haber desprotección por ausencia de empleo decente o por quedar al margen de un sistema de previsión social que les respalde ante la emergencia de una enfermedad o un accidente, o como consecuencia de la evolución del ciclo de vida. (Decreto núm. 4775/2021, 9).

El sistema se basa en tres pilares fundamentales: 1) **Inclusión social**, que está vinculada a la asistencia social no contributiva; 2) **Inserción laboral y productiva**, relacionada con la regulación laboral y las políticas de inclusión y, en general, participación en actividades productivas, que permite dotar a individuos y hogares de mayores capacidades de obtener ingresos suficientes de manera autónoma; y, 3) **Seguridad social**, basada en el esquema contributivo de modo que más trabajadores y trabajadoras obtengan seguridad de ingresos a través de los seguros sociales.

Además, el ¡Vamos! define cuatro enfoques: género, territorial, interculturalidad e inclusión de las personas con discapacidad, así como 14 poblaciones con especial énfasis: personas en situación de pobreza, personas

con discapacidad, pueblos indígenas, territorio indígena, personas migrantes, personas privadas de libertad, personas en conflicto con la ley, personas víctimas de situaciones de violencia, mujeres, mujeres víctimas de género, mujeres privadas de libertad, mujeres con medidas de intervención, mujeres jefas de hogar y adolescente en situación de riesgo (GS 2019a).

Es de vocación universal e implementación gradual progresiva y sostenible financieramente. Se destaca, además, la visión de largo plazo al hacer mención de que: el desarrollo del Sistema de Protección Social implica un proceso que debe planificarse de conformidad con las condiciones reales del país, pero también significa que la perspectiva de desarrollo social mantiene sistemáticamente la integralidad y la consistencia (GS 2019a).

El instrumento legal más importante de ¡Vamos! es el Decreto Presidencial núm. 4775 del 22 de enero de 2021 «por el cual se establece el ‘Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos’, se aprueban el ‘Marco estratégico de objetivos y acciones’ y la ‘Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023’, se lo declara de interés nacional y se dispone su implementación». El mismo establece ¡Vamos! como una política social prioritaria de carácter permanente que promueve reformas estructurales en la gestión de políticas públicas en Paraguay (artículo 1). Previamente contó con la Ley núm. 6650/2020 que aprueba el Convenio de Financiación para la ejecución del Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social, ¡Vamos!

a. Componentes del sistema

Una vez establecido el Sistema a nivel del Poder Ejecutivo y Gobierno Central, se inició la fase de diseño de sus componentes. El documento Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay, aprobado por el Gabinete Social en mayo del 2019 y por Decreto núm. 4775/2021, contempla el diseño inicial de ¡Vamos! con cuatro componentes principales:

- Planificación estratégica plurianual 2019-2023 que contiene 9 objetivos generales, 36 específicos y 160 acciones estratégicas, con marcos de resultados acordados con las instituciones y vinculados al presupuesto a nivel nacional en la cual se estimaron significativos esfuerzos de asignación presupuestaria en el marco de PpR;

- Modelo de Gestión y el establecimiento de la gobernanza que determina la arquitectura institucional con nivel de rectoría, dirección ejecutiva, asistencia y coordinación técnica y entidades institucionales de implementación. Para ello ha definido la instalación de Mesas Técnicas Nacionales y Mesas de Protección Social en los distritos de implementación;
- Sistema Integrado de Información Social para la articulación a nivel nacional y territorial de ¡Vamos!, siendo el único componente que antecede a la creación de ¡Vamos!, el cual busca identificar de manera nominal a las personas para establecer su estatus de protección o desprotección; y,
- Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (GS 2019c).

En el segundo semestre de 2020, el gobierno inició el proceso de implementación de la primera fase de ¡Vamos! -cuyas experiencias demostrativas modélicas permitirán el posterior escalamiento- a partir de la selección de los cuatro territorios definidos en atención a la priorización de 46 Acciones Estratégicas vinculadas con los servicios propuestos para integrar los paquetes núcleo de prestaciones. Los distritos son: Villeta, San Juan Nepomuceno, Mariscal Estigarribia y Santa Rosa del Aguaray. Este último comparte implementación con el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP), *Jajapo* Paraguay (2030), cuya rectoría recae en el MDS. Para ello se firmaron Convenios Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gabinete Social y las Municipalidades.

La ejecución de ¡Vamos! arrancó sin contar con la aprobación de los documentos que respaldan sus componentes. Ello da la pauta de haber avanzado en procesos técnicos, pero que, sin embargo, no cuentan con el aval de la instancia rectora, el Gabinete Social, espacio en el cual deben aprobarse los componentes de ¡Vamos!¹⁶.

16. Las reuniones del GS por año se han dado cinco veces en 2019, dos en 2020 y ninguna publicada durante 2021 al momento de corte de este informe.

b. Actores claves

La dispersión de las acciones de protección social en Paraguay demanda una gestión coordinada y articulada entre las instituciones, que exige abandonar la óptica sectorial para abordar la protección de los derechos sociales de las personas como el punto nodal alrededor del cual se conciertan estrategias de intervención, que organizan las acciones de los diferentes sectores ante una determinada problemática para asegurar la eficiencia necesaria que permita consolidar el bienestar a la población.

La experiencia pasada ha evidenciado que ninguna institución por sí sola ha sido lo suficientemente eficiente en la resolución de problemas multidimensionales, que rompa con la fragmentación y realice una apuesta a largo plazo a objetivos de mejora de la equidad, la integración y la cohesión social. Por lo que ha sido necesario plantear una arquitectura sólida integrada por la institución rectora y otros ministerios gubernamentales relevantes que constituyen las entidades de implementación. Otros actores de menor participación integran el mapa: organizaciones de la sociedad civil, academia y organizaciones internacionales de desarrollo, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Responsables del diseño, planificación y coordinación de la política de protección social

La rectoría política es ejercida por el Presidente de la República. El Gabinete Social de la Presidencia de la República preside el organismo de coordinación política y técnica. El mismo fue reorganizado mediante el Decreto núm. 376/2018¹⁷, estableciendo, entre otras cosas, el rol del Gabinete Social como instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno (artículo 3), cuyo objetivo es «el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación». El Gabinete está integrado por 25 Organismos y Entidades del Estado (OEE).

El artículo 6 y 10 del mencionado Decreto establece las autoridades, siendo el Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, el Ministro, Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UGPR), quien además tiene

17. Creado por Decreto núm. 401/2003, como el organismo coordinador de las políticas y programas sociales del gobierno y reestructurado por Decreto núm. 751/2013.

a su cargo la Coordinación del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, siendo este el nivel de dirección ejecutiva de ¡Vamos!, con funciones para ejecutar, impulsar y coordinar las actividades del Gabinete.

En tanto, el artículo 11 establece que «la Unidad Técnica del Gabinete Social se constituye como órgano técnico y operativo, responsable de la dirección, administración, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades derivadas y dictadas por el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social ...». Depende del Ministro Secretario Ejecutivo de la UGPR y está a cargo de una Dirección Ejecutiva.

A nivel estratégico y de planificación la UTGS estrecha vínculos con el Ministerio de Hacienda, especialmente la Dirección General de Presupuesto (MH-DGP) para la vinculación con la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR), y con la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dada la integración del Sistema de Planificación por Resultados que orienta la programación y el monitoreo de la gestión de las instituciones públicas para la consecución de los objetivos de desarrollo nacional vinculado con los lineamientos del PND 2030 y el Presupuesto General de la Nación. El proceso de toma de decisiones se revela centralizado tanto en lo que respecta a la definición conceptual y programática como al financiamiento.

Ministerios relevantes

Cabe señalar que la configuración actual de la institucionalidad pública, que acompaña el desarrollo en el ámbito social, es producto de diversas modificaciones que fueron ocurriendo a lo largo del tiempo desde 1936, con la creación de instituciones sectoriales (MPSBS, MEC, IPS, MJT, STP, INDI, DIBEN), su fortalecimiento en torno a los años 90 (CONAVI, SM, SEDERREC, SAS, SNNA), la elevación de jerarquía en las últimas décadas (SENADIS, MimMujer, MDS, MINNA, MUVH), un nuevo ministerio (MTESS), y las instancias de coordinación (GS).

La definición programática e instalación de ¡Vamos! siguió un proceso participativo, con aproximadamente 40 instituciones del sector público que tienen acciones en ámbitos sociales (con diferentes niveles de relevancia y compromiso). Están conformadas por organismos de la administración central y entidades descentralizadas del Estado. Los gobiernos departamentales y distritales formaron parte del proceso de consulta y socialización, en particular en aquellos en los cuales se interviene modélicamente.

Las capacidades directivas para diseñar, planificar y actuar con base en la actual definición de protección social dependen del liderazgo y posicionamiento de cada institución en sus respectivos temas. En tanto, el personal técnico especializado para abordar temáticas específicas de protección social es limitado, aunque existe un alto compromiso. Dada la temática que atienden, los ministerios de mayor involucramiento son:

Instituciones de la Seguridad Social, que se estructura en dos pilares: el contributivo público y privado y el no contributivo público. El sector público se encuentra regulado, en tanto el privado no. En el ámbito público el pilar contributivo está conformado por ocho regímenes obligatorios o cajas de jubilaciones y pensiones que se desempeñan de forma independiente, cada una con sus propias normativas y parámetros. Las dos instituciones más relevantes son:

- **IPS** entidad descentralizada de la Administración Pública del Estado, autónoma y autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, que se rige por las leyes vigentes y los reglamentos que dicta la propia institución (artículo 4 del Decreto Ley núm. 1860/1950). Se encarga de dirigir y administrar el seguro social en Paraguay, cuya financiación se basa en los aportes obrero-patronales de asalariados del sector privado, y se desempeña en el esquema de beneficios definidos. Provee cobertura en siete de las nueve ramas de la seguridad social, quedando aún pendiente prestaciones familiares y por desempleo, que paliativamente se implementó durante la pandemia en forma de subsidio por suspensión laboral con fondos del Estado. No se visualizan aún en la toma de decisiones importantes para la protección del gran conjunto de trabajadores informales que la propuesta de ¡Vamos! busca atender.
- **Caja Fiscal** es un fondo de pensiones con autarquía administrativa. La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda actúa como administradora. Ofrece regímenes de jubilación y pensión y externaliza los servicios médicos.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Pensiones No Contributivas: administra cuatro programas públicos, pensiones a veteranos de la Guerra del Chaco, herederos de veteranos de la Guerra del Chaco, pensiones gratificables concedidas por el Congreso de la Nación, herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio y la pensión alimentaria a adultos mayores, de acuerdo con la Ley núm. 3728/2009. Participa de ¡Vamos! en la medida en que son convocados, aportando conocimiento y experiencia. Valora a ¡Vamos! como una iniciativa muy

importante para tratar de consolidar acciones que no fluctúen con periodos de gobierno. Consideran crucial acceder a una base de datos con mayores y mejores registros para conocer la configuración de las familias.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: institución creada en 2013 que incorpora la rectoría en materia de la seguridad social. Ha propiciado nuevos marcos normativos: Ley de maternidad para prestaciones de corto plazo, empleo doméstico, empleo a tiempo parcial, la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo y Seguridad Social (2018-2023) y el Plan de Reactivación del Empleo (2020). Observan necesario conducir un abordaje articulado con otras instituciones del área productiva para el establecimiento de una agenda común en el marco de ¡Vamos!.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: es la autoridad sanitaria en el país e implementa la Política Nacional de Salud 2015-2030. El sistema de salud tiene tres subsistemas: sector público, seguro social y sector privado con y sin fines de lucro. Desde 2008 propuso un nuevo enfoque del sistema a partir de la APS y las USF. Tiene como principal crítica la segmentación y fragmentación. Esta cartera tiene claridad respecto al proceso de instalación del sistema de protección social.

Ministerio de Desarrollo Social: el aumento de jerarquía les permitió sobrepasar la concepción de ejecutores de programa y diseñar el Plan Nacional de Reducción de Pobreza, *Jajapo* Paraguay. Ejecuta cinco principales programas sociales no contributivos dirigidos a familias en situación de pobreza: *Tekoporã*, *Tekoha*, *Tenonderã*, Asistencia a pescadores apoya a las familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad; y el proyecto de apoyo a comedores de organizaciones comunitarias. Encuentran como desafío la vinculación oportuna de las prioridades con el presupuesto de cada institución, de manera de conseguir que se tengan metas, poblaciones y territorios comunes, particularmente para articular acciones focalizadas con instituciones sectoriales de vocación universal.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia: rector de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2014-2024). Implementa el programa Abrazo y el programa de atención integral a niñas, niños y adolescentes que viven en las calles (PAINAC). Cuenta con tres dispositivos de respuesta inmediata organizados según las problemáticas más frecuentes y urgentes: para restitución de derechos en situaciones complejas, para niñas, niños y adolescentes en situación de calle y para niños, niñas y adolescentes con adicción a drogas. Las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) representan un servicio

municipal que protege y promueve los derechos del niño, niña y adolescente de la comunidad, constituyéndose en un centro de referencia en la temática. Impulsa, como parte de ¡Vamos!, la iniciativa «Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia *Kunu'u*» para organizar la entrega oportuna de los servicios desde el embarazo hasta los 8 años y 11 meses de edad.

Actores ausentes y emergentes

Entre las instituciones que se hubiese esperado mayor participación e involucramiento se han nombrado en entrevistas al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

Se ha relevado una baja participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de definición de la protección social. Un aspecto que caracteriza al segmento de las políticas asistenciales y de subsidios es su alta centralización (Rojas 2019), a pesar de que gozan de autonomía para gestar sus propias iniciativas en materia de protección social, autonomía económica con recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda, recursos propios y fondos de royalties para propiciar la descentralización. En la mayoría de los casos, en protección social las competencias, la asignación de sus recursos y los mecanismos de relacionamiento entre las diferentes esferas gubernamentales están claramente definidos. La ejecución de programas suele ser cuestionada debido a la utilización en un escenario de clientelismos partidistas o por malversación de los fondos públicos (CIRD y CEJ 2009).

Durante la pandemia ciertas instituciones públicas han cobrado protagonismo, como la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) para la provisión de alimentos en 2020 y, desde abril de 2021, la DIBEN para entrega de medicamentos a pacientes internados en unidades de terapia intensiva, la cual, sin embargo, no estuvo exenta de fuertes críticas por parte de los medios de prensa y la ciudadanía sobre la incapacidad institucional, generando malestar social ante una deficiente planificación, alta burocracia y falta de coordinación (GS 2021).

Otros actores

Complementan el mapa de actores, las organizaciones de trabajadores y empleadores, la sociedad civil, la academia, y organismos de cooperación internacional. En el primer caso, si bien existen sindicatos y centrales obreras, la sindicalización en el país es muy baja y por ende el reclamo colectivo de sus derechos. Los organismos de cooperación internacional que han participado con

mayor presencia han sido la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, y diversas agencias del sistema de Naciones Unidas (BM, UNICEF, FAO, PNUD, entre otros). Respecto a los demás actores, se aguarda la instalación del Consejo Consultivo que integrará a representantes de la academia, la sociedad civil y del sector privado.

c. Inversión en protección social

Los recursos disponibles para la implementación de políticas definen los límites de las acciones del Estado y la posibilidad de expansión de los bienes y servicios como oportunidad para disminuir la distancia entre la oferta pública y la población. Para calcular la inversión en protección social, el MH-DGP y la UTGS vincularon los programas reportados en la matriz de planificación plurianual de ¡Vamos! en 2019 con sus respectivos recursos, en el marco del Presupuesto por Resultados, incluyendo partidas por fuera de la Administración Central: 27 OEE y 17 gobiernos departamentales.

La inversión o recursos disponibles de la administración pública (montos presupuestados) se estimó en 25,7 billones de guaraníes (en torno a 4,5 mil millones de dólares de los Estados Unidos en 2019) que representa el 10,9 por ciento del PIB. Se evidenció la necesidad de realizar un mayor esfuerzo por determinar la inversión por ciclo de vida debido a falta de información desagregada en dicha clasificación en algunas instituciones.

En tanto, el cálculo de la inversión en 2020 consideró el cambio de la estructura presupuestaria con PpR, por lo que las asignaciones presupuestarias por actividad no son comparables respecto a lo estimado para 2019. La inversión se estimó en 34,6 billones de guaraníes y un monto similar para 2021 (33,4 billones).

► Cuadro.

Inversión en el Sistema de Protección Social (montos presupuestados y distribución porcentual), Paraguay, 2019 a 2021

	2019	2020*	2021
Total	25,7 billones	34,6 billones	33,4 billones
% de PIB	10,9	14,3	12,9
Distribución relativa por pilares			
Integración social	60 %	67 %	64 %
Inserción laboral y productiva	4 %	15 %	3 %
Previsión social	36 %	18 %	33 %

Nota: * datos preliminares.

A la fecha de cierre de este informe no se cuenta con el informe oficial de seguimiento de ¡Vamos! de 2019 y 2020 aprobado por el MH y la UTGS, por lo que no se puede dar a conocer el monto ejecutado de las cifras presentadas.

Fuente: elaboración propia a partir de GS 2019b, para 2021 <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=972&n=12958>

La inversión en protección social estimada por el MH-DGP y la UTGS refleja la alineación entre lo técnico y presupuestario, la inclusión de partidas por fuera de la Administración Central no contempladas en el Gasto Social y la necesidad de realizar un mayor esfuerzo por determinar la inversión por ciclo de vida, debido a falta de información desagregada en dicha clasificación en algunas instituciones.

El análisis da cuenta de la necesidad de una discusión crítica de las partidas incluidas, así como trazabilidad de los recursos en el tiempo, la transparencia y la rendición de cuentas. Del mismo modo, se debería reflexionar acerca de los ámbitos que no están siendo contemplados en el gasto social ni en la inversión de ¡Vamos! y que pueden ser consideradas partidas de protección social. Ejemplo: pago en concepto de subsidio familiar, carga de familia (padres, cónyuge, hijos), rubro 131 a funcionarios públicos, sus seguros médicos (rubro 191), becas, guarderías de la función pública, el financiamiento del déficit de la caja fiscal, entre otros.

d. Logros

Los principales logros se destacan en torno a la conclusión de la fase de diseño e instalación del sistema y el inicio de la implementación.

- Convencimiento a actores claves y voluntad política para dar curso a la reforma de la protección social, sentando un precedente a nivel internacional en el marco de los compromisos de la Agenda 2030,
- Capacidad institucional de la UTGS para diseñar, planificar, instalar los procesos de ¡Vamos! y generar ciertas alianzas institucionales, con un equipo humano multidisciplinario altamente comprometido,
- Empoderamiento a nivel técnico central y anhelo de coordinación interinstitucional. A nivel de autoridades se incorpora con mayor frecuencia temas de protección social en los discursos, al igual que algunas autoridades locales,
- Inicio de las gestiones de implementación en territorios seleccionados,
- Incorporación del componente de comunicación, de visualización de datos (plataforma *Eheka*) como medida de transparencia, diseño de la Ficha Integrada de Información Social consensuado entre diversas instituciones,
- Marco normativo (Decreto núm. 4775/2021), y
- Gran adherencia por parte de organismos multilaterales y la cooperación internacional que acompañan al Sistema a través de recursos en forma de donaciones, apoyos presupuestarios, préstamos o asistencias técnicas.

Como síntesis de esta parte del proceso se tiene que se inició con una institucionalidad débil, la que paulatinamente tuvo mayor apertura, participación y equipo técnico comprometido, con mejor comprensión de la definición de protección social en las instituciones del Poder Ejecutivo. Un gran logro ha sido alcanzar un diseño conceptual completo de la visión sistémica, construido de manera participativa y con apropiación de la temática en diversas instituciones.

e. Algunas dificultades presentadas en el proceso de instalación de un sistema de protección social

Cabe resaltar que, incluso habiendo logrado el hito de avanzar decididamente en el diseño de un sistema de protección social, este proceso no ha estado exento de dificultades, entre ellas:

- Cambios de autoridades y del plantel técnico en diversas instituciones que implican la reinstalación de la temática,
- Alto nivel de complejidad de la matriz de planificación estratégica, que en ocasiones excede a las capacidades de ciertas instituciones,
- Falta de ejercicio de trabajo interinstitucional o en algunos casos de apertura a dicho trabajo,
- Celos institucionales y confusiones respecto a los roles que dificulta la creación de alianzas para un trabajo conjunto y coordinado,
- Menor involucramiento de sectores por fuera de instituciones del Gobierno Central y de diálogo dentro del ámbito contributivo (entre las cajas previsionales públicas y con las privadas); y entre este sector y el no contributivo.
- Insuficiencia de profesionales técnicos sectoriales para abordar temáticas de protección social, junto con la necesidad de mayor estabilidad de los recursos humanos en la función pública, mejor compensación y la eliminación de cargos políticos partidarios.

Lo expuesto fue acumulando demoras en el desarrollo de ciertos componentes del sistema y en la ejecución de algunos procesos, generándose fuerte presión política, institucional y desde la comunidad internacional por evidenciar resultados. De este modo, se ha iniciado la implementación del Sistema sin aprobación de todos sus componentes y en medio del desafío que imprime los vaivenes de la emergencia sanitaria y consecuente contexto económico, político y social (Reinecke y otros 2020).

f. Desafíos

La instalación del reciente sistema de protección social cuenta con alta valoración, sin embargo, existe cierto grado de incertidumbre con respecto a la efectiva implementación y perdurabilidad del ¡Vamos! en el tiempo. Ello es explicado en razón de las siguientes razones:

Sobrepasar barreras estructurales para ampliación de la protección social

La implementación de ¡Vamos! se enfrenta a factores externos de gran envergadura que impiden acelerar la ejecución de políticas públicas para el cumplimiento de metas de acceso universal a bienes y servicios públicos de calidad necesarios para otorgar bienestar a toda la ciudadanía, como:

- Modelo económico y matriz productiva generadora de desigualdades y baja demanda de empleos.
- Informalidad económica y laboral, prácticas evasivas, clientelismo político, corrupción,
- Ingresos tributarios limitados y regresivos. Altos y crecientes niveles de deuda pública (MH 2020, González y Maldonado 2021).
- Problemas de gestión de las políticas públicas, capacidad institucional estatal (BID 2014, OIT 2019) y recursos presupuestarios insuficientes para articular estrategias nacionales y subnacionales integrales e intersectoriales.

Incertidumbres respecto a la apuesta de ¡Vamos! a largo plazo

- Voluntad política y legitimidad de ¡Vamos! para instalar en la agenda pública la relevancia de la protección social y del Sistema dirigido a toda la población que integre la política social de aspiración universal, la selectiva, lo contributivo y no contributivo, vele por la coordinación y articulación entre los diferentes sectores y elementos que tiene la protección social y lo convierta en una política de Estado sostenible de largo plazo, sobrepasando cambios de gobierno a nivel municipal

y nacional. El acercamiento de una nueva contienda y ciclo político demandará contar con toda la documentación técnica aprobada antes del cambio de gobierno, así como volver a posicionar el planteamiento de la protección social, incluso convocando de nuevo a expertos internacionales a conversar con diferentes actores clave.

- Gobernanza de la protección social y capacidad institucional para que la propuesta conceptual coincida con la gestión, con un avance significativo en la generación de condiciones que permita la implementación sistémica de la primera fase, recoja los aprendizajes, realice los ajustes, optimice el modelo para dar paso a las siguientes fases con un plan de cierre de brechas realizable.
- Conexión y coordinación entre lo central y lo local para garantizar resultados mediante el acceso efectivo y llegada concurrente con bienes y servicios en todo el territorio.
- Prever el financiamiento para el cumplimiento de metas previstas en la planificación estratégica de ¡Vamos!. Para avanzar hacia cambios en el nivel y forma de financiamiento, así como en la distribución y sostenibilidad de la inversión social, fue recurrente la percepción de necesidad de una reforma tributaria, acompañada de una en el sistema de jubilaciones y pensiones, en el sistema de compras públicas, en la función pública y en el servicio civil.
- Mientras ello ocurre, se requiere incorporar al financiamiento de la protección social otras fuentes como ganancias de bonos soberanos, de empresas nacionales y de las binacionales. Otros recursos necesarios están disponibles a nivel territorial en los presupuestos de los gobiernos municipales y departamentales, respaldados en sus respectivas leyes. Un ámbito destacado fue el gran desafío que implicará para las finanzas públicas seguir sosteniendo el componente no contributivo dado el aumento de la población que debe ser atendida, ya que incluso, entre la población aportante, la densidad de las cotizaciones muestra que no todas las personas que cotizan alcanzarán a contar con haberes jubilatorios.

► Reflexiones finales y recomendaciones

La política de protección social es clave para ampliar el capital humano y alcanzar un crecimiento inclusivo y con igualdad. Su implementación permite atender los riesgos que enfrentan todas las personas, a lo largo de su ciclo de vida, y que pueden afectar su calidad de vida con impactos inmediatos, a mediano y largo plazo.

El Estado tiene un rol indelegable en protección social que propicia la garantía de derechos, permitiendo eliminar o mitigar riesgos sociales, materializándose en mejores condiciones de vida de las personas. Es por ello, que todos los sectores deben ser parte de las políticas públicas de protección social.

Teniendo en cuenta la deuda histórica que recoge este sector, el país, al consensuar una definición de protección social y configurar un sistema de protección social con las dimensiones y aspiraciones que se ha planteado, se posiciona a la vanguardia en el esfuerzo por garantizar el derecho a la protección social y mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población en Paraguay.

La convocatoria para la construcción de la definición y la propuesta de ¡Vamos! fue amplia, con una vocación del Gabinete Social de involucrar a diferentes actores. La definición es altamente valorada por su concepción de protección a todas las personas más allá de la condición de pobreza.

La construcción progresiva de una protección social integral demanda preservar los logros alcanzados, generar cambios estructurales que permitan acelerar la ampliación en las coberturas, tanto en grupos poblacionales como en la intensidad de la protección, mediante respuestas integrales y articuladas que incidan en el bienestar de toda la población.

La expansión y consolidación de ¡Vamos! como política de Estado de largo plazo, que sobrepase gobiernos y permita mostrar la virtuosidad de la articulación interinstitucional y la llegada concurrente en la atención integral del Estado demandará:

- Contar con objetivos claros consensuados entre todos los sectores involucrados y mandato político asumido desde el Presidente de la República y toma de decisión por parte del Gabinete Social.
- Una fuente genuina de financiamiento, que permita expandir la acción pública en el ámbito social y una inversión destacada en el fortalecimiento institucional, que mejore las capacidades de gestión, coordinación y articulación de las instituciones involucradas y dé lugar a una institucionalidad pública fuerte y permanente. Estimaciones de los costos de servicios públicos para el cierre de brechas. Incorporar el cálculo del retorno de la inversión en protección social. Integrar los roles y recursos de gobiernos departamentales y municipales. Sostenibilidad del sistema de seguridad social.
- Establecer las competencias en protección social de los gobiernos subnacionales y tender a la descentralización de los servicios y de instancias institucionales públicas con presencia en el territorio. Se deberán realizar esfuerzos por mejorar la infraestructura tanto física como tecnológica, así como la capacidad técnica y operativa de los gobiernos subnacionales.
- El concierto de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros y la gobernanza necesaria para que las demás instituciones del sector público, actores políticos y sociales y el sector privado puedan comprender la envergadura y el alcance de la protección social y del sistema (en términos de costo beneficio, eficiencia, efectividad e impacto social).

A nivel de la UTGS, como instancia coordinadora, el fortalecimiento debe darse en diversos ámbitos que involucran contar con: una hoja de ruta clara a largo plazo y capacidades para anticiparse a la demanda; la dotación de una mayor cantidad y profesionalización de recursos humanos técnicos, con salarios justos que fomente la estabilidad¹⁸ y equipos especializados en cada componente de ¡Vamos!; inversión en tecnología e infraestructura para la conducción y articulación del modelo de gestión planteado siguiendo los estándares de transparencia,

18. La estabilidad de los equipos en la función pública es un factor fundamental para sostener a ¡Vamos! debido a la escasa cultura de dejar documentado los procesos. Para que exista estabilidad también debe haber convergencia entre capacidades y salario, lo que se logra, por lo general, recién en el nivel de jefatura con personal a cargo, pero que no siempre es propicio para los perfiles técnicos.

rendición de cuentas, generación de datos abiertos y acceso a la información pública de manera que la ciudadanía conozca los resultados con miras a reforzar la confianza.

- Contar con información actualizada, certera e integrada para diseñar, gestionar la detección de las desprotecciones de la población con precisiones de geolocalización a nivel territorial y de características sociodemográficas y evaluar con miras a mejorar la capacidad de respuesta y contribuir a proteger los derechos. La mejora de la calidad y cobertura de los datos administrativos es una condición necesaria para contar con sistemas de información que generen evidencias en tiempo real.
- Implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación con reportes consolidados y sistemáticos con referencias al cumplimiento de metas, niveles de coberturas y recursos destinados, así como estudios de eficiencia, equidad y calidad de la inversión que permitan una adecuada toma de decisiones, mayor transparencia, mejores mecanismos de rendición de cuentas accesibles al público y mejor percepción ciudadana.
- Entablar diálogos interinstitucionales amplios, incluyentes y participativos. Una comunicación efectiva y participación protagónica de la ciudadanía para aumentar la comprensión sobre el rol redistributivo del Estado, las virtudes del Sistema y lograr su legitimidad como una política pública. Incorporar organizaciones de la sociedad civil, la academia, la prensa y el sector privado. Se requiere de una sociedad mucho más activa que promueva una discusión amplia, democrática y participativa que alcance el consenso sobre demandas sociales y el conjunto de riesgos que deben ser cubiertos.

Consolidar y acelerar avances

En el corto plazo se deberán cerrar brechas de cobertura de los programas existentes; en el mediano plazo, crear las condiciones para el acceso a los servicios de la población desprotegida, ampliando coberturas en grupos poblacionales y en la intensidad de la protección; y, a largo plazo, diseñar e implementar estrategias y destinar los recursos necesarios que permitan la universalización de la protección social.

En este sentido, la experiencia mostró que, ante un nuevo cambio de gobierno y período de transición, es necesario instalar en la agenda pública la relevancia del ¡Vamos!, dirigido a toda la población, para velar por la integración de los pilares contributivos y no contributivos, por la coordinación y articulación entre los diferentes sectores, y niveles de gobierno, de modo de se convierta en una política de Estado sostenible y de largo plazo.

A grandes rasgos, se identifica la necesidad de abordar con gran ímpetu los riesgos a los que se enfrentan las personas en las diferentes etapas del ciclo de vida para evitar su acumulación a lo largo de los años:

- Primera ventana de oportunidad para el desarrollo: niñez, adolescencia y juventud. Las políticas para asegurar a la niñez acceso a servicios públicos de salud, alimentación y nutrición, desarrollo infantil, cuidados, educación, erradicación del trabajo infantil y del maltrato y abuso infantil. Para la adolescencia y juventud, acceso a niveles educativos superiores, atendiendo los riesgos vinculados a no estudiar ni trabajar, el consumo de drogas, la salud sexual y reproductiva, el embarazo y uniones a edad temprana.
- Impulsar la política nacional de cuidados e integrarla a ámbitos de empleo, salud y educación.
- Pensar la protección social frente a nuevas dinámicas en mercados laborales globales y modalidades de trabajo. Políticas activas de empleo conectadas a las de desarrollo productivo que acerquen el trabajo a las personas (empleabilidad). Promover la inversión y diversificación productiva, la tenencia de la tierra y recursos, el acceso al sector financiero y acumulación de capital. Todo ello con gran apego al enfoque de género para propiciar la autonomía económica de las mujeres, al enfoque de juventud para lograr su inserción laboral protegida, y en personas con discapacidad para lograr inclusión.
- Discutir el derecho a un ingreso básico universal ante nuevos aumentos de niveles de pobreza y en atención a cambios en la composición de las familias, que permita reemplazar gastos de bolsillo por medio del acceso a políticas públicas.

- Desarrollar el seguro por desempleo, siendo este un incentivo para la formalización, en particular de determinados sectores vulnerables de empleo temporal. Mediante la formalización además podrán acceder a herramienta financiera y mayor acceso a créditos, evitándose la usura.
- Replantear el esquema de la seguridad social sin reproducir los problemas del mercado. Ello implica considerar la equidad contributiva de las personas que están insertas en el sistema e incorporar a los sectores excluidos. En particular a los de difícil alcance, como la población ocupada que gana menos del salario mínimo y la que queda fuera de la fuerza laboral al realizar trabajo no remunerado en los hogares. Fortalecer la capacidad institucional de la seguridad social, reducir la evasión e incluir a las cajas privadas.
- Vincular la protección social a temas medioambientales y de cambio climático. Plantear un seguro agroclimático para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria con acceso a una alimentación saludable y completa a toda la población. Aumentar la productividad, revisar las cadenas de valor y garantizar mercados y precios justos para la producción local de alimentos, lo que además contribuye a reducir una parte de la pobreza que se genera con el aumento en los precios de los alimentos. Considerar el bajo recambio generacional en la agricultura familiar, garantizar la propiedad y posesión de las tierras y territorios de las comunidades indígenas, al igual que todo el marco de derechos humanos.
- Sinergias con otras políticas de cobertura universal para el acceso a servicios básicos, como saneamiento y agua potable, la política de igualdad de oportunidades y la política económica a los efectos de reducir la exclusión, aumentar la equidad en el acceso a servicios y mejorar la calidad de vida.
- Identificar ámbitos y nuevas demandas que permitan abordar de forma inclusiva la fase de recuperación post COVID-19, diseñando políticas para el cierre de brechas, concertando claramente los riesgos y sectores que se consideren prioritarios proteger, frente al tamaño de los desafíos.

De lo expuesto, resulta que se debe tener una vocación universalista de proteger potencialmente a toda la población, pero en la cual debe existir conciencia de la presencia de un escenario de altas demandas sociales y de recursos finitos

y limitados. Todo ello demanda sentar las condiciones para un análisis crítico sobre la sostenibilidad del sistema de protección social, convocando a un debate y pacto social que promueva el aumento de recursos genuinos y un mejor uso de los mismos, en tanto se avanza en la ampliación de la cobertura de la seguridad social contributiva, de modo de que los mecanismos no contributivos resulten complementarios.

Las reflexiones finales invitan a poner en valor la importancia de la protección social y de la inversión pública, ubicando al Sistema de Protección Social en el centro del debate y en la agenda política para generar cambios estructurales que permitan acelerar la ampliación en las coberturas mediante respuestas integrales y articuladas que incidan en el bienestar de toda la población, preserve los logros alcanzados y evite poner en riesgo el progreso de las últimas décadas.

► Referencias bibliográficas

Bai y Zelko (2022). La Densidad de Cotizaciones en Paraguay. Informe Técnico OIT Cono Sur. En Preparación.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). Evaluación del Programa de País: Paraguay 2009-2013 Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington

Capurro, Diego, y Mária Robledo (2017) «Tendencia de la inequidad socioeconómica en la utilización de servicios de salud en el Paraguay.» ICSO CONACYT. Documento de Trabajo N° 1 [https://icso.org.py/sitio/wp-content/uploads/2020/07/Documento-de-Trabajo-N por cientoC2 por cientoB0-1-2.pdf](https://icso.org.py/sitio/wp-content/uploads/2020/07/Documento-de-Trabajo-N%20por%20cientoC2%20por%20cientoB0-1-2.pdf)

Casalí, Pablo y Velásquez, M. (2016). Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo y Centro de Estudios Judiciales (CIRD y CEJ) (2009). Informe sobre el costo social de la corrupción en educación Paraguay. Programa Costo social de la corrupción.

Elías, R., Molinas, M., y Misiego, P. (2013). Informe de progreso educativo Paraguay. El desafío es la equidad. Asunción, Paraguay: PREAL, Instituto Desarrollo.

García, Stella Maris (2002). Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay. Boletín SURA Nº 75, San José. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0075.pdf>.

González Cáceres Alhelí y Mirtha Maldonado (2021). Crisis y pandemia en Paraguay. Boletín #55 Nuestra América XXI. Desafíos y alternativas Año 6 – Número #55 mayo 2021. Grupo de Trabajo CLACSO Crisis y economía mundial

Naciones Unidas (2015). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf

Navarro, B. y Ortiz E. (2014). El sistema de pensiones de Paraguay, debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Asunción, Paraguay: CADEP

Nickson, A. (2018). El Programa Tekoporã, una visión desde afuera. Universidad de Birmingham, Reino Unido. Recuperado de https://www.academia.edu/37329511/El_Programa_Tekopor_por_cientoC3_por_cientoA3_una_visi_por_cientoC3_por_cientoB3n_desde_afuera?auto=download&campaign=weekly_digest

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019). El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). David Velázquez. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, Nº13)

Reinecke, G., Montt, G., Cunego, A., Herken, V., Ocampos, A., y Valfredi, P. (2020). Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. Nota técnica país Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Octubre, 2020: OIT. Y Duarte-Recalde, Liliana Rocio. «Repercusiones políticas de las crisis sanitaria y social en Paraguay.» Agenda Pública, 2021.

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2017). Nota Sectorial de Protección Social 1.0

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2018). Nota Sectorial de Protección Social 2.0 «Protección Social En Paraguay. La Oportunidad De Implementar Un Sistema De Protección Social»

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2019a). Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección del Paraguay. Versión 1.0 30 de abril de 2019

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2019b). Punto de Partida 2019 Sistema de Protección Social (SPS) Metas Programáticas asociadas al SPS y Ejercicio Fiscal 2019.

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2019c). Marco estratégico de objetivos y acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023) (Asunción: Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay).

República de Paraguay, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) (2021). Reporte de monitoreo de redes sociales Tema pytyvõ medicamentos - Primera entrega (documento de trabajo)

República de Paraguay, Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2020. Recuperado de http://www.ine.gov.py/microdatos_EPH/ Procesamiento propio.

República de Paraguay, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2016). Principales indicadores educativos, 2016: Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC). Dirección General de Planificación Educativa

República de Paraguay, Ministerio de Hacienda (MH) (2019). Informe de control financiero y evaluación presupuestaria. PpR. <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=29292c323d363c373bf631362e373a352d3bf62b312d3a3a2df4f9f7f8k1f5382c2e290c7&x=a9a9048&y=acac04b>

República de Paraguay, Ministerio de Hacienda (MH) (2020). «Estadística Deuda Pública - Diciembre 2020».

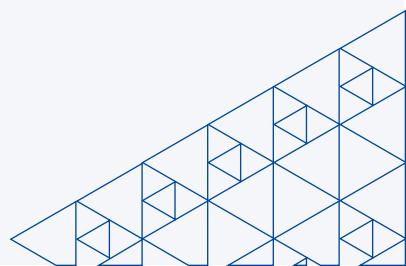
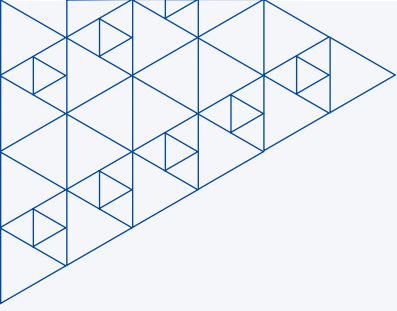
República de Paraguay, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2020). Plan de reactivación del empleo en Paraguay (Asunción: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

República de Paraguay, Secretaría de Acción Social (SAS) (2017). Indicadores de derechos humanos vinculados a los programas sociales de la Secretaría de Acción Social. 2017. ACNUDH.

República de Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación (STP) (2016). Encuesta longitudinal de protección social 2015, Ronda 1. Características del trabajo y el sistema de seguridad social en Paraguay. STP, OSS.

Rojas, J. (2019). Desafíos Político-Institucionales del Sistema de Protección Social-Vamos. Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, (9), 66-86.

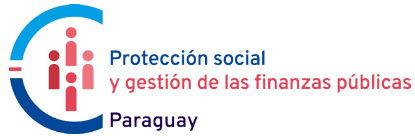
Serafini, Verónica (2017). Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva, Avances y desafíos una década después. CADEP, UE.



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile



Más información en
socialprotection-pfm.org/Paraguay