

# PRESENTACIÓN ESTRUCTURADA DE LA PROPUESTA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL DEL PARAGUAY



**VAMOS!**

Sistema de **PROTECCIÓN SOCIAL**



30 DE ABRIL 2019

VERSIÓN 1.0



Paraguay Herá  
Mborosichave  
**REMBIAPOITA  
YKEKOHA**  
Presidencia de la  
República del Paraguay  
**GABINETE  
SOCIAL**

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*

# CONTENIDO

---

INTRODUCCIÓN	2
1. MARCO DE REFERENCIA DEL SPS	6
1.1 Marco conceptual	6
1.2 Respaldo normativo	10
1.3 Organización institucional	14
2. DESARROLLO PROGRAMÁTICO	22
2.1 Planificación por Resultados con enfoque de Ciclo de Vida	22
2.2 Planeamiento Estratégico: Objetivos y Acciones Estratégicas	26
<b>NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 4 AÑOS</b>	31
<b>NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 13 AÑOS</b>	33
<b>PERSONAS ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS</b>	35
<b>PERSONAS JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS</b>	39
<b>PERSONAS ADULTAS DE 30 A 59 AÑOS</b>	42
<b>PERSONAS ADULTAS DE 60 AÑOS Y MÁS</b>	44
<b>PERSONAS DE TODAS LAS EDADES</b>	46
<b>CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES</b>	52
<b>ENTORNO DE HOGARES Y COMUNIDADES</b>	54
2.3 Acciones estratégicas por Pilares y Dimensiones	56
2.4 El punto de partida de la implementación del SPS (2019)	58
2.5 Planteamiento operativo: actividades, poblaciones, brechas, estimación de metas y costeo	75
3. BALANCE DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL SPS	79
3.1 Desarrollo metodológico del diseño y la planificación	79
3.2 Pasos siguientes para el cierre del diseño y el lanzamiento del SPS	86
ANEXOS	90

# INTRODUCCIÓN

La acción pública para impulsar el desarrollo social ha pasado por diferentes períodos y estrategias en América Latina. Desde la óptica asistencial de principios del siglo pasado, pasando por el establecimiento de instituciones sociales estables, la focalización, las transferencias monetarias condicionadas para reducir la pobreza y la extrema pobreza, se ha avanzado desde comienzos de este siglo hacia una visión más integral de la protección social. La acción pública de protección social responde a una problemática multifactorial, la desprotección social, que integra un campo más amplio que el correspondiente a la condición situacional momentánea, sino que 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 por la evolución del ciclo de vida.

La perspectiva de configurar una acción pública que contemple estos diversos factores de desprotección social ha dado lugar a la necesidad de concebirla de forma sistémica. Esta perspectiva es la que se recoge en los compromisos internacionales suscritos por Paraguay, como el referido a los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), y específicamente al Objetivo 1, cuya meta 1.3 establece: “Poner en práctica a nivel nacional Sistemas y medidas apropiadas de Protección Social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y vulnerables”. Un SPS que adquiere concreción programática, como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): “El concepto de Sistema de Protección Social refiere a un marco que contiene tres pilares de protección social, asistencia social, previsión social y programas para el mercado de trabajo,

que aparecen integrados o, como mínimo, coordinados.” (*Social Protection System Review*, OCDE, diciembre 2018).

El nuevo Gobierno del Paraguay, desde su formulación programática, ha expresado un firme compromiso con el establecimiento de un Sistema de Protección Social de esta naturaleza, como la forma más adecuada de impulsar el desarrollo social inclusivo y consistente del país. Ya en la consignación del Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018 – 2023, se incluye explícitamente como meta al 2023 que “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”. En correspondencia con esta meta, el Presidente de la República, al presentar al Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto 2019, explicita que los esfuerzos del gobierno apuntan a la implementación de un Sistema de Protección Social: “Nuestro gobierno consolidará los Programas de Protección Social existentes, y articulará los esfuerzos de las distintas instituciones públicas, apuntando a la implementación de un Sistema de Protección Social, de modo que más paraguayos, en especial los pueblos indígenas y los adultos mayores, tengan una vida digna con un crecimiento económico más inclusivo, sacando cada vez a más gente de la pobreza, mejorando las condiciones laborales y de seguridad social, tendientes a una movilidad social con esfuerzo y trabajo”.

En correspondencia con este compromiso de Gobierno, desde agosto de 2018 se ha iniciado un proceso de formulación del SPS. El hito que marcó la decisión política de avanzar en la configuración e implementación de un Sistema de Protección Social para toda la población como Prioridad de Gobierno, y el inicio de la puesta en común y diálogo en torno al marco conceptual del SPS, se dio a partir del 19 de Setiembre de 2018 en el marco del Seminario Internacional de Protección Social, realizado en la ciudad de Asunción. Esa puesta en común y diálogo sobre el marco conceptual del SPS se desarrolló tanto a nivel de altas autoridades institucionales como así también de sus equipos técnicos entre los meses de setiembre 2018 y enero de 2019, más allá que inicialmente se estimó que esa fase tendría una duración de 2 meses, hasta noviembre de 2018. En ese periodo también se configuró la versión borrador de

lo que inicialmente se dio en llamar “Canasta Básica” y hoy se conoce como Punto de Partida 2019 del SPS. Para ello se celebraron más de 50 encuentros de diversas modalidades, que reunió bajo diversas modalidades, reuniones generales, sesiones de trabajo, talleres, seminarios, conversatorios, entre otros a más de 900 participantes. El 17 de enero de este año, se habilita el inicio del proceso de planificación plurianual al 2023, con la aprobación del diseño general del SPS por parte del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social. Una semana después, el 24 de enero del corriente, se dio inicio al proceso de planificación estratégica del SPS 2019-2023, con un taller interinstitucional que congregó a representantes de más de 25 instituciones del sector público y que a la fecha se encuentra en pleno desarrollo.

Este proceso puede describirse de manera sintética identificando varias etapas, que pueden describirse de la siguiente forma:

#### *Etapa 1. Preparación y socialización de los propósitos del SPS.*

Se produce entre los meses de julio y septiembre de 2018 y contempla la presentación del SPS como compromiso del Plan de Gobierno, así como de su primer paso programático y presupuestario en el contexto de la elaboración de los presupuestos nacionales para 2019. Se realizan consultas con las instituciones fundamentales del área social para delinear una hoja de ruta del diseño del SPS.

#### *Etapa 2. Reordenamiento institucional y consolidación de las bases de referencia*

Esta etapa tiene lugar entre septiembre y diciembre de 2018 y se centra en producir los cambios en la coordinación de la política social, cuyo hito consiste en la reestructuración del Gabinete Social en el que se inscribe el compromiso de configurar el SPS. Dicha reestructuración se establece mediante Decreto Presidencial 316/18 del mes de octubre de ese año. Paralelamente, tiene lugar una serie de consultas y reuniones de trabajo con las instituciones implicadas para establecer las bases conceptuales, normativas e institucionales del Sistema, que quedan recogidas en un documento sustantivo.

### *Etapa 3. Planificación programática del SPS*

Una vez establecidas las bases de referencia del SPS, se inicia en enero de 2019 el proceso de su planificación programática, cuyo planteamiento se presenta ante el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social el 17 de enero, que aprueba su propuesta de desarrollo durante los primeros meses de 2019. Al mismo tiempo, se inicia la ejecución de los presupuestos nacionales de 2019, que contemplan el punto de partida del SPS en ese año. Entre febrero y abril se identifican los objetivos y las acciones estratégicas del SPS para el período que alcanza hasta 2023 y se avanza en la determinación de su respaldo operativo, mediante el establecimiento de metas y de las actividades necesarias para implementar los objetivos programáticos del SPS.

Al objeto de mostrar el planteamiento general del SPS en construcción, el presente documento se estructura en bloques temáticos en la forma que se indica a continuación. El primero de ellos alude al marco de referencia en que se sitúa el Sistema, donde se muestran las bases conceptuales, normativas e institucionales del mismo. El segundo bloque alude a las dimensiones programáticas del SPS, tanto en sus aspectos sustantivos en términos actuación pública, delimitando objetivos y acciones estratégicas, así como su planificación operativa en términos de actividades, metas e indicadores (este nivel de planificación todavía se encuentra en elaboración). El tercer bloque examina el diseño de las dimensiones del SPS en términos de proceso y hace recomendaciones para pasar del trabajo de diseño y planificación del Sistema al que corresponde a su lanzamiento y puesta en práctica. Es importante señalar que no se incluye en esta versión 1.0 la configuración del mecanismo de seguimiento, porque esa materia será objeto de un documento específico, que se formulará más adelante (versión 2.0).

# 1. MARCO DE REFERENCIA DEL SPS

La República de Paraguay es un Estado de América del Sur, enclavado en su zona central, sin litoral marítimo, que limita con Brasil, Argentina y Bolivia. Pese a su condición mediterránea, posee varios puertos fluviales importantes sobre los ríos Paraná y Paraguay. Su territorio actual es de 406.752 km<sup>2</sup> y el río Paraguay lo divide en dos grandes regiones naturales: la oriental o del Paraná y la occidental o del Chaco, que presentan fuertes diferencias ecológicas entre sí. Está habitado por una población de algo más de siete millones de habitantes (7.052.983 en 2018, de los cuales las mujeres son el 49,6% mujeres y los hombres el 50,4%), lo que significa una baja densidad de población (17 habitantes por km<sup>2</sup>), debido, sobre todo, a la baja población en la región del Chaco, que teniendo el 60% del territorio, apenas registra el 5% del total de habitantes del país. El Paraguay ha experimentado un alto crecimiento económico en las últimas dos décadas, situándose actualmente como un país de renta media alta (5.775 dólares por habitante, en 2018), si bien mantiene todavía un nivel bajo de desarrollo humano (0.702), lo que lo sitúa en el puesto No. 110 del Índice utilizado por el PNUD a nivel mundial.

## 1.1 Marco conceptual

La determinación de configurar un SPS supone una actualización del marco conceptual del desarrollo social. Así, la configuración de un Sistema de Protección Social en Paraguay tiene como punto de partida conceptual la categoría de protección, que puede definirse como la acción pública mediante la cual los Estados garantizan el acceso a los derechos de sus habitantes, 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, etc., y que deben actuar conjuntamente las instituciones comprometidas en esta materia.

El cambio de categoría básica hacia un concepto multifactorial modifica sensiblemente la acción pública correspondiente. Ante todo, porque cambia significativamente la dimensión de la problemática a enfrentar y, en consecuencia, también de la población objetivo y su evolución en el tiempo.

Tomando Paraguay como ejemplo, en los últimos veinte años se ha producido en el país una disminución apreciable del universo de familias en condición de pobreza, medida ésta en relación con los ingresos que capta cada familia para satisfacer sus necesidades elementales; pasando de la mitad de los hogares en esa condición a comienzos de este siglo, hasta el 24,2% que registra la información estadística en 2018. Sin embargo, este cambio no se ha producido de forma uniforme (en las zonas rurales el ritmo de reducción de la pobreza ha sido mucho menor), y, sobre todo, no se ha traducido en una reducción semejante de la desprotección social. Así, según datos de la DGEEC, la cobertura de la seguridad social ha pasado del 12,1% en 2003 al 24,2% en 2018, es decir apenas se ha reducido en un 12,1% entre esos años; de igual forma, la proporción de empleo informal era del 65,2% en 2017.

Es decir, si la categoría básica que alude al problema a enfrentar fuera la pobreza, la población objetivo no alcanzaría el tercio de la población paraguaya, mientras que si la categoría es la desprotección esa dimensión se eleva a los dos tercios de la población total. Esa considerable diferencia, que afecta a varios países de la región, refiere a los distintos factores creadores de obstáculos al bienestar social y a su desarrollo en el tiempo. La reducción situacional de la pobreza, principalmente por ingresos, suele estar referida a las variaciones del ciclo económico y las acciones públicas focales (principalmente contra la extrema pobreza), mientras que la existencia de una amplia cobertura de previsión social o el asentamiento del trabajo decente son procesos que muestran la consistencia del desarrollo social en el mediano y largo plazo.

Al tomar como categoría de referencia el binomio protección/desprotección y plantearse conformar un sistema público que lo procese, Paraguay opta por desarrollar una política social que produzca una inclusión social integral y fomente la cohesión social a largo plazo. Importa subrayar de inmediato que esta ampliación de perspectivas no significa intentar saltos o

quiebres de un día para otro. El desarrollo de un 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.

Ciertamente, ello requiere de una visión conceptual sistémica que tiene implicaciones en cuanto a su conformación orgánica. El proceso de consultas y diálogos que se ha venido desarrollando en el país ha permitido ir formulando algunas consideraciones básicas del SPS en Paraguay, que se han ido recogiendo en una serie de Notas Sectoriales de Protección Social. En la segunda de estas notas se recoge el consenso logrado entre múltiples actores acerca de que *“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. Se trata de organizar, desde los niños y niñas, desde los jóvenes de ambos sexos, desde los y las trabajadores, desde los adultos mayores mujeres y hombres, el quehacer multiplicador de todas las políticas y servicios públicos que son pertinentes”*. A su vez, se consigna que el SPS constará por tanto de **tres componentes**, cuya denominación se ha ido precisando con el proceso de consultas que ha tenido entre setiembre y diciembre de 2018:

- i) **Integración Social**, vinculado a las políticas sociales no contributivas,
- ii) **Inserción laboral y productiva**, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva,
- iii) **Previsión Social**, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social. Estos elementos constituyen los tres pilares básicos del SPS del Paraguay.

El **primer pilar** integra el **conjunto programático de la actuación pública de carácter no contributivo**, tanto en relación con las políticas universales (educación, salud, vivienda) que también se denominan servicios públicos sectoriales, y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión (también llamadas políticas selectivas). En

Paraguay resulta muy necesario articular ambos tipos de políticas (universales y selectivas) para lograr una mayor sinergia sistémica. Por ello no conviene separarlas en pilares distintos.

El **segundo pilar** se refiere a la **inserción de la población en edad productiva en la fuerza laboral** del Paraguay, de conformidad con los parámetros del trabajo decente; es decir, cuya retribución e ingresos permita a las personas la superación de la pobreza, manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional. Tomando en consideración que el peso de los ingresos por trabajo representa más de los tres cuartos del total de ingresos de las familias en Paraguay, este pilar es decisivo para mejorar la condición social de la mayoría de la población paraguaya.

El **tercer pilar** alude al ámbito de la **previsión social** y enfrenta uno de los mayores aspectos de desprotección que sufre la gente en Paraguay: la muy limitada cobertura de la seguridad social contributiva, así como la desigual calidad de sus servicios. La previsión social es fundamental para encarar los eventos adversos que pueden presentarse durante todo el ciclo de vida, así como para protegerse de situaciones vitales previsibles mediante prestaciones como pensiones, cuidado y salud especializada, etc. También incluye pensiones no contributivas para personas adultas mayores en condición de pobreza. Los poderes públicos deben realizar un particular esfuerzo por ampliar los sistemas contributivos y no contributivos de previsión social.

Este conjunto de parámetros es congruente con la perspectiva conceptual que informa el diseño correspondiente del Sistema de Protección Social, tal y como se sugiere en los planteamientos más actualizados de los organismos internacionales (CEPAL, OCDE, OIT). Es importante subrayar que el desarrollo de tales parámetros se inscribe en una perspectiva de implementación progresiva y financieramente sostenible, lo que implica una priorización para ejecutar en el curso del período 2018-2023, manteniendo siempre una configuración sistémica a nivel institucional, como se muestra a continuación.

## 1.2 Respaldo normativo

El marco normativo en que se inscribe el SPS refiere tanto a los preceptos generales sobre desarrollo social como a la normativa reciente creada para la instalación del propio SPS. En cuanto al respaldo normativo sobre desarrollo social, la Constitución de 1992 contiene determinaciones importantes en diferentes ámbitos. Ya el título II sobre derechos, deberes y garantías se refiere a la obligación del Estado de promover la calidad de vida de toda la población (Art. 6). También de forma general, al referirse más adelante al desarrollo económico, se afirma que *“la política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural”* (Art. 176). En este contexto que contempla en desarrollo social como fin fundamental, el texto constitucional se refiere también a una serie de derechos específicos. Así, el artículo 68 se refiere directamente al derecho a la salud y afirma: *“El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en beneficio de la comunidad”*. De igual forma se consigna el derecho a la educación (Art. 73) y la responsabilidad del Estado al respecto: *“La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado”* (Art. 76). En cuanto al derecho al trabajo, el texto constitucional es categórico: *“Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La Ley protegerá el trabajo en todas sus formas, y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”* (Art. 86). Y se recoge la aspiración al pleno empleo: *“El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos...”* (Art. 87). También se contempla el derecho a la vivienda: *“Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna”* (Art. 100).

Cabe destacar el acento que pone el texto constitucional en la cuestión de la cobertura de la seguridad social. En el artículo 95, dedicado directamente a esta materia, se establece: *“El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los*

*servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio” (Art. 95).* Parece evidente la preocupación del texto constitucional sobre la falta de cobertura de la previsión social en Paraguay.

Este amplio respaldo constitucional se ha complementado desde el comienzo de este siglo con normativa en materia de desarrollo social y, más recientemente, en relación con el impulso al establecimiento de un Sistema de Protección Social. Ya durante los años noventa, siguiendo la traza de la Constitución en 1992, se actualizan las funciones y organización de importantes ministerios de línea: así sucede con el Decreto 21.376-1998 que otorga una nueva organización funcional al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) o con la Ley General de Educación 1264/98, que hace lo propio con el Ministerio correspondiente, que posteriormente será reformulado con la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) de 2017. Otro momento de cambio normativo en el campo de lo social se produce en el primer lustro de la pasada década. La Ley 4394-2011 reforma la norma básica del Ministerio de Hacienda, modificando su estructura y funciones. Al año siguiente La Ley 4675-2012 eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer. También ese año se crea por medio de la Ley 4770-2012 la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y su Consejo correspondiente (CONADIS). Posteriormente, mediante la Ley 5115-2013, se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entidad que hasta ese momento había sido un Viceministerio del antiguo Ministerio de Justicia y Trabajo. En 2014 se emite el Decreto 2128-2014 que reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Dos años después se emite el Decreto 3087-2015 por el que se moderniza la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). De igual forma, mediante Decreto 4509 de diciembre de 2015, se crea el Sistema Integrado de Información Social (SIIS).

Pero es en 2018 cuando se desarrolla normativa directamente orientada al desarrollo social y el establecimiento del SPS. Ese año se crean dos importantes Ministerios: la Ley 61152-2018

crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVIH), y la Ley 6137-2018 transforma la Secretaría de Acción Social en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), orientado a la *“promoción social de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad”* (Art. 3). Más recientemente, ha tenido lugar la emisión del Decreto 376-2018 por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establece sus funciones, atribuciones y autoridades. Entre los objetivos del Gabinete Social, en tanto *“instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno”*, se establece: *“El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”* (Art. 3).

Con el cambio del año se producen dos normas reglamentarias importantes. En diciembre de 2018 se emite el decreto 1020 por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social instrumentar planes para la reducción de la pobreza. Este decreto deroga el 291/2013, trasladando la función que antes tenía la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) en esta materia al nuevo MDS. Y en enero de 2019 se emite el decreto 1145 para reglamentar la Ley 6258 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal de 2019. Este decreto contiene dos referencias directas a las prioridades del área social. En el artículo 7 se establece que serán la Coordinación General del Gabinete Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social los encargados de planificar y dar seguimiento de las prioridades del Gobierno en el área social para el ejercicio fiscal de 2019. Y en su primer anexo se explicitan cuáles son esas prioridades: *“son prioridades del Gobierno en el área social las metas orientadas a la configuración y desarrollo de un Sistema de Protección Social (SPS) que produzca la inclusión social con equidad de género y fomente la cohesión a largo plazo, con enfoque de derechos humanos y de ciclo de vida con especial atención a pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad y a las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad... (Art. 63).*

En otro nivel del respaldo normativo cabe mencionar el establecimiento de políticas que se relacionan con el desarrollo social. El conjunto más relevante de instrumentos de política se menciona en el cuadro siguiente:

### INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA RELEVANTES PARA EL SPS

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	PERÍODO DE VIGENCIA
Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia	2010-2020
Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA)	2014-2024
Plan de Niñez y Adolescencia (PNA)	2014-2018
Hacia una política pública integral: Paraguay Joven 2030	2018-2030
IV Plan Nacional de Igualdad (de Oportunidades entre mujeres y hombres) (PLANI)	2018-2014
Plan de Acción Nacional por los Derechos de las personas con discapacidad	2015-2030
Política Nacional de Salud	2015-2030
Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva	2014-2018
Plan Nacional de Educación 2024	2020 -2024
Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay	2018 /2023
Estrategia en Cultura en Seguridad Social	Sin definición
Marco Estratégico Agrario (MEA)	2009-2018
Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay	2018-2036
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE NIVEL NACIONAL EN PROCESO DE ELABORACIÓN	
Política de Gobierno de Protección del Adulto Mayor	n.d.
Plan Nacional de Pueblos indígenas	n.d.

Cabe destacar que están en curso en Paraguay una serie de reformas referidas a áreas clave para el desarrollo social, que implicarán modificaciones normativas: la reforma del sistema de salud, la transformación educativa y la reforma de la seguridad social, además de la mencionada en cuanto a la reforma tributaria.

### 1.3 Organización institucional

El diseño de la arquitectura institucional del SPS en Paraguay establece los componentes característicos de un sistema coordinado y articulado: nivel de rectoría, dirección ejecutiva, asistencia y coordinación técnica y pilares institucionales de implementación.

En el nivel de rectoría, queda establecido que la conducción política del SPS está ejercida por el Presidente de la República, quien preside el organismo de coordinación política y técnica que es el Gabinete Social de la Presidencia de la República. La conformación definitiva de dicho Gabinete ha quedado determinada por medio del Decreto 376 del 5 de octubre de 2018, que reforma el Decreto 751 emitido en 2013 sobre la estructura del Gabinete Social. En el Decreto 376 se especifica en su artículo 3 que es el Gabinete Social *“la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central”*, uno de cuyos objetivos es: *“el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”*.

En el Gabinete Social participan los Ministerios y otras entidades públicas que tienen competencias directas en materia de política social. De conformidad con el Decreto 376, este Gabinete está integrado por las siguientes entidades:

- a. *Ministro de Hacienda.*
- b. *Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.*
- c. *Ministro de Justicia.*
- d. *Ministro de Educación y Ciencias.*
- e. *Ministro de Agricultura y Ganadería.*
- f. *Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones.*
- g. *Ministra de la Mujer.*
- h. *Ministro del Trabajo. Empleo y Seguridad Social.*
- i. *Ministro de Desarrollo Social.*
- j. *Ministro de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.*
- k. *Ministro-Secretario General Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.*
- l. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.*
- m. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Emergencia Nacional de la Presidencia de la República.*
- n. *Ministra de la Niñez y la Adolescencia.*
- o. *Ministro-Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Cultura de la Presidencia de la República.*
- p. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.*
- q. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República.*
- r. *Ministro — Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de la Juventud*
- s. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República*
- t. *Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.*
- u. *Director General Paraguayo de Itaipú Binacional.*
- v. *Director Paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá.*
- w. *Directora General de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.*
- x. *Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.*
- y. *Presidenta del Instituto Paraguayo del Indígena.*

El nivel de dirección ejecutiva del SPS corresponde al establecido para el propio Gabinete Social, que posee un Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, que es el Ministro, Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, así como un

órgano directivo, el Equipo Ejecutivo, con funciones de ejecutar, impulsar y coordinar las actividades del Gabinete, que está integrado por los siguientes miembros:

- a. *Ministro de Hacienda.*
- b. *Ministro de Agricultura y Ganadería.*
- c. *Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.*
- d. *Ministro de Educación y Ciencias.*
- e. *Ministro-Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.*
- f. *Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social*
- g. *Ministro de Desarrollo Social.*
- h. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.*
- i. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República*
- j. *Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.*
- k. *Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.*

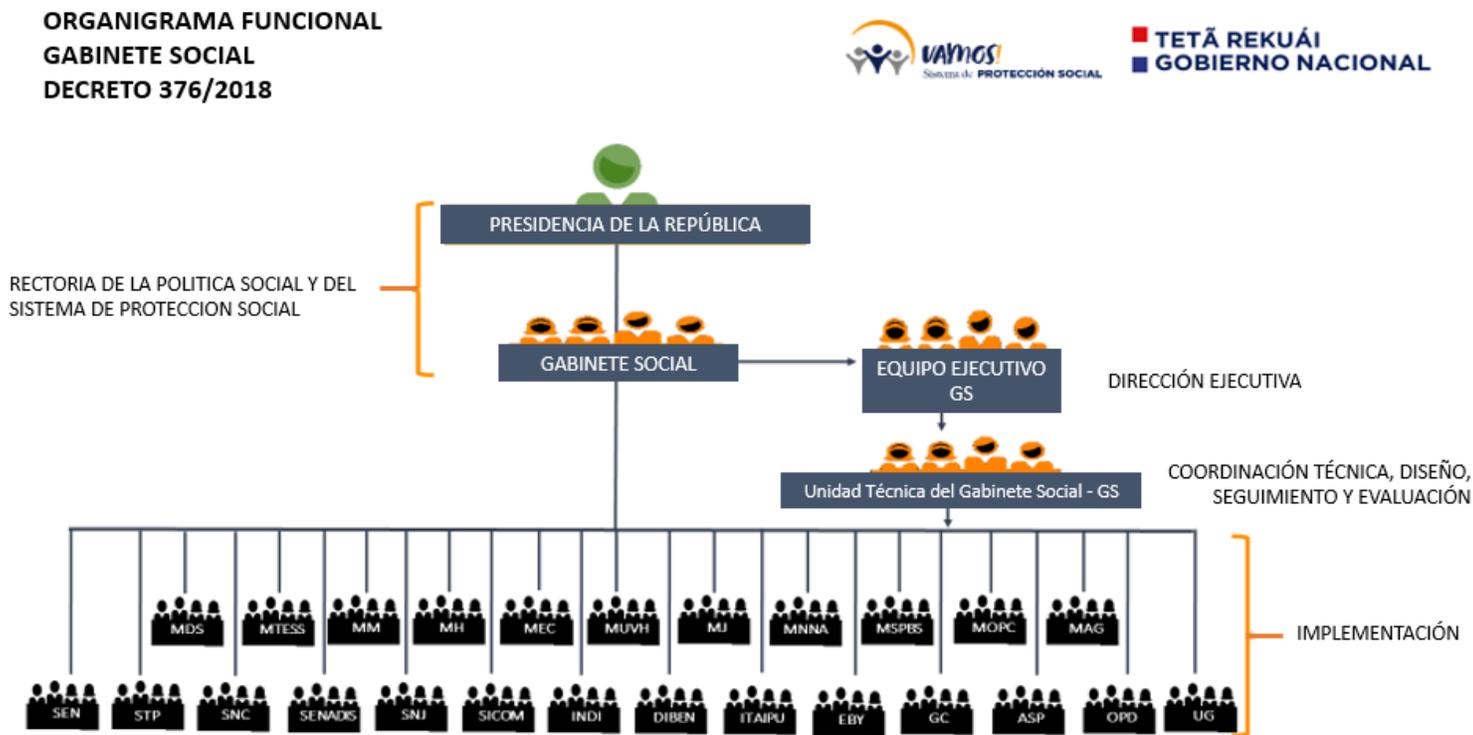
El **Gabinete Social** es así responsable del desempeño sistémico del SPS y establecerá al respecto las responsabilidades particulares de cada entidad que lo componen y su dirección ejecutiva es desempeñada por su Equipo Ejecutivo y el Coordinador General del Gabinete, el Ministro Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República.

El soporte técnico de dicho ente coordinador es la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), que se constituye como órgano técnico y operativo, responsable de la dirección, administración, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades derivadas y que deberá garantizar los insumos técnicos y de información estadística y no estadística para la toma de decisiones, a partir de los instrumentos técnicos necesarios para el desempeño adecuado del SPS, entre los que resulta imprescindible el establecimiento de un sistema de su seguimiento y evaluación.

En el nivel de implementación de las acciones programáticas del SPS, las funciones específicas de cada institución pública corresponderán a su mandato constitutivo y a las que se determine

en el seno del propio Gabinete Social. Importa subrayar que las principales entidades ejecutoras de dichas acciones tienen representación expresa en el Gabinete Social y su Equipo Ejecutivo, que son quienes determinan la política social.

Expresado en términos de **organigrama general**, el SPS presenta la siguiente imagen:



Fuente: UTGS, Presentación SPS, diciembre 2018.

Otro ángulo de la organización institucional puede apreciarse tomando en consideración la participación de las diferentes instituciones según los pilares del SPS. La adscripción completa de esa participación no podrá describirse hasta que la planificación de mediano plazo (2019-2023) del SPS esté concluida, pero la asignación establecida para el punto de partida del SPS, denominado Canasta Básica 2019, ofrece un cuadro que presenta una noción general de esa distribución de responsabilidades institucionales. La tabla siguiente da cuenta de esa distribución:

## Contribución institucional según pilares del Sistema de Protección Social

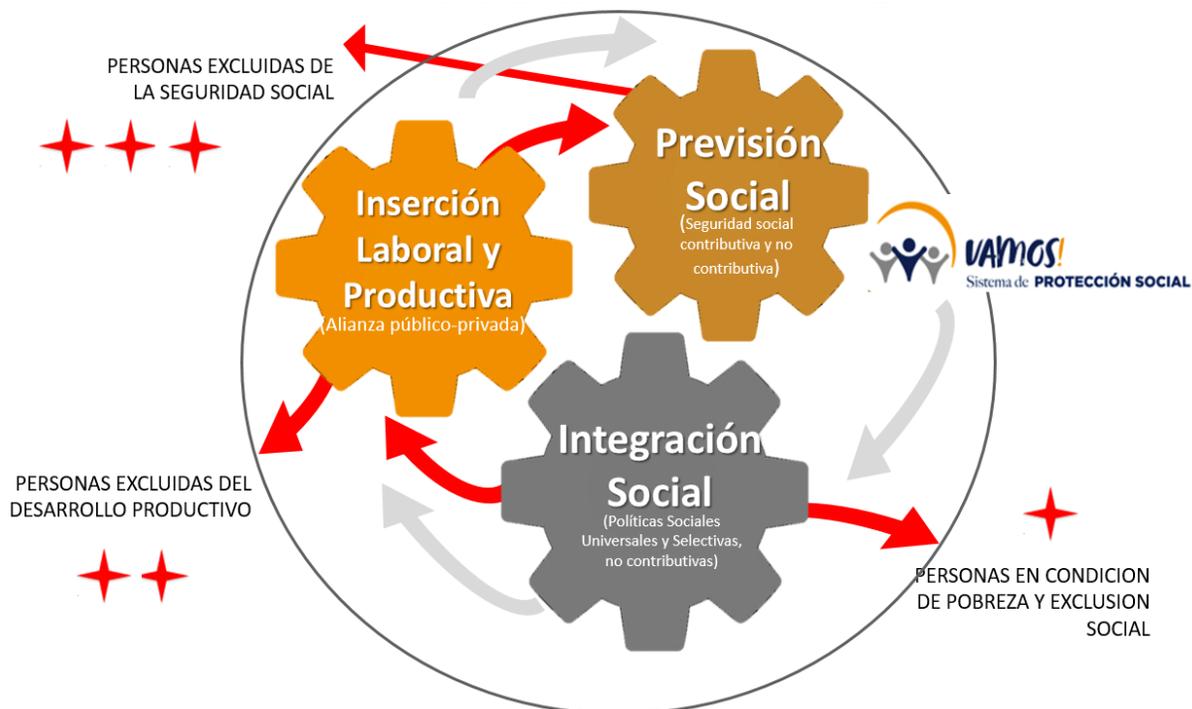
Integración Social	Inserción Laboral y Productiva	Previsión Social
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Educación y Ciencias	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Hacienda, Caja Fiscal
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación y Cultura	Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios
Ministerio de la Mujer	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de ANDE
Ministerio de Niñez y Adolescencia	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Banca y similares
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Industria y Comercio	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal
Ministerio del Interior	Sistema Nacional para los Derechos de Personas con Discapacidad	Instituto de Previsión Social
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministerio de la Mujer	
Ministerio de Urbanismo, Hábitat y Vivienda	Ministerio de Niñez y Adolescencia	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Secretaría Nacional de la Juventud	
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	Administración Nacional de Electricidad	
Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	
Integración Social	Inserción Laboral y Productiva	Previsión Social

Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras
Instituto Paraguayo del Indígena	
Crédito Agrícola de Habitación	
Administración Nacional de Electricidad	
Gobernaciones Departamentales	
Instituto de Previsión Social	
Ministerio de Justicia	
Secretaría Nacional del Deporte	
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Secretaría de Emergencia Nacional	
Secretaría Nacional de la Cultura	

Fuente: UTGS. abril 2019.

La arquitectura institucional mencionada, así como la adscripción de las instituciones según pilares del SPS, deben entenderse siempre desde una perspectiva sistémica, lo cual significa que para su funcionamiento eficaz debe darse una coordinación entre todos sus ámbitos o pilares. En el pilar de integración social, donde se inscriben las políticas sociales no contributivas, es necesario que las denominadas universales, como educación y salud, se articulen con las llamadas selectivas, principalmente las referidas a la lucha contra la pobreza. En el pilar de inserción laboral y productiva, debe darse una colaboración intersectorial entre el sector público y el sector privado; y en el pilar sobre previsión social debe darse una convergencia entre las políticas contributivas y no contributivas. Y para completar la perspectiva sistémica debe darse una articulación entre los tres ámbitos o pilares. Es ese carácter sistémico el que permitirá la sinergia necesaria para que el desarrollo social avance con la suficiente consistencia. Ciertamente, para hacer posible esa perspectiva sinérgica es necesario que todos los elementos de la arquitectura institucional funcionen efectivamente y

se mantenga atento a las dificultades que puedan aparecer en cuanto a la articulación interinstitucional e intersectorial.



Fuente: UTGS. Presentación SPS, diciembre 2018.

Es importante subrayar que, en términos estrictos, esta visión sistémica conlleva una perspectiva de integralidad que excluye la parcialización del SPS. No corresponde, por tanto, hablar de distintos SPS en un mismo país. Si el SPS es integral sólo puede enunciarse en singular y si se necesita diferenciar ámbitos internos lo apropiado es hablar de distintos subsistemas y no de diferentes SPS. Al comparar esta visión integral del SPS con la experiencia de algunos países de la región, puede apreciarse que no siempre tal integralidad se consigue. En algunos casos, el país presenta varios de los elementos que integran un SPS (posee políticas universales efectivas, políticas selectivas consistentes), pero carece de una visión sistémica que refleja problemas de gestión y provoca problemas de articulación institucional. En otros casos, puede apreciarse que se denomina SPS a un segmento delimitado de actuación contra la desprotección (generalmente referido a los programas de combate a la pobreza).

Esta minimización del concepto de desprotección social y, por tanto, de SPS, supone un problema de distintas dimensiones según la condición de cada país. En los países que poseen una alta formalización del empleo y una cobertura amplia de seguridad, la delimitación reducida del SPS supone un problema de segmentación conceptual y operativa; pero en los países que carecen de estas características (presentando un empleo mayoritariamente informal y una cobertura muy reducida de seguridad social) la segmentación sectorial se asocia con niveles altos de desprotección social directa, lo que impide alcanzar niveles aceptables de calidad de vida (que en Paraguay es un precepto constitucional).

El **SPS** es, así, la puesta en práctica de esa concepción sistémica integral en el plano orgánico. Significa la encarnación organizativa del enfoque de derechos, el universalismo y la visión sistémica organizacional. En tal sentido, puede, por tanto, enunciarse los **principales rasgos** que definen a un SPS propiamente dicho:

- **Impulsa** políticas sociales efectivamente universales (educación, salud, vivienda, trabajo).
- **Contiene** un subsistema de seguridad social contributiva de amplia cobertura.
- **Desarrolla** políticas sociales selectivas no contributivas consistentes (de lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación).
- **Alimenta** el conjunto de las políticas sociales con recursos suficientes (financieros, técnicos, institucionales, humanos).
- **Persigue** un uso eficiente de los recursos empleados (articulación de programas, ausencia de corrupción, sistema integrado de información del SPS).
- **Facilita** una mayor relación sinérgica entre planificación sistémica y presupuesto por resultados.
- **Mantiene** una visión sistémica del desempeño y la articulación institucional, estableciendo un sistema con rectoría y concertación estables.

## 2. DESARROLLO PROGRAMÁTICO

### 2.1 Planificación por Resultados con enfoque de Ciclo de Vida

A partir del marco de referencia descrito, se plantea dotar de contenido programático los tres pilares que sostienen el SPS, referidos a la integración social, la inserción laboral y productiva y la previsión social. Para hacerlo se ha establecido la metodología que corresponde a la naturaleza sistémica e integradora del SPS: la planificación por resultados con enfoque de ciclo de vida.

La planificación por resultados se inscribe en el cambio general que tiene lugar en la gestión pública del Paraguay, la gestión por resultados. Este cambio crucial contempla tanto la gestión programática como la presupuestaria. Puede afirmarse que el actual proceso de construcción de un Sistema de Protección Social (SPS) y el referido a la implementación de los Presupuestos por Resultados que impulsa el Ministerio de Hacienda, están relacionados tanto desde el punto de vista conceptual como en términos de coordinación interinstitucional.

Desde el plano conceptual, la orientación hacia un Sistema de Protección Social (SPS) como eje principal de la conformación de la política social tiene un punto de contacto fundamental con la perspectiva del Presupuesto por Resultados: ambos planteamientos comparten el enfoque de Gestión por Resultados. Tanto el SPS como el Presupuesto por Resultados buscan obtener productos concretos y sus consiguientes resultados, abandonando así la gestión determinada por la programación basada en la inercia institucional o la visión centrada fundamentalmente en el cumplimiento del gasto según la normativa vigente.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional, en el contexto de la actual administración, la reestructuración del Gabinete Social, mediante el Decreto N° 376/2018, ha supuesto la inclusión en dicho Gabinete del Ministerio de Hacienda, lo cual implica que forma parte del compromiso del Gabinete Social para la construcción y conducción del *Sistema de Protección*

*Social*, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación. El Ministerio de Hacienda ya ha orientado activamente el punto de partida del SPS, estableciendo el ajuste presupuestario a ejecutar en el ejercicio de 2019. Este paso concreto representa el inicio del proceso de planificación del desarrollo del SPS para los próximos cuatro años. Sin embargo, este ajuste se ha realizado aprovechando la ventana de oportunidad que se abría al estarse preparando los presupuestos en 2018.

Así, la planificación por resultados planteada para la elaboración programática del SPS se asocia a la metodología planteada por el Ministerio de Hacienda para el Presupuesto por Resultados (descrita en su respectiva Guía Metodológica, Ministerio de Hacienda, 2018): parte de reconocer las problemáticas existentes y estimar su dimensión (principalmente en términos de poblaciones afectadas, o potenciales), para a continuación determinar en qué medida la acción pública puede reducir esa afectación, estableciendo para ello las metas y los indicadores correspondientes, de tal forma que puedan medirse con rigor los resultados efectivos de la actuación pública.

Esta es la lógica que ha presidido la planificación de los contenidos programáticos del SPS, pero atravesada por el enfoque de ciclo de vida. Ello ha significado que la identificación de las problemáticas ha estado referida a las categorías que guardan relación con cada segmento del ciclo de vida de las personas que viven en Paraguay. Las categorías establecidas han sido las siguientes:

1. Niños y niñas de 0 a 4 años.
2. Niños y niñas de 5 a 13 años.
3. Personas adolescentes de 14 a 17 años.
4. Personas jóvenes de 18 a 29 años.
5. Personas adultas de 30 a 59 años.
6. Personas adultas de 60 años y más.
7. Personas de todas las edades.
8. Calidad de vida de los hogares.
9. Entorno de los hogares y las comunidades

Las poblaciones de referencia para los grupos de edades de las categorías por ciclo de vida son las siguientes:

**Población total, según grupos de edades utilizados en las categorías de planificación del SPS, por sexo (cifras absolutas y porcentajes para 2018)**

Grupos de edades	Población Total	Composición por sexo (%)	
		Mujeres	Hombres
0 a 4 años	704.378	49,0	51,0
5 a 13 años	1.245.994	49,1	50,9
14 a 17 años	542.572	49,1	50,9
18 a 29 años	1.530.200	49,1	50,9
30 a 59 años	2.361.034	49,9	50,1
60 años y más	668.805	51,7	48,4
<b>Población total</b>	<b>7.052.983</b>	<b>49,6</b>	<b>50,4</b>

Fuente: DGEEC (2015) Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015. Fernando de la Mora: DGEEC.

Para cada una de las categorías se ha procedido a la identificación de problemas y a su conversión en objetivos y acciones, de forma que sea posible tratar de forma más específica la situación que afecta a cada categoría. Ello permite conformar una matriz de planificación que muestra la información principal (objetivos, acciones, brechas, metas, indicadores, instituciones responsables, costeo) y depositando otra información complementaria (poblaciones, unidades de medida, etc.) en fichas asociadas confeccionadas al efecto. Más adelante se mostrará la matriz de planificación estratégica. Este proceso de planificación ha pasado por las siguientes etapas principales.

### *Etapa 1. Identificación de problemas en cada categoría*

En consulta con las instituciones asociadas a los objetivos del SPS se construyeron los árboles de problemas por categoría y mediante un proceso de sistematización se identificaron las problemáticas principales. Una vez identificadas las problemáticas se ha dado inicio a la estimación de las poblaciones implicadas: población total, población potencial, población objetivo y población usuaria, dando prioridad a la estimación de las dos primeras. Estas estimaciones han continuado en las etapas siguientes.

### *Etapa 2. Conversión de los problemas en objetivos*

Una vez sistematizados los problemas para cada una de las nueve categorías se ha procedido a su conversión en objetivos, generales y específicos, que corresponden al enfrentamiento de cada problema identificado. Con ello se ha obtenido la base del conjunto propositivo de carácter estratégico para el periodo 2018 a 2023.

### *Etapa 3. Consolidación de objetivos específicos y acciones estratégicas*

Sobre la base de la conversión de los problemas en objetivos, se ha procedido a perfilar los objetivos específicos para cada categoría y, en consulta con las instituciones, a determinar las acciones estratégicas que satisfarían la consecución de dichos objetivos. Al consolidar objetivos y acciones estratégicas se consigue determinar el QUE pretende el SPS desde el punto de vista de su contenido programático. Es importante destacar que esta etapa se ha concluido en el mes de abril de 2019.

### *Etapa 4. Definición del nivel de esfuerzo de la acción pública*

Sobre la base de lo que se considera necesario realizar para enfrentar los problemas identificados, las instituciones comprometidas con las respectivas acciones estratégicas deben acometer la tarea de especificar las actividades que permitirían ejecutar dichas acciones. Para ello deben reconocer los recursos necesarios y disponibles para desarrollar esas actividades y deslizarlas sobre el período plurianual hasta 2023, definiendo prioridades en el tiempo. Una vez que se consolide esa estimación será posible establecer metas anuales y para 2023, sobre

la base de indicadores definidos y se cerrará el cálculo de poblaciones y brechas para cada acción estratégica. Es necesario subrayar que esta fase podrá requerir un tiempo de planificación apreciable, por cuanto exige de las instituciones una forma de establecer metas por resultados, que supone un cambio desde la forma tradicional de estimación inercial a partir de lo realizado con anterioridad. Sobre este ejercicio de planificación en términos de proceso se regresará en el apartado siguiente.

## 2.2 Planeamiento Estratégico: Objetivos y Acciones Estratégicas

Específicos y las Acciones Estratégicas para enfrentar los problemas que afectan a las personas que componen cada categoría. La descripción de los Objetivos Específicos permite captar QUÉ pretende el SPS para reducir sustantivamente la desprotección que afecta al conjunto de la población de Paraguay. En total, se ha identificado de manera conjunta con las instituciones que han participado en el proceso de planificación estratégica, un total de 167 Acciones Estratégicas, de las cuales 127 corresponden al Pilar de Integración Social, 28 al Pilar de Inserción Laboral y Productiva y 12 al Pilar de Previsión Social.

CATEGORÍAS	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS
0 a 4 años	1	3	19
5 a 13 años	1	3	17
14 a 17 años	1	5	23
18 a 29 años	1	4	19
30 a 59 años	1	4	18
60 años y más	1	2	9
Todas las edades	1	10	39
Hogares	1	2	8
Entorno	1	3	15
<b>Matriz de objetivos del Sistema de Protección Social</b>			
<b>TOTALES</b>	<b>9</b>	<b>36</b>	<b>167</b>

CATEGORÍAS	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
0 a 4 años	Garantizar el desarrollo infantil temprano de 0 a 4 años	<p>A. Garantizar el desarrollo biopsicosocial y la atención integral en salud de las niñas y los niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>B. Promover el desarrollo evolutivo integral y oportuno de niñas y niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>C. Promover la protección integral de niñas y niños con énfasis en el derecho a la identidad y el abordaje a situaciones de riesgo, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>
5 a 13 años	Garantizar el desarrollo integral de la niña y el niño de 5 a 13 años.	<p>A. Establecer condiciones en el entorno social que promuevan, de manera integral, la protección de niñas y niños y favorezca su desarrollo socio afectivo, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>B. Establecer condiciones para la atención integral en salud de niñas y niños para su desarrollo biopsicosocial, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>C. Establecer condiciones para el aprendizaje cognitivo adecuado de niñas y niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>
14 a 17 años	Garantizar el desarrollo integral de las personas adolescentes de 14 a 17 años	<p>A. Promover condiciones favorables en el entorno social para la protección de las personas adolescentes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>B. Asegurar las condiciones para que las personas adolescentes se mantengan en el sistema educativo y concluyan sus estudios, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>C. Propiciar los mecanismos para que las personas entre 14 y 17 años accedan a la educación formal y no formal, y proteger los derechos de aquellas que trabajan, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>

CATEGORÍAS	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
		<p>D. Promover la salud integral de las personas adolescentes, contribuyendo a la calidad de vida con base a los determinantes sociales, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>E. Fortalecer las capacidades para la participación y el ejercicio de la ciudadanía de las personas adolescentes, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>
18 a 29 años	Promover las oportunidades de desarrollo humano y la participación de las personas jóvenes de 18 a 29 años	<p>A. Mejorar los niveles educativos de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>B. Garantizar las oportunidades para el desarrollo social y económico de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>C. Proteger la salud integral de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>D. Promover el desarrollo cultural y los espacios de participación de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>
30 a 59 años	Garantizar las condiciones para el desarrollo humano de las personas de 30 a 59 años	<p>A. Establecer las condiciones para el disfrute de salud integral de las personas de 30 a 59 años, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>B. Mejorar los niveles educativos de las personas adultas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>C. Mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas adultas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>D. Promover el desarrollo cultural y de espacios para la recreación y el deporte para personas adultas, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p>

CATEGORÍAS	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
60 años y más	Garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos e intereses de las personas de 60 años y más	<p>A. Disponer de servicios estatales de atención integral para PAM, con pertinencia cultural y sobre todo para quienes están en situación de vulnerabilidad social (en situación pobreza, con alta dependencia por discapacidad, privadas de libertad)</p> <p>B. Garantizar el acceso a las jubilaciones y pensiones contributivas y a las pensiones no contributivas</p>
Todas las edades	Garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos de las personas de todas las edades	<p>A. Garantizar el derecho a la identidad a todas las personas, con enfoques: territorial e intercultural</p> <p>B. Allanar obstáculos para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, con enfoque territorial e intercultural</p> <p>C. Garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas del Paraguay</p> <p>D. Promover, proteger y asegurar el goce pleno de los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, con enfoques de: género e intercultural</p> <p>E. Garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes y víctimas de trata, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>F. Promover la cultura de paz en la población</p> <p>G. Fortalecer y ampliar los servicios de salud para atender oportunamente a las personas de todas las edades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>H. Mejorar la calidad del sistema educativo para la elevación del nivel educativo en todas las edades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad</p> <p>I. Garantizar el acceso a las prestaciones de la seguridad social y promover la afiliación de las personas trabajadoras que se encuentran fuera del sistema</p> <p>J. Mejorar la gestión de las pensiones no contributivas</p>

CATEGORÍAS	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Hogares	Mejorar la calidad de vida de las personas de los hogares, con acceso a servicios básicos adecuados y condiciones de habitabilidad, con especial atención a aquellos en situación de pobreza y exclusión social	A. Contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de hogares en situación de pobreza en zonas rurales y urbanas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad
		B. Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad
Entorno	Mejorar las condiciones del entorno de los hogares y las comunidades	A. Fortalecer la infraestructura y los servicios sociales para el desarrollo de las comunidades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad
		B. Establecer las condiciones para la protección del hábitat de las personas y las comunidades, con enfoques: territorial y de género
		C. Impulsar el enfoque territorial para el desarrollo urbano y rural

A continuación, se muestran los objetivos del SPS 2019-2023 para cada categoría, con sus respectivas Acciones Estratégicas. La matriz completa se muestra en el anexo VII.



## CATEGORÍA

### NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 4 AÑOS

**Objetivo general:** *Garantizar el desarrollo infantil temprano de niños y niñas*

**Objetivos específicos:**

**A. *Garantizar el desarrollo biopsicosocial y la atención integral en salud de las niñas y los niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Las acciones contempladas en este objetivo parten de acoger la estrategia de “Los primeros mil días” y atender el cuidado prenatal en todo aquello que pueda afectar la salud del niño o niña, el aseguramiento de una nutrición materno-infantil, la especial atención de las enfermedades prevalentes y prevenibles mediante vacuna, así como la prevención de los accidentes domésticos y la detección y atención de los niños y niñas en situación de violencia y abuso infantil.

**B. *Promover el desarrollo evolutivo integral y oportuno de niñas y niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

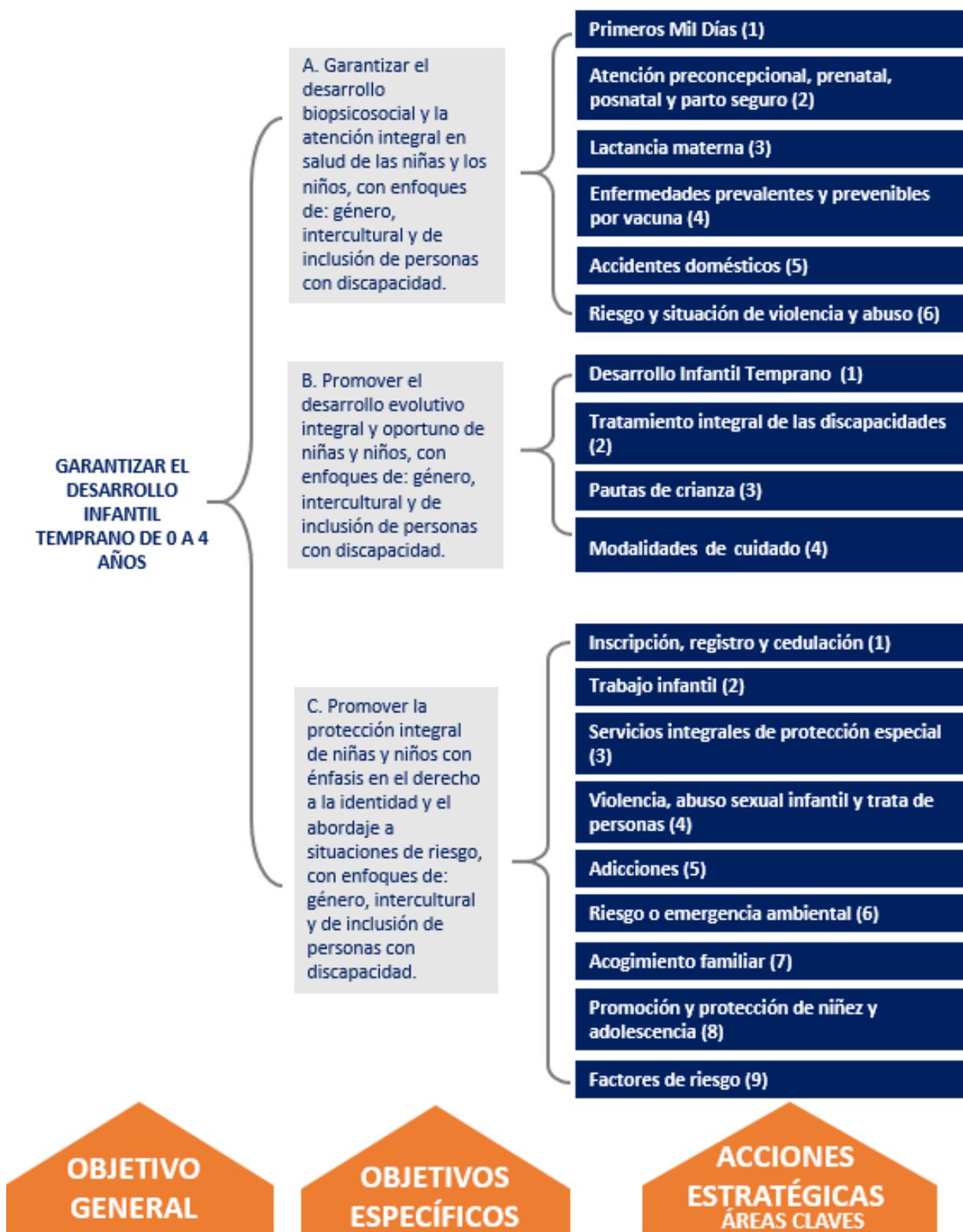
Este objetivo acoge acciones en torno al fortalecimiento de los servicios de desarrollo infantil temprano, la detección pronta de las discapacidades, la promoción de pautas de crianza adecuadas, así como de las distintas modalidades de cuidado infantil.

**C. *Promover la protección integral de niñas y niños con énfasis en el derecho a la identidad y el abordaje a situaciones de riesgo, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Las acciones que desarrollan este objetivo específico refieren a la inscripción, registro y cedulação oportunos y con rapidez, a la erradicación del trabajo infantil temprano, la protección ante situaciones de riesgo de abandono o de calle, de abuso sexual, entorno de

adicciones, emergencia ambiental, procurando el mantenimiento del vínculo familiar como principio orientador, y actuando tanto a nivel nacional como local.

## CATEGORÍA 0 A 4 AÑOS





## CATEGORÍA

### NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 13 AÑOS

**Objetivo general:** *Garantizar el desarrollo integral de la niña y el niño de 5 a 13 años.*

**Objetivos específicos:**

***A. Establecer condiciones en el entorno social que proteja de manera integral a niñas y niños y favorezca su desarrollo socio afectivo, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad***

Este objetivo contempla acciones referidas al desarrollo de ambientes protectores de niños y niñas en estas edades, eliminación de la violencia y el abuso, así como especial atención a la erradicación del trabajo infantil, la detección oportuna de niños y niñas con exposición a adicciones en el hogar y en el entorno, la protección ante otras situaciones de riesgo (abandono social, conflicto con la ley, situación de calle) o ante emergencia ambiental.

***B. Establecer condiciones para la atención integral en salud de niñas y niños para su desarrollo biopsicosocial, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de de personas con discapacidad***

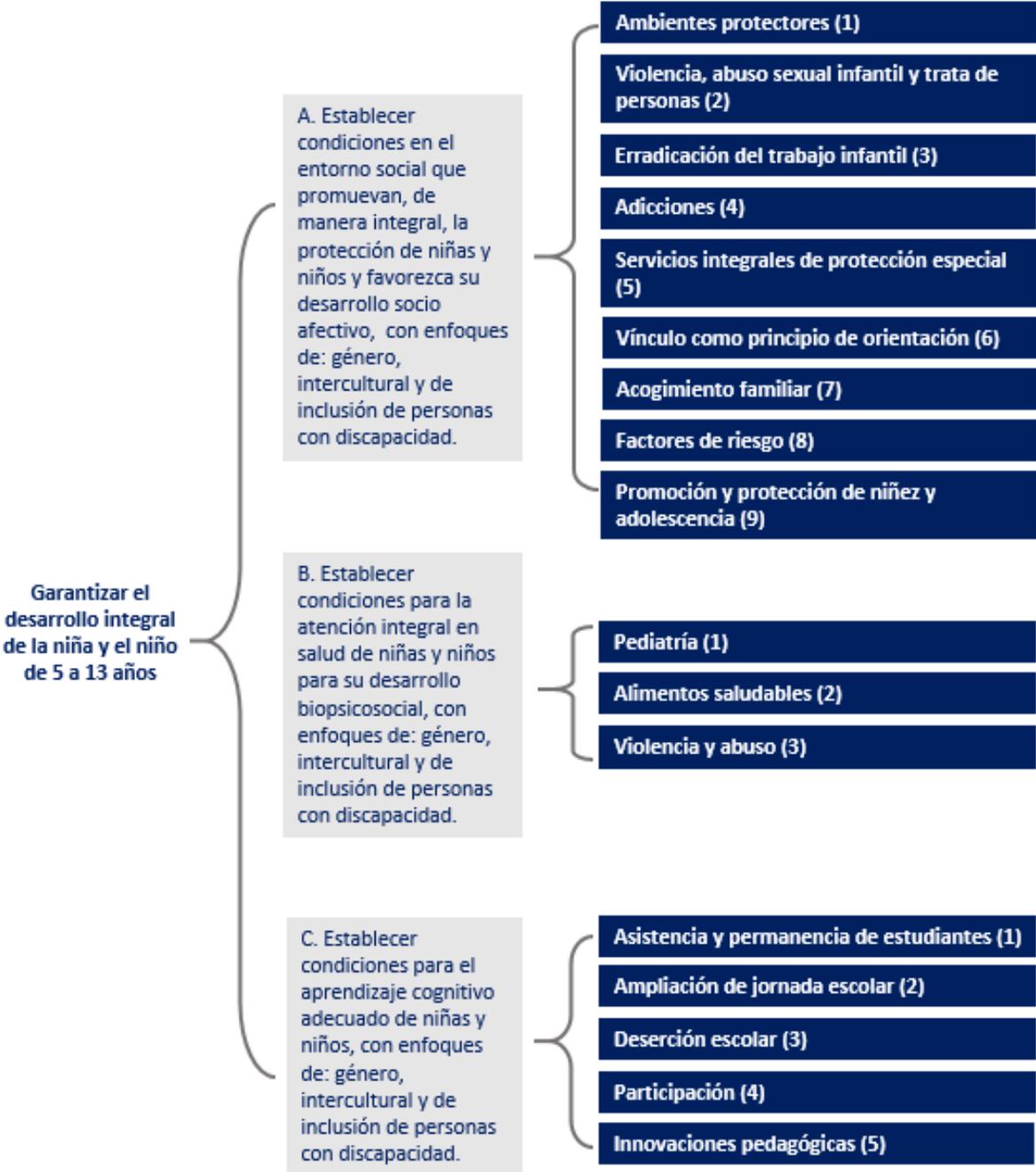
Las acciones de este objetivo aluden al fortalecimiento de los servicios de pediatría, el acceso a alimentación saludable para prevenir y atender la desnutrición y la malnutrición infantiles, así como la especial atención de los servicios de salud según protocolos de situación de violencia y abuso sexual.

***C. Establecer condiciones para el aprendizaje cognitivo adecuado de niñas y niños, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Este objetivo contiene acciones referidas a la necesidad de garantizar la asistencia y permanencia de los estudiantes de 1er y 2do ciclo, previniendo el abandono escolar también

respecto del 3er ciclo, incluyendo la ampliación de la jornada escolar en todas las instalaciones, el fortalecimiento de las actividades extracurriculares y la implementación de innovaciones pedagógicas, así como la promoción de espacios deliberativos que promuevan la participación de los estudiantes en el proceso educativo.

### CATEGORÍA 5 A 13 AÑOS



**OBJETIVO GENERAL**

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

**ACCIONES ESTRATÉGICAS ÁREAS CLAVES**



## CATEGORÍA

### PERSONAS ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS

**Objetivo general:** *Garantizar el desarrollo integral de las personas adolescentes de 14 a 17 años.*

**Objetivos específicos:**

**A. Promover condiciones favorables en el entorno social para la protección de las personas adolescentes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Las acciones contenidas en este objetivo refieren al fomento de ambientes sociales y familiares protectores de las personas adolescentes, promoviendo las actividades recreativas, deportivas y las expresiones artísticas y culturales, al tiempo que se abordan los diferentes factores de riesgo que enfrentan, incluyendo la atención y la integración social de las y los adolescentes en conflicto con la ley, procurando el mantenimiento del vínculo como principio orientador.

**B. Asegurar las condiciones para que las personas adolescentes se mantengan en el sistema educativo y concluyan sus estudios, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad**

Las acciones de este objetivo ponen especial énfasis en estrategias que favorezcan la permanencia de las personas adolescentes en el sistema educativo hasta la conclusión de sus estudios; el establecimiento de incentivos para que las personas que han abandonado antes de concluir el 2do. Ciclo de la EEB puedan regresar para finalizarlo, así como con las personas que abandonaron la Educación Media y quieran reintegrarse para concluirarla.

***C. Propiciar los mecanismos para que las personas entre 14 y 17 años accedan a la educación formal y no formal, y proteger los derechos de aquellas que trabajan, con enfoque de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Este objetivo contempla acciones que tratan de compatibilizar la educación y la formación profesional con la actividad laboral que necesita ser protegida; ello requiere flexibilización de horarios en el sistema educativo y en el lugar de trabajo, algo especialmente importante en el caso de las madres adolescentes.

***D. Promover la salud integral de las personas adolescentes, contribuyendo a la calidad de vida con base a los determinantes sociales, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Las acciones que corresponden a este objetivo parte de la consideración específica de la salud de las personas adolescentes y del tratamiento de sus principales afecciones (donde tiene prevalencia los accidentes de tránsito, la violencia social, la drogodependencia, las ITS, el suicidio), así como la salud sexual y reproductiva, incluyendo estrategias para la prevención y atención del embarazo adolescente.

***E. Fortalecer las capacidades para la participación y el ejercicio de la ciudadanía de las personas adolescentes, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad***

Este objetivo contiene acciones que buscan implementar iniciativas pedagógicas y socio-comunitarias para promover la participación, el liderazgo, la ciudadanía democrática y el emprendedurismo, al mismo tiempo que busca establecer mecanismos efectivos para la participación de las personas adolescentes en los niveles departamentales y locales.

## CATEGORÍA 14 A 17 AÑOS

**GARANTIZAR EL  
DESARROLLO  
INTEGRAL DE LAS  
PERSONAS  
ADOLESCENTES DE  
14 A 17 AÑOS**

A. Promover condiciones favorables en el entorno social para la protección de las personas adolescentes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

**Ambientes protectores (1)**

**Recreación y deportes (2)**

**Arte y cultura (3)**

**Riesgos (4)**

**Conflicto con la ley (5)**

**Riesgos o emergencia ambiental (6)**

**Servicios integrales de protección especial (7)**

**Acogimiento familiar (8)**

**Promoción y protección (9)**

B. Asegurar las condiciones para que las personas adolescentes se mantengan en el sistema educativo y concluyan sus estudios, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

**Permanencia en el sistema educativo (1)**

**Deserción escolar (2)**

**Asistencia y permanencia de estudiantes (3)**

C. Propiciar los mecanismos para que las personas entre 14 y 17 años accedan a la educación formal y no formal, y proteger los derechos de aquellas que trabajan, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

**Educación y formación técnica profesional (1)**

**Servicios educativos (2)**

**Derechos laborales (3)**

**Educación de madres adolescentes (4)**

**OBJETIVO  
GENERAL**

**OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS**

**ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES**

## CATEGORÍA 14 A 17 AÑOS

**GARANTIZAR EL  
DESARROLLO  
INTEGRAL DE LAS  
PERSONAS  
ADOLESCENTES DE  
14 A 17 AÑOS**

D. Promover la salud integral de las personas adolescentes, contribuyendo a la calidad de vida con base a los determinantes sociales, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

Salud integral (1)

Afecciones de salud (2)

Salud sexual y reproductiva (3)

Violencia y abuso (4)

Embarazo adolescente (5)

E. Fortalecer las capacidades para la participación y el ejercicio de la ciudadanía de las personas adolescentes, con enfoques: de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

Participación (1)

Ciudadanía democrática, liderazgo, emprendedurismo (2)

**OBJETIVO  
GENERAL**

**OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS**

**ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES**



## CATEGORÍA

### PERSONAS JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS

**Objetivo general:** *Promover las oportunidades de desarrollo humano y la participación de las personas jóvenes.*

**Objetivos específicos:**

**A. Mejorar los niveles educativos de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Las acciones que completan este objetivo específico ponen énfasis en elevar el nivel educativo de las personas jóvenes que no completaron sus estudios, especialmente las que no concluyeron el 2do grado de la Educación Escolar Básica Bilingüe y la Educación Media. También se promueve la formación en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la facilitación del acceso a becas para los jóvenes en situación de pobreza.

**B. Garantizar las oportunidades para el desarrollo social y económico de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Este objetivo se basa en acciones que promueven la formación profesional y la preparación para el trabajo, incluyendo la creación de oportunidades generadoras de ingresos para personas en situación de pobreza. Se plantea el fortalecimiento de la inspección laboral y la vigilancia para el cumplimiento de la legislación laboral. Se busca promover el emprendedurismo en las zonas urbanas y rurales, otorgando asistencia para una inserción innovadora en la producción agropecuaria. También se favorece las oportunidades laborales y

productivas de las personas con responsabilidades de cuidado de otras personas dependientes.

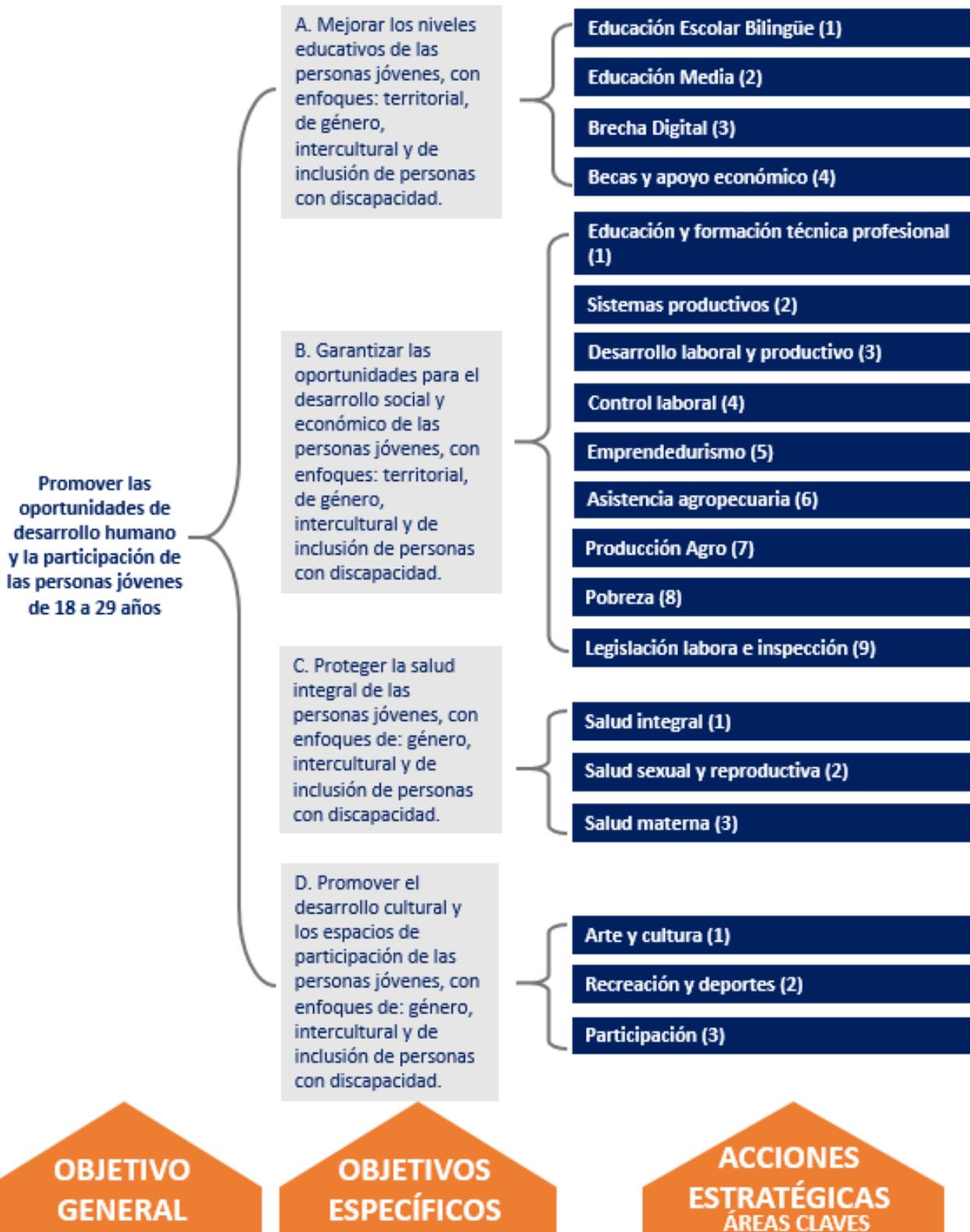
***C. Proteger la salud integral de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Las acciones que persiguen este objetivo tratan de mejorar los servicios de salud integral, el fortalecimiento de los que refieren a la salud sexual y reproductiva, incluyendo los que guardan relación con la salud materna.

***D. Promover el desarrollo cultural y los espacios de participación de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Este objetivo contempla acciones que promuevan las actividades recreativas y deportivas, así como las expresiones artísticas y culturales, al tiempo que establece la creación de mecanismos de participación en los distintos niveles, nacional, departamental y local.

## CATEGORÍA 18 A 29 AÑOS





## CATEGORÍA

### PERSONAS ADULTAS DE 30 A 59 AÑOS

**Objetivo general:** *Garantizar las condiciones para el desarrollo humano de las personas adultas de 30 a 59 años.*

**Objetivos específicos:**

**A. Establecer las condiciones para el disfrute de salud integral de las personas de 30 a 59 años, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Este objetivo se basa en acciones que buscan el fortalecimiento de los servicios de salud, poniendo atención a las enfermedades prevalentes de las personas adultas, incluyendo la salud sexual y reproductiva y la salud materna.

**B. Mejorar los niveles educativos de las personas adultas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

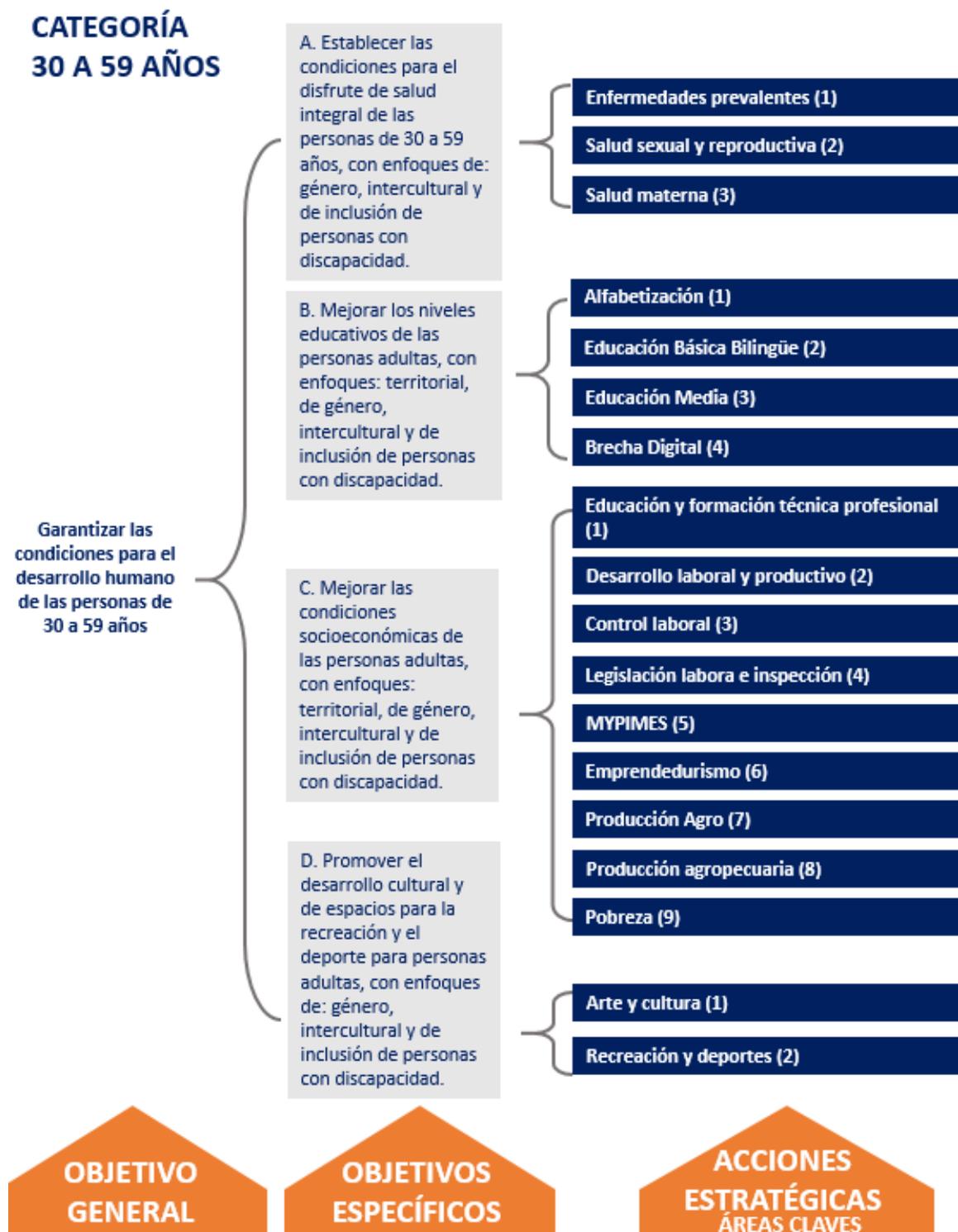
Las acciones que satisfacen la realización de este objetivo buscan elevar el nivel educativo de las personas adultas, universalizando la alfabetización, y recuperando a las personas adultas que no concluyeron sus estudios en la educación básica y media. También se pone especial atención en formación en TIC para cerrar la brecha digital de las personas adultas.

**C. Mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas adultas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Este objetivo contiene acciones que apoyan la educación y formación profesional y el apoyo al emprendedurismo en el ámbito de las MIPYMES. Se plantea el fortalecimiento de la inspección laboral y la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral. Se pone especial atención en incentivar la innovación productiva del sector agropecuario y se promueve la inserción productiva de las personas con responsabilidades con dependientes. También se plantea el control de los lugares de trabajo respecto de las condiciones de salubridad y seguridad ocupacional.

**D. Promover el desarrollo cultural y de espacios para la recreación y el deporte para personas adultas, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Las acciones que desarrollan este objetivo buscan promover el fomento de las actividades recreativas y deportivas, así como de las expresiones artísticas y culturales de las personas adultas.





## CATEGORÍA

### PERSONAS ADULTAS DE 60 AÑOS Y MÁS

**Objetivo general:** *Garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos e intereses de las personas de 60 años y más.*

**Objetivos específicos:**

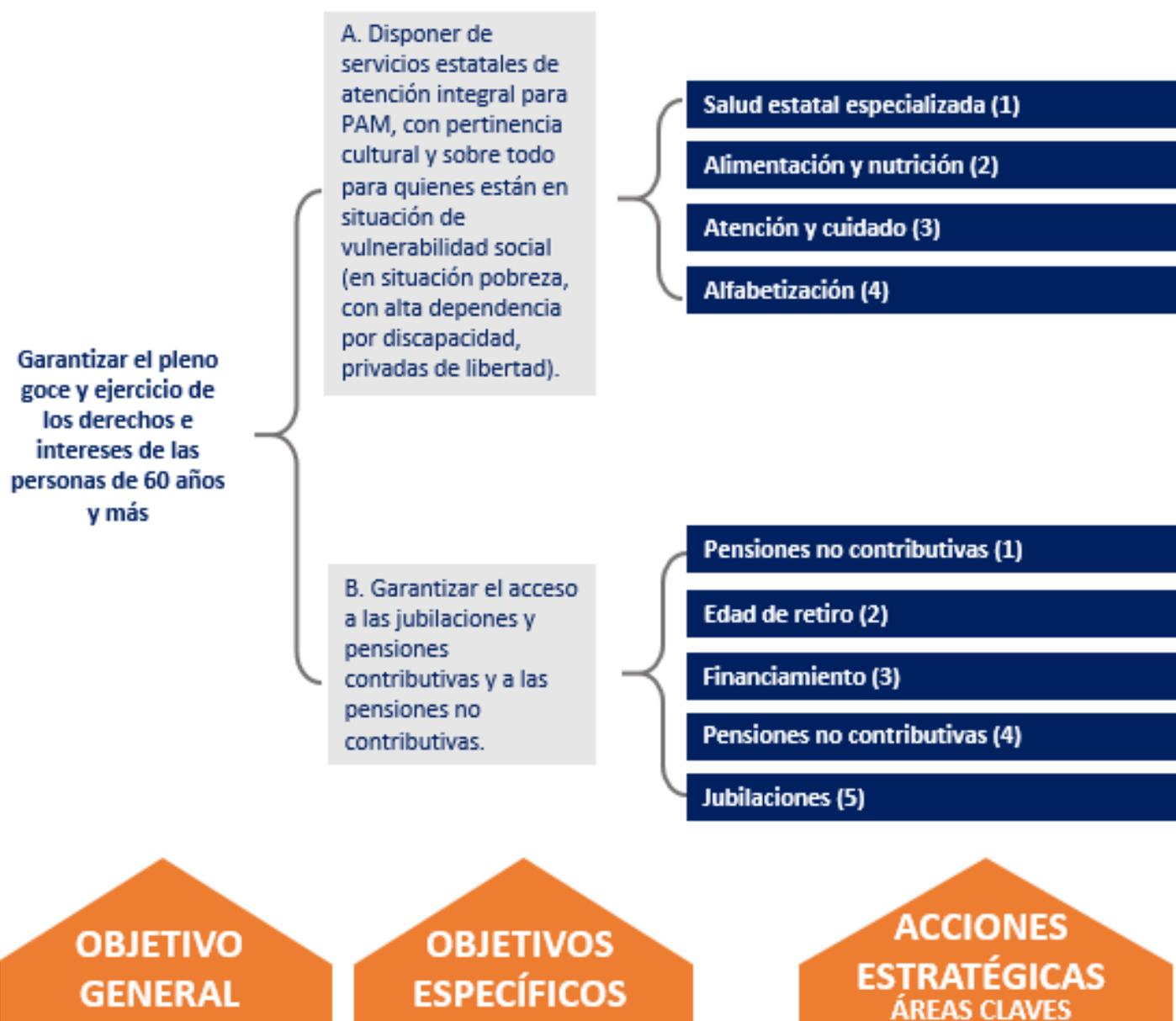
**A. Disponer de servicios estatales de atención integral para PAM, con pertinencia cultural y sobre todo para quienes están en situación de vulnerabilidad social (en situación pobreza, con alta dependencia por discapacidad, privadas de libertad).**

Este objetivo contempla acciones que buscan fortalecer los servicios de salud especializados en PAM y sus enfermedades prevalentes, así como los programas estatales alimentarios y nutricionales para estas personas, y modalidades de atención y cuidado de las PAM que así lo requieran. También se promueve la alfabetización universal de las PAM.

**B. Garantizar el acceso a las jubilaciones y pensiones contributivas y a las pensiones no contributivas.**

Las acciones que alimentan este objetivo ponen especial atención en el pago oportuno de las pensiones contributivas, así como preparar a las personas próximas a la jubilación de las modalidades de financiamiento combinado de opciones contributivas y no contributivas. Se plantea la formulación de propuestas de pensiones sobre la base de análisis actuariales de sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión y la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas para PAM en situación de pobreza.

## CATEGORÍA 60 AÑOS Y MÁS





## CATEGORÍA

### PERSONAS DE TODAS LAS EDADES

**Objetivo general:** *Garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos de las personas de todas las edades.*

**Objetivos específicos:**

**A. Garantizar el derecho a la identidad a todas las personas, con enfoques: territorial e intercultural**

Las acciones de este objetivo buscan ampliar la cobertura de los servicios de registro y cedulación, promoviendo el derecho a la identidad como derecho humano.

**B. Allanar obstáculos para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, con enfoque territorial e intercultural.**

Este objetivo se desarrolla a través de acciones que parten de la eliminación de todo tipo de discriminación legal contra las mujeres, la promoción de la participación en los niveles de decisión de forma paritaria, la implantación de un fondo crediticio para el empoderamiento económico de las mujeres, la conciliación de responsabilidades familiares y laborales, la ampliación de la cobertura de los servicios de la “Ciudad Mujer” y la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

**C. Garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas del Paraguay**

Este objetivo busca el desarrollo de estrategias para garantizar la consulta libre, previa e informada de pueblos indígenas.

**D. Promover, proteger y asegurar el goce pleno de los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, con enfoques de: género e intercultural.**

Las acciones que contribuyen a este objetivo buscan impulsar medidas para que las personas con discapacidad logren su inclusión con autonomía en la sociedad, comenzando por una

estrategia para el cumplimiento efectivo de la normativa vigente sobre cuota mínima de actividad en el sector público. También se alude a la detección temprana de las discapacidades y el cuidado de las personas con discapacidad que lo requieran.

***E. Garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes y víctimas de trata, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Este objetivo se cumplimenta con acciones tendentes a la protección social de los emigrantes paraguayos, a través de los consulados nacionales en otros países, así como de los retornados que se encuentren en situación de pobreza. Por otro lado, se impulsan estrategias para prevenir y atender a las personas víctimas de trata de personas y de tráfico ilegal de migrantes.

***F. Promover la cultura de paz en la población***

Las acciones de este objetivo se orientan en dos sentidos: la promoción de la cultura de paz y derechos humanos en el seno de las familias y las comunidades y el fortalecimiento de servicios de atención de las personas víctimas de distintos tipos de violencia.

***G. Fortalecer y ampliar los servicios de salud para atender oportunamente a las personas de todas las edades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Este objetivo recoge acciones que se aplican a la atención en salud que son comunes a los distintos grupos etarios, como son la promoción de la salud preventiva, la implantación progresiva de un Sistema Único de Salud, el fortalecimiento de los servicios en el nivel primario, a través de las USF, la reducción de la demora en los tiempos de atención, y la inclusión de servicios de salud buco-dental, así como el fortalecimiento de los referidos a la salud mental.

***H. Mejorar la calidad del sistema educativo para la elevación del nivel educativo en todas las edades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.***

Las acciones que cumplimentan este objetivo buscan mejorar el sistema educativo en su conjunto, tanto respecto de su infraestructura y conectividad, como respecto de su personal docente, así como la puesta en marcha de una reforma del proceso educativo para actualizarlo a los cambios cognitivos y tecnológicos en curso.

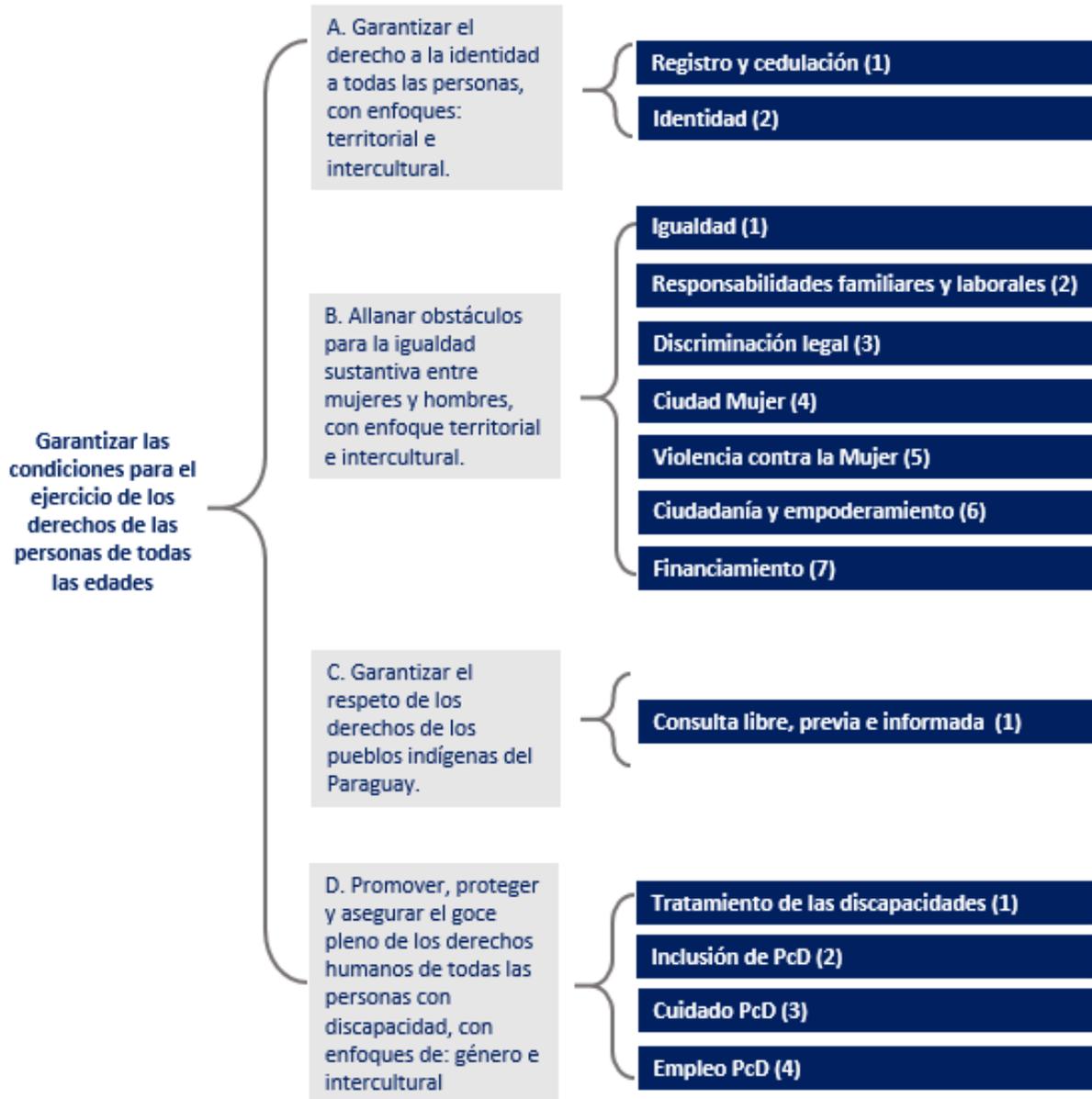
***I. Garantizar el acceso a las prestaciones de la seguridad social y promover la afiliación de las personas trabajadoras que se encuentran fuera del sistema***

Este objetivo se implementa a través de acciones que buscan crear una cultura de cotización para la seguridad social en los distintos estamentos de la sociedad, así como el mejoramiento de los servicios de seguridad social para beneficiarios y sus familiares y en particular su gestión administrativa. También se plantea la supervisión y control de la adscripción a la seguridad social de los trabajadores que tienen ese derecho.

***J. Mejorar la gestión de las pensiones no contributivas***

Este objetivo tiene su especificidad por cuanto el avance que supone el establecimiento de este tipo de pensiones para superar la situación de vulnerabilidad de muchos adultos mayores, se entorpece considerablemente cuando se enfrentan problemas de gestión administrativa de los mismos. Establecimiento de mecanismos para asegurar el cumplimiento efectivo de las garantías que establecen las normativas vigentes sobre este tipo de pensiones.

## CATEGORÍA TODAS LAS EDADES

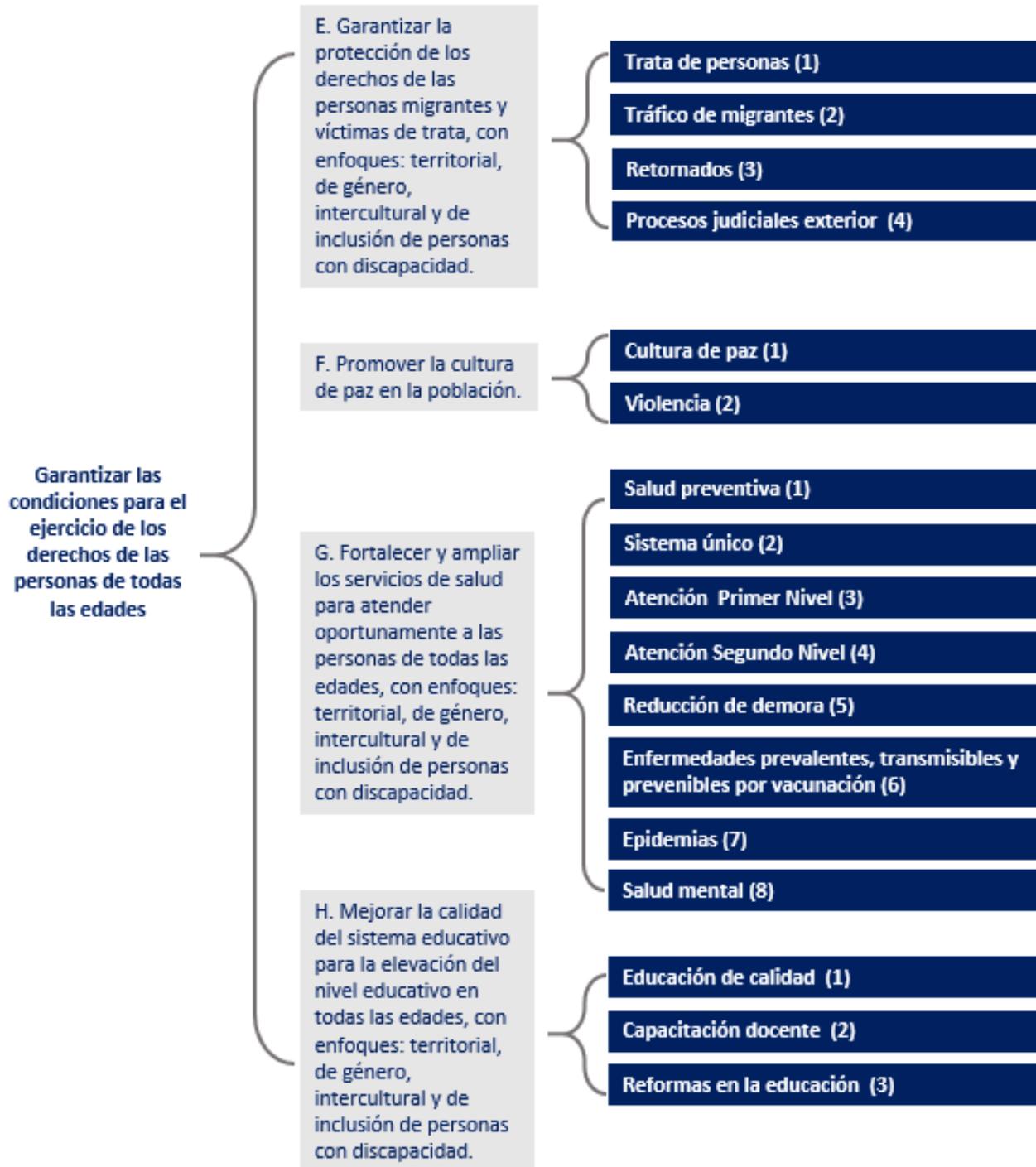


**OBJETIVO  
GENERAL**

**OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS**

**ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES**

## CATEGORÍA TODAS LAS EDADES



**OBJETIVO  
GENERAL**

**OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS**

**ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES**

## CATEGORÍA TODAS LAS EDADES





## CATEGORÍA

### CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES

**Objetivo general:** *Mejorar la calidad de vida de las personas de los hogares, con acceso a servicios básicos adecuados y condiciones de habitabilidad, con especial atención a aquellos en situación de pobreza y exclusión social.*

**Objetivos específicos:**

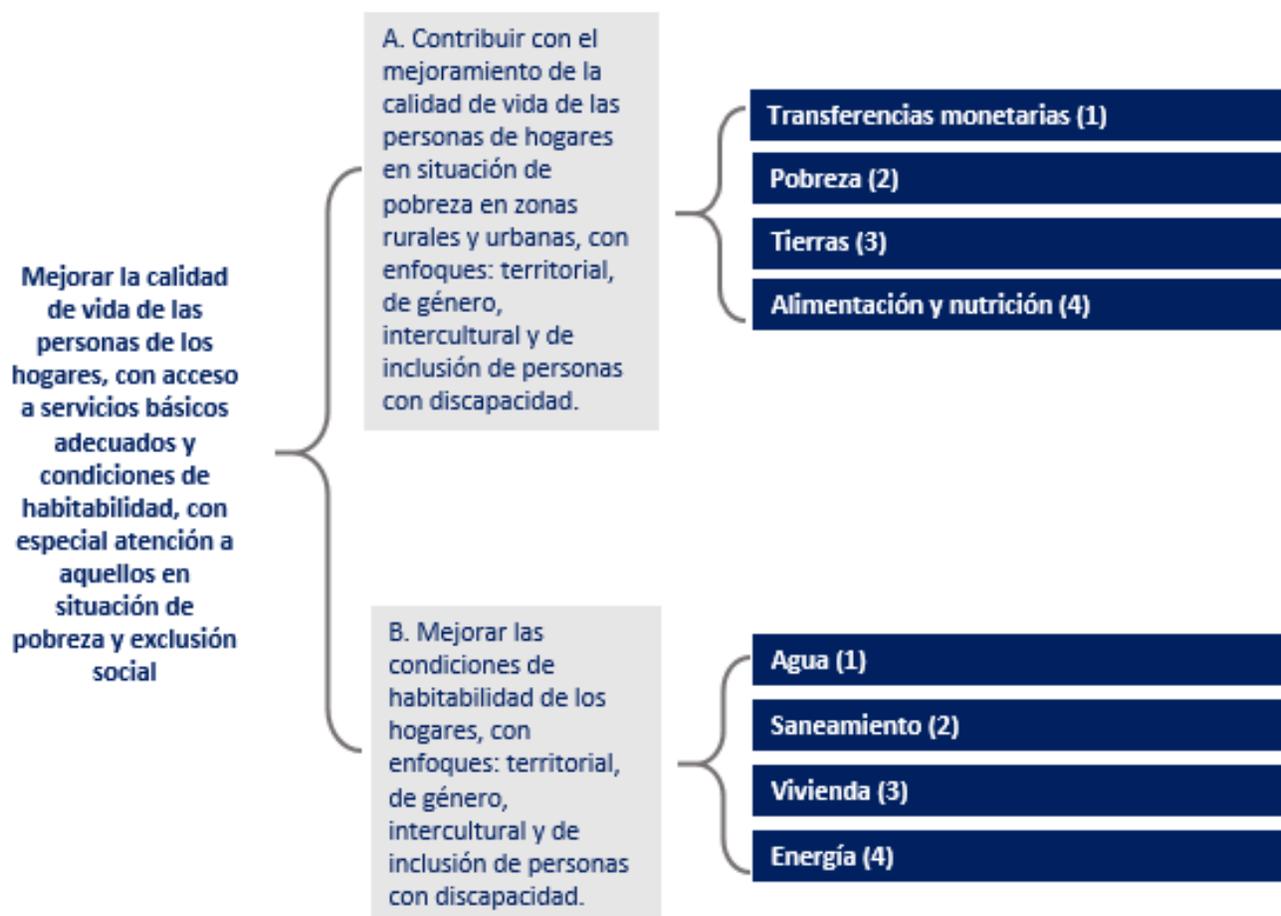
**A. Contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de hogares en situación de pobreza en zonas rurales y urbanas, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Las acciones que contribuyen a este objetivo guardan relación con los planes y programas que se implementan en el país para reducir la pobreza, como la ampliación de los programas de transferencias monetarias, así como el mejoramiento de las condiciones productivas de las familias rurales, como la regularización de tierras y la promoción de la seguridad alimentaria y la generación de rentas en la agricultura familiar y para las comunidades indígenas.

**B. Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Este objetivo se desarrolla mediante acciones que buscan mejorar los servicios básicos de los hogares, como agua potable, saneamiento y servicio de electricidad, así como ampliar la oferta de soluciones habitacionales.

## CATEGORÍA HOGARES



**OBJETIVO  
GENERAL**

**OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS**

**ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES**



## CATEGORÍA ENTORNO DE HOGARES Y COMUNIDADES

**Objetivo general:** *Mejorar las condiciones del entorno de los hogares y las comunidades.*

**Objetivos específicos:**

**A. Fortalecer la infraestructura y los servicios sociales para el desarrollo de las comunidades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.**

Las acciones que ponen en práctica este objetivo buscan mejorar las comunicaciones viales y urbanísticas de las comunidades, así como el transporte de los servicios de distintos servicios a nivel estructural, como tendido eléctrico, establecimientos de salud y educativos con recursos humanos adecuados, la conectividad electrónica y el transporte público.

**B. Establecer las condiciones para la protección del hábitat de las personas y las comunidades, con enfoques: territorial y de género.**

Este objetivo se desarrolla mediante acciones que buscan el control del riesgo ante fenómenos hidrometeorológicos, así como el mejoramiento de la gestión de los recursos naturales y, a su vez, controlar los riesgos de afectación del medio, como son el control de los servicios sanitarios, los residuos y desechos que producen las comunidades.

**C. Impulsar el enfoque territorial para el desarrollo urbano y rural**

Las acciones que implementan este objetivo se basan en la definición de lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial a nivel nacional y departamental, y la formulación de planes específicos a nivel local, con la participación de las comunidades.

## CATEGORÍA ENTORNO

MEJORAR LAS  
CONDICIONES DEL  
ENTORNO DE LOS  
HOGARES Y LAS  
COMUNIDADES

A. Fortalecer la infraestructura y los servicios sociales para el desarrollo de las comunidades, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad.

Infraestructura vial (1)

Infraestructura en salud (2)

RRHH (3)

Infraestructura educativa (4)

Energía (5)

Transporte público (6)

Conectividad (7)

Espacios públicos (8)

B. Establecer las condiciones para la protección del hábitat de las personas y las comunidades, con enfoques: territorial y de género.

Disminución de daños y pérdidas (1)

Recursos naturales (2)

Saneamiento (3)

Residuos (4)

C. Impulsar el enfoque territorial para el desarrollo urbano y rural

Participación (1)

Ordenamiento territorial (2)

Planes territoriales (3)

OBJETIVO  
GENERAL

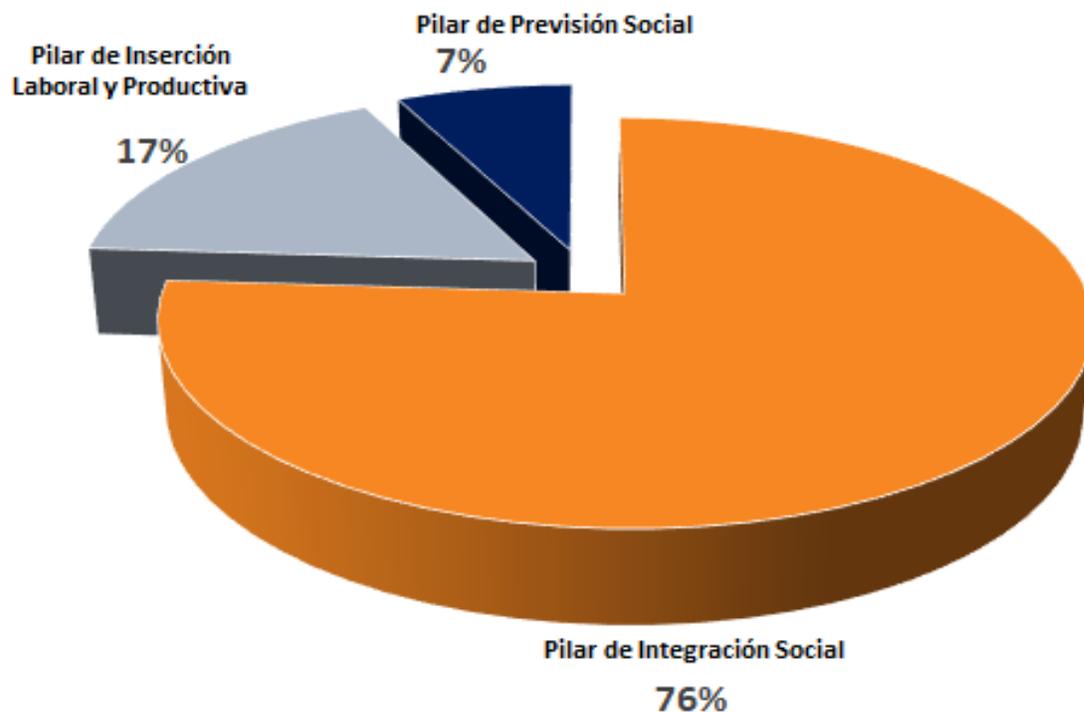
OBJETIVOS  
ESPECÍFICOS

ACCIONES  
ESTRATÉGICAS  
ÁREAS CLAVES

## 2.3 Acciones estratégicas por Pilares y Dimensiones

Como se ha indicado, el Pilar de Integración Social es el que plantea la mayor cantidad de Acciones Estratégicas (AE) del SPS: 76% del total de 167, en tanto el Pilar de Inserción Laboral y Productiva tiene el 17% y el de Previsión Social el 7%.

### ACCIONES ESTRATEGICAS SEGÚN PILARES DEL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL (%)



En total, se han precisado doce dimensiones de la desprotección social que deben ser atendidas en el Pilar de Integración Social, siendo las dimensiones de salud y educación las más recurrentes (son explícitas en 29 y 27 AE, respectivamente), seguidas de las de cuidado de personas dependientes (en 17 AE), de protección de diversos derechos (13) y las relacionadas con prevención y atención de la violencia, así como de aquellas que tienen que ver con el

hábitat de las personas (en 10 AE cada una). La referencia para cada AE se muestra en el anexo VIII.

Dimensiones	Acciones estratégicas	Dimensiones	Acciones estratégicas
 Salud	29	 Cuidado	17
 Educación	27	 Violencia	10
 Vivienda	2	 Discapacidad	4
 Adicciones	2	 Comunicación	6
 Alimentación/Nutrición	5	 Hábitat	10
 Participación	6	 Derechos	13

Aunque la gran mayoría de las Acciones Estratégicas del SPS están dirigidas a toda la población, es posible precisar cuáles Acciones Estratégicas tienen especial atención en determinados universos poblacionales objeto de diversas políticas públicas sociales en virtud de las exclusiones sociales, vulnerabilidades y riesgos que enfrentan, como son: quienes viven en situación de pobreza, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas migrantes y otras (ver listado completo y su referencia con las AE, en el anexo IX). El 72% de las AE del SPS tienen especial atención a la población en situación de pobreza, la mitad a personas con discapacidad y a pueblos indígenas, 15% prestan especial atención a las mujeres en general y ante determinadas situaciones de riesgo y discriminación (por violencia de género, por ser jefas de hogar, por ser adolescentes embarazadas o madres, por ejemplo).

Acciones estratégicas	Poblaciones de especial atención
36	 Personas en situación de pobreza (PP)
27	 Personas con discapacidad
28	 Pueblos indígenas (PI)
11	 Territorios indígenas (TI)
1	 Personas en conflicto con la ley (PCL)
1	 Personas en situación de violencia (PV)

Acciones estratégicas	Poblaciones de especial atención
8	 Mujeres (MM)
3	 Mujeres víctimas de violencia de género (MVG)
8	 Mujeres privadas de libertad (MPL)
3	 Mujeres con medidas de intervención (MMI)
3	 Mujeres Jefas de Hogar (MJH)
7	 Adolescente en situación de riesgo ((ASR)

Por otra parte, se ha realizado un esfuerzo por identificar las Acciones Estratégicas del SPS que tienen relación con los indicadores de planificación de las dimensiones que se están contemplando para el Plan de Reducción de la Pobreza actualmente en proceso de formulación (ver anexo X). Este ejercicio será de mucha utilidad para el proceso de planificación de este Plan, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, pues las AE del SPS plantean la necesaria actuación interinstitucional para el logro de los resultados esperados para la reducción de la pobreza.

## 2.4 El punto de partida de la implementación del SPS (2019)

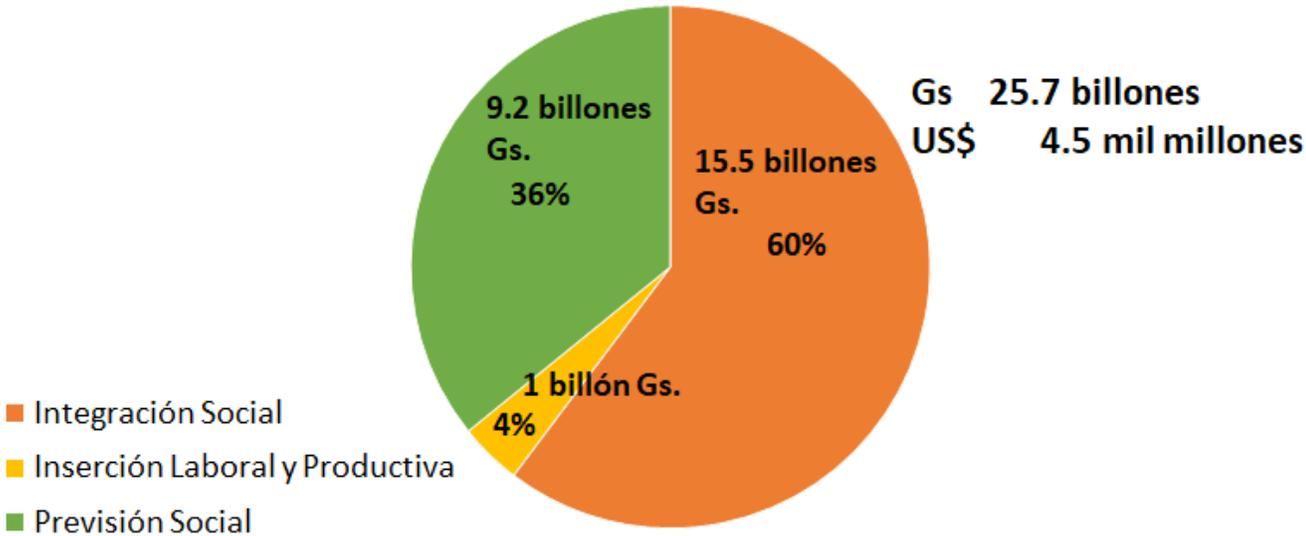
El proceso de estructuración del punto de partida del SPS ha estado condicionado por el esfuerzo de priorización técnica realizado en 2018 a partir de la necesidad de presentar el primer Presupuesto Coordinado del Sistema para el ejercicio de 2019, ello en atención al Decreto No. 1145/2019 que reglamenta la Ley 6258 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal para este año.

Este esfuerzo ha identificado una serie de Objetivos tanto desde el punto de vista poblacional, distribuidos por ciclo de vida, como también por hogares y por comunidad. Importa subrayar que los objetivos de este punto de partida para el año 2019 se han ampliado de acuerdo con

la disposición presentada por las instituciones implicadas en los encuentros que han tenido lugar hasta su configuración más acabada, hasta febrero de 2019. No obstante, en el registro de los objetivos y las acciones estratégicas de este punto de partida, la Canasta Básica de 2019, puede apreciarse que existen limitaciones que no agotan el desarrollo programático que tendrá lugar con la planificación de mediano plazo del SPS (hasta 2023). Ahora bien, el hecho de que este punto de partida se haya generado en relación directa con la confección del Presupuesto Nacional ha facilitado realizar un costeo inmediato de las acciones consignadas, lo que permite dar cuenta de un aspecto que requerirá de mayor esfuerzo y tiempo en el proceso de planificación por resultados de mediano plazo, hasta 2023.

En total, se identifican 91 productos presupuestarios a cargo de 27 instituciones de Gobierno Central y las 17 Gobernaciones. Este conjunto de productos representa una inversión de Guaraníes 25.712.695.530.763 (en torno a US\$ 4,5 mil millones), el 60% de la cual responde al Pilar de Previsión Social, el 36% al Pilar de Integración Social y un 4% al Pilar de Inserción Laboral y Productiva, tal como muestra la siguiente imagen:

**2019: INVERSIÓN DEL PUNTO DE PARTIDA DEL SPS, POR PILARES**



**91 productos presupuestarios, 27 instituciones de gobierno central y 17 gobernaciones**

El esfuerzo por distribuir esta inversión por grupo etario ha enfrentado la dificultad de que no en todos los casos la información está así disponible en las instituciones, por lo que, en esta fase inicial de configuración del SPS, se ha optado por asignar tanto las partidas presupuestarias como las metas físicas según los rangos etarios a las que cada una de ellas aportan en mayor medida. A continuación, se muestra la distribución por categorías de esta inversión en 2019, según los tres Pilares del SPS.

**2019: INVERSIÓN DEL PUNTO DE PARTIDA DEL SPS,  
POR CATEGORÍAS, SEGÚN PILARES (millones de millones de Gs)**

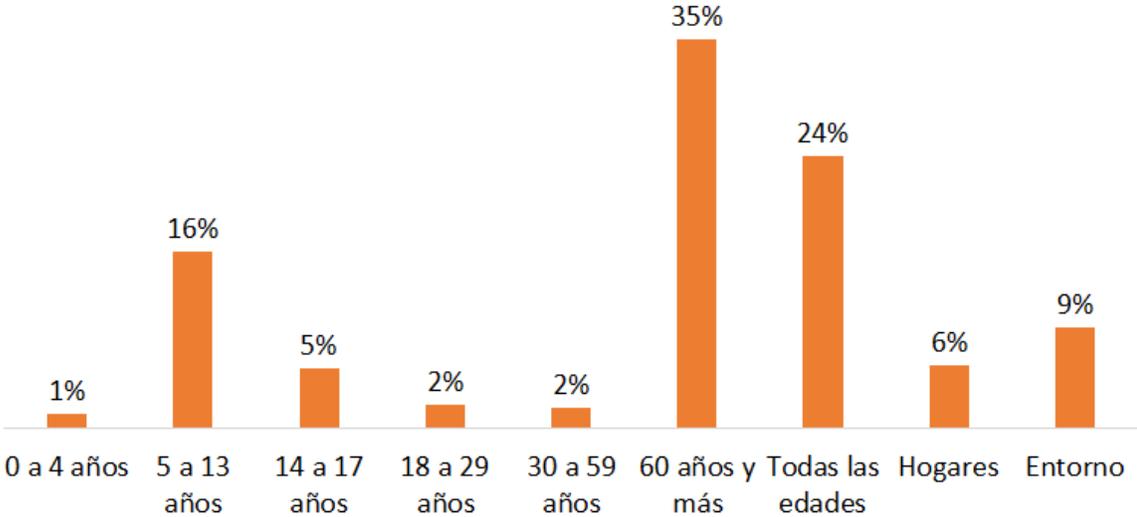
CATEGORIAS	PILARES		
	Integración social	Inserción laboral y productiva	Previsión social
0 a 4 años	282		
5 a 13 años	4.060		
14 a 17 años	1.366		
18 a 29 años	321	203	
30 a 59 años	36	404	
60 años y más	2		8.960
Todas las edades	6.041		234
Hogares	1.058	388	
Entorno	2.320		
<b>TOTAL</b>	<b>15.486</b>	<b>995</b>	<b>9.194</b>

**TOTAL**  
Gs 25.7 billones  
US\$ 4.5 mil millones

La mayor proporción de esta inversión - como se puede apreciar en el siguiente gráfico - 35%, se dirige a la población mayor de 60 años (Pilar de Previsión Social) y 22% a niños/as y adolescentes, siendo que sólo el 1% tiene a la población menor de 5 años como su destinataria principal. Es importante señalar que en la categoría que comprende “Todas las edades” se incluye una importante inversión que abarca a personas de todos los grupos etarios, que incluye: prestaciones en salud, atención y prevención de la violencia, servicios sociales a personas con discapacidad, cedulación, entre otras. Un 6% de la inversión en 2019 se ubica en la categoría de “hogares” y contempla fundamentalmente las partidas dirigidas al apoyo a

hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Una categoría del SPS de Paraguay refiere a la inversión para generar condiciones en el entorno de las comunidades que promueva la disminución de la desprotección de las personas; representando el 9% de la inversión total en esta categoría, que incluye la construcción y mantenimiento de caminos de todo tiempo, puentes, energía eléctrica, conectividad de TIC, alcantarillado sanitario, entre otros.

**2019: INVERSIÓN DEL PUNTO DE PARTIDA DEL SPS, POR CATEGORÍA (%)**



Con el fin de evidenciar el peso de las políticas sociales de corte universal y selectivo (dirigidas a poblaciones en condición de exclusión social) en la configuración del SPS, se estructuró cada pilar según componentes, siendo que en los tres Pilares se precisa un mismo componente, el de “Inclusión social”, dirigido a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social (personas con discapacidad, pueblos indígenas, mujeres).

De esta forma, el Pilar de Integración Social se desagrega en los componentes de salud, nutrición, violencia, cuidado, educación y vivienda para ubicar las intervenciones dirigidas al conjunto de la población; y un componente de inclusión social. El Pilar de Inserción Laboral y Productiva se desagrega en los componentes de participación productiva (para toda la

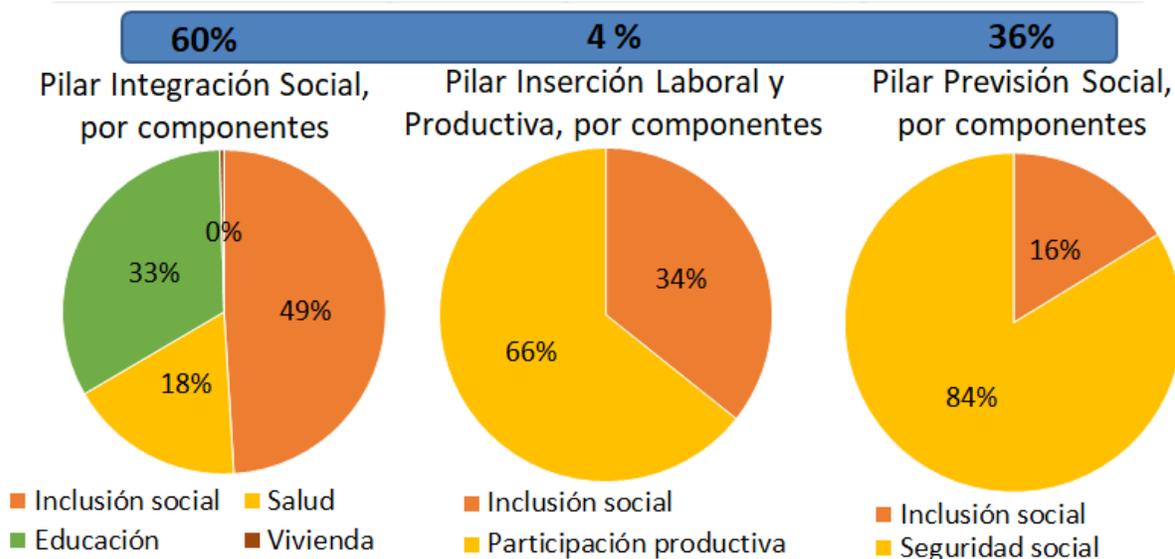
población en edad de trabajar) y de inclusión social. Y el Pilar de Previsión Social se desagrega en el componente de “Seguridad social” que incluye las pensiones contributivas y la cobertura de las prestaciones de salud relacionadas, así como el componente de inclusión social para las pensiones no contributivas.

**MATRIZ DESGLOSADA POR COMPONENTE DE LOS PILARES SPS**  
(utilizada para la validación del Punto de Partida 2019 del SPS)

Categorías	INTEGRACIÓN SOCIAL							INSERCIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA		PREVISIÓN SOCIAL	
	SALUD	NUTRICIÓN	VIOLENCIA	CUIDADO	EDUCACIÓN	VIVIENDA	INCLUSIÓN SOCIAL	PARTICIPACIÓN PRODUCTIVA	INCLUSIÓN SOCIAL	SEGURIDAD SOCIAL	INCLUSIÓN SOCIAL
0 a 4											
5 a 13											
14 a 17											
18 a 29											
30 a 59											
60 y más											
Todas las edades											
Hogares											
Entorno											

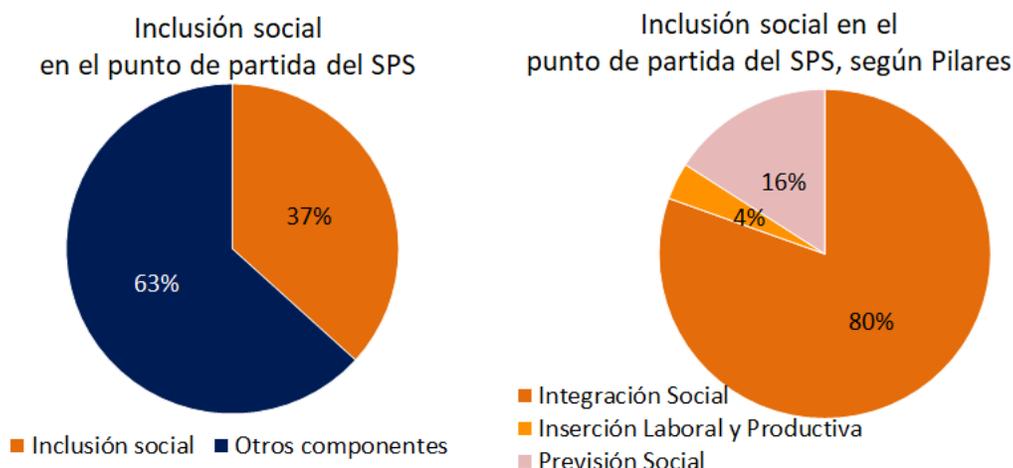
Esta metodología facilitó a las instituciones que participaron en el proceso de validación del Punto de Partida 2019 del SPS, ubicar su contribución según los componentes en cada Pilar. La siguiente imagen muestra el peso de cada componente en los tres Pilares:

**2019: COMPONENTES DE INCLUSION SOCIAL EN LA INVERSIÓN DEL PUNTO DE PARTIDA DEL SPS, POR PILARES**



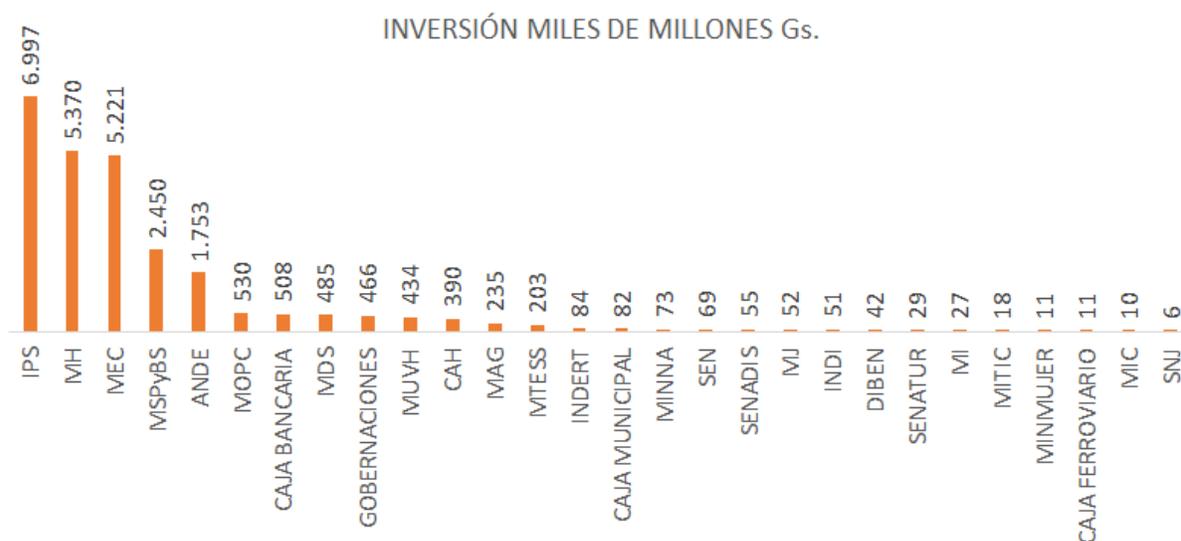
El peso del componente de “Inclusión social” en el SPS queda en evidencia en la siguiente imagen, que muestra que el 22% de la inversión vinculada en 2019 al Sistema se dirige exclusivamente a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social (y el 78% a toda la población, que incluye a las anteriores también). Si se examina únicamente el componente de “Inclusión social”, se aprecia que la mayor proporción (60%) del presupuesto 2019 está dirigida al Pilar de Integración Social, el 36% al de Previsión Social (27%, por el peso de las pensiones no contributivas) y sólo el 4% al Pilar de Inserción Laboral y Productiva.

**2019: COMPONENTE DE INCLUSION SOCIAL EN LA INVERSION DEL PUNTO DE PARTIDA SPS**



A continuación, se presenta la contribución que hacen las 27 instituciones del Gobierno central y las 17 Gobernaciones en la inversión prevista para el 2019 del SPS:

## CONTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL EN LA INVERSIÓN 2019 DEL SPS



Como referencia, a continuación, se destacan algunas de las principales metas programáticas por categoría, para 2019:

### Principales metas programáticas - punto de partida 2019 del SPS

<b>NIÑAS/OS Y ADOLESCENTES</b>		<p><b>125.000</b> niños/as de 0-4 años y madres atendidos por riesgo y en estado de desnutrición.</p> <p><b>275 USF</b> en 49 distritos con primer nivel de atención en Desarrollo Infantil Temprano.</p> <p><b>840.000</b> alumnos con alimento escolar.</p> <p><b>1.260.000</b> alumnos/as matriculados con Canasta Básica de útiles.</p>
<b>JÓVENES Y ADULTOS/AS</b>		<p><b>126.000</b> jóvenes y adultos en programas de formación y capacitación</p> <p><b>51.000</b> créditos para productores agrícolas.</p> <p><b>100.000</b> jóvenes y adultos en programas de alfabetización y educación.</p>
<b>ADULTAS/OS MAYORES</b>		<p><b>202.000</b> personas con pensión alimentaria no contributiva.</p> <p><b>127.000</b> personas con pensión para jubilados (contributiva).</p>
<b>TODAS LAS EDADES</b>		<p><b>804</b> Unidades de Salud Familiar(USF) brindando atención primaria de la salud a <b>2.700.000</b> personas.</p> <p><b>6.000.000</b> de dosis de vacunación.</p>

## Principales metas programáticas - punto de partida 2019 del SPS

### POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD



**10.000** familias con asistencia financiera y capacitación.  
**59.000** familias con asistencia técnica para agricultores e indígenas.  
**162.000** familias con Transferencia Monetaria (acompañamiento: 110.000 familias).  
**7.300** viviendas dignas  
**3.600** Ha. de tierra adquiridas.

### PUEBLOS INDÍGENAS



**1.029** Ha. de tierras adquiridas.  
**3** nuevos sistemas de agua en comunidades indígenas  
**34.305** personas con asistencia económica.

### MUJERES



**29.000** mujeres con Servicios de atención integral.  
**200** Comités de Mujeres asistidos.

### PERSONAS CON DISCAPACIDAD



**305.000** servicios de habilitación y rehabilitación.

### ENTORNO



**2.948** ml de puentes construidos.  
**500** ml de alcantarillado.  
**13.957** km de caminos de todo tiempo mantenidos y **257** km construidos.

Como se mencionó, el hecho de que la planificación del punto de partida 2019 del SPS haya estado determinada por la preparación del Presupuesto General de la Nación ha facilitado su distribución presupuestaria, como se ha descrito en este apartado. Ello ha tenido lugar al tiempo que se consignaba la planificación de actividades correspondientes a los Objetivos Específicos y las Acciones Estratégicas correspondientes a cada categoría. Esto se ha realizado manteniendo un alineamiento con los Objetivos y AE especificadas en la planificación para el conjunto del período. Para no repetir esa descripción, se ejemplifica a continuación, de manera ilustrativa, con la matriz correspondiente a la categoría de jóvenes (18 a 29 años). La matriz completa puede encontrarse en el anexo XII.

## EJEMPLO DE ACCIONES ESTRATÉGICAS CON SUS RESPECTIVAS ACTIVIDADES Y COSTEO PARA 2019

Categoría: **Personas jóvenes (18 a 29 años)**

Objetivo General: **Promover las oportunidades de desarrollo humano y la participación de las personas jóvenes de 18 a 29 años**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
A. Mejorar los niveles educativos de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad	18-A-I-1 Desarrollo de un programa para que las personas jóvenes concluyan el 1er. y 2o. ciclo de la Educación Escolar Básica Bilingüe	Implementación de la culminación de la educación básica en 1100 centros aproximadamente en todos los departamentos del país	12-07-2-001-08-00	1158 PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y POSTALFABETIZACIÓN IMPLEMENTADO	n/d	n/d	n/d
	18-A-I-2 Desarrollo de un programa de culminación de la Educación Media con metodología flexible	Implementación de oferta programas flexible en 200 centros aproximadamente en todos los departamentos del país de la Educación Media para Personas Jóvenes y Adultas.	12-07-2-001-08-00	36 CANASTAS BÁSICAS DE ÚTILES ESCOLARES ENTREGADAS	CANASTA	79.139	4.415.128.666
			12-07-2-001-08-00	77 JÓVENES, ADULTOS Y PERSONAS CON NECESIDADES CAPACITADAS	n/d	n/d	n/d
	18-A-I-3 Promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para cerrar brecha digital de las personas jóvenes	(pendiente)				n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
	18-A-I-4 Mejoramiento de la gestión para el acceso a becas y apoyo económico para personas jóvenes en situación de pobreza	Subsidios para la educación superior en poblaciones de vulnerabilidad	12-07-2-001-03-00	18 BECAS OTORGADAS	ESTUDIANTE	2.702	7.837.900.000
		Asistencia financiera a estudiantes	12-01-2-002-10-00	1273 ASISTENCIA FINANCIERA A ESTUDIANTES	PERSONAS	4.000	6.751.481.450
B. Garantizar las oportunidades para el desarrollo social y económico de las personas jóvenes, con enfoques: territorial, de género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad	18-B-II-1 Promoción de la educación y formación técnica profesional para la inserción laboral y la generación de ingresos que permitan a las personas jóvenes mejorar su calidad de vida	Formación profesional para personas en edad de trabajar	12-16-2-001-02-00	1211 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR	CURSOS	9.600	157.978.657.389
		Cursos de formación y capacitación laboral articulados con los sectores públicos y privados	12-16-2-001-01-00	856 CURSOS DE CAPACITACIÓN LABORAL REALIZADOS	CERTIFICADOS	8.000	31.488.392.652
		Servicios de intermediación laboral que conecte a la oferta con la demanda laboral	12-16-3-001-00-01	26 ASISTENCIA REALIZADA A JÓVENES PARA EL PRIMER EMPLEO	PERSONAS	1.000	13.797.600.000
		Apoyo a la búsqueda de empleo mediante talleres, capacitación, y la conectividad digital			n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
		Programa de fortalecimiento de la Formación Técnico Profesional con el entorno productivo y social para la mejora de la empleabilidad a las personas en situación de vulnerabilidad.			n/d	n/d	n/d
		Programas formales de educación básica, educación media y formación profesional para personas jóvenes y adulta	12-07-2-001-08-00	77 JÓVENES, ADULTOS Y PERSONAS CON NECESIDADES CAPACITADAS	PERSONAS	107.937	285.974.443.662
	18-B-II-2 Fortalecimiento del conocimiento de las personas jóvenes en sistemas productivos, a través de la enseñanza no formal	Implementación de planes, programas y proyectos con criterios de calidad, dirigidos a personas jóvenes y adultas	12-07-2-001-08-00	1158 PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y POSTALFABETIZACIÓN IMPLEMENTADO	n/d	n/d	n/d
		Acciones formativas de calidad adaptadas a las necesidades del sector productivo			n/d	n/d	n/d
	18-B-II-3 Promoción del desarrollo laboral y productivo de personas jóvenes con	Verificar y controlar el cumplimiento de las guarderías en las empresas a partir de 50 trabajadores.			n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
	responsabilidades de cuidado de niños, niñas y personas adultas mayores, garantizando los servicios y las prestaciones de la seguridad social asociadas a sus cuidados	Supervisar el acceso de las prestaciones de maternidad de las trabajadoras asalariadas del sector público y privado en los periodos de descanso			n/d	n/d	n/d
		Supervisar el otorgamiento de los permisos de lactancia de las mujeres asalariadas del sector público y privado luego del término de los periodos de descanso por maternidad			n/d	n/d	n/d
		Ampliación de la cobertura de los cursos para cuidadores (cuidadores de primera infancia, cuidadores de adultos mayores y cuidadores de personas con discapacidad (en proceso)			n/d	n/d	n/d
		Implementación de una red de cuidado, atendiendo la experiencia uruguaya (en el marco del grupo interinstitucional impulsor de una política de cuidado (GIPC)			n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
	18-B-II-4 Fortalecimiento del control en los lugares de trabajo en materia de salud, seguridad ocupacional y siniestralidad laboral	Fiscalizar las empresas sobre el cumplimiento de las normativas de riesgos laborales			n/d	n/d	n/d
		Controlar el acceso a las prestaciones de riesgos laborales otorgadas por la seguridad social de las personas asalariadas privadas			n/d	n/d	n/d
		Supervisar el acceso a las prestaciones de riesgos laborales otorgadas por la seguridad social a las personas que sufren accidentes de trabajo			n/d	n/d	n/d
	18-B-II-5 Apoyo al emprendedurismo impulsado por personas jóvenes en sectores productivos tradicionales y no tradicionales, en el ámbito urbano y rural	Asistencia técnica a micro, pequeñas y medianas empresas. Fortalecimiento al sector MIPYMES generando competitividad (MIC)	12-11-2-004-01-00	1303 MIPYMES ASISTIDAS TÉCNICAMENTE	n/d	n/d	n/d
		Asistencia técnica a micro, pequeñas y medianas empresas. Capacitación de la producción de la MIPYMES a nivel nacional (MIC)	12-11-3-004-00-01	1303 MIPYMES ASISTIDAS TÉCNICAMENTE	n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
		Creación de una oferta de incubación de empresas			n/d	n/d	n/d
		Asistencia para la educación financiera y tributaria de las personas emprendedoras			n/d	n/d	n/d
		Accesibilidad de créditos para proyectos calificados			n/d	n/d	n/d
		Apoyo para la inserción dentro del mercado de consumo			n/d	n/d	n/d
	18-B-II-6 Asistencia a las personas jóvenes para una inserción innovadora en la producción agropecuaria, con especial atención en quienes están en situación de pobreza	Financiamiento e implementación de micro proyectos	27-03-2-001-00-00	454 PRÉSTAMOS OTORGADOS	n/d	n/d	n/d
	18-B-II-7 Desarrollo de tecnología innovadora de producción agrícola, pecuaria y forestal, con pertinencia cultural, enfoque de género e inclusiva	Financiamiento de proyectos de investigación en materia de innovación productiva del sector agrario			n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
	18-B-II-8 Fomento de empleo en los sectores público y privado, en los ámbitos urbano y rural, para personas jóvenes en situación de pobreza con pertinencia cultural y enfoque de género	(pendiente)			n/d	n/d	n/d
	18-B-II-9 Fortalecimiento de la vigilancia de la legislación laboral y de la inspección a esos efectos	(pendiente)			n/d	n/d	n/d
C. Proteger la salud integral de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad	18-C-I-1 Implementación y fortalecimiento de programas de salud integral de las personas jóvenes	Tratamiento de las principales afecciones de salud en las personas jóvenes (accidentes de tránsito, drogodependencia, alcoholismo, ETS, suicidio), con pertinencia cultural y enfoque de género	12-08-2-001-01-00 / ...24-00 al 42-00 / ...44-00 al 45-00 /...48-00 /...51-00 al 57-00	467 POBLACIÓN CON DOLENCIAS Y PATOLOGIAS ATENDIDAS	n/d	n/d	n/d
		Acceso a seguro social para servicios de salud en general que incluya la atención a causa de accidente, enfermedad común y profesional, maternidad e invalidez, para personas jóvenes cotizantes			n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
	18-C-I-2 Fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva	Fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva	12-08-2-001-10-00	1054 CAPACIDAD INSTALADA EN LOS SERVICIOS DE SALUD CON ÉNFASIS EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	n/d	n/d	n/d
			12-08-2-001-10-00	758 MEDICAMENTOS E INSUMOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y OBSTÉTRICOS ENTREGADOS Y GESTIONADOS	n/d	n/d	n/d
	18-C-I-3 Ampliación y fortalecimiento de los servicios de salud materna	Partos institucionalizados realizados	12-08-2-001-10-00	1054 CAPACIDAD INSTALADA EN LOS SERVICIOS DE SALUD CON ÉNFASIS EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	n/d	n/d	n/d
			12-08-2-001-01-00 / ...24-00 al 42-00 / ...44-00 al 45-00 /...48-00 /...51-00 al 57-00	467 POBLACIÓN CON DOLENCIAS Y PATOLOGÍAS ATENDIDAS	n/d	n/d	n/d

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS	ACTIVIDADES	CÓDIGO PRESUPUESTARIO	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	META FINANCIERA
			12-08-2-001-10-00	758 MEDICAMENTOS E INSUMOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y OBSTÉTRICOS ENTREGADOS Y GESTIONADOS	n/d	n/d	n/d
D. Promover el desarrollo cultural y los espacios de participación de las personas jóvenes, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad	18-D-I-1 Desarrollo de programas para el fomento de la expresión artística y cultural de las personas jóvenes	Fomento y difusión de la expresión artística y cultural de las personas jóvenes, con pertinencia cultural, con enfoque de género e inclusivas.			n/d	n/d	n/d
	18-D-I-2 Desarrollo de programas para el fomento de actividades recreativas y deportivas de las personas jóvenes	Fomento y difusión del Desarrollo del Deporte y Recreación.			n/d	n/d	n/d
	18-D-I-3 Desarrollo de los mecanismos para la participación social y política de las personas jóvenes, a nivel local, departamental, nacional				n/d	n/d	n/d

## 2.5 Planteamiento operativo: actividades, poblaciones, brechas, estimación de metas y costeo

Una vez identificado QUÉ pretende el SPS con su planteamiento programático sustantivo, el proceso de planificación se centra en CÓMO llevarlo a la práctica. Para ello, se avanza por dos vías paralelas: de una parte, se trata de identificar las poblaciones contempladas en cada acción estratégica, con el objeto de reconocer la línea base y las brechas existentes en cada caso y, de otra parte, las instituciones, junto al Ministerio de Hacienda, reconocen los recursos disponibles, para poder establecer actividades y metas anuales, así como del período a 2023, de conformidad a los indicadores elegidos.

Estos dos planos, situacional y propositivo, se articulan para informar la planificación final, de tal forma que pueda apreciarse el resultado concreto que se pretende con las acciones estratégicas dirigidas a enfrentar las problemáticas identificadas en cada categoría del ciclo de vida. Hay que subrayar que la matriz final de planificación sólo mostrará la información sobre los asuntos más relevantes, mientras el resto de la información quedará registrada en las fichas complementarias que se confeccionan al respecto.

Así sucede, por ejemplo, con la información referida al tema clave de la estimación de poblaciones, sobre la base de su distinción conceptual, que es la siguiente:

► *Población total.*- Se trata de la población existente respecto de cada área contemplada, que en el caso de la segmentación por ciclo de vida, sería la población de ese tramo etario (niños de 0 a 4 años, etc.). Es decir, la población total está compuesta por la población afectada por una determinada problemática y la población no afectada. Ahora bien, la población total puede estar recortada si se decide que hay que excluir un segmento por razones justificadas, por ejemplo, dada la dinámica progresiva del SPS, se puede optar por excluir para comenzar los primeros años a las personas de altos ingresos. Pero si se realiza estas exclusiones, hay que dejarlo claro para poder determinar la población total de partida.

► **Población potencial.**- Es la parte de la población total que está afectada por una determinada problemática. Esa estimación es fácil de conceptualizar, pero más complicado de precisar, dependiendo del área que se trate. Por ejemplo, si se trata de personas que carecen de trabajo decente, la población en el sector informal se estima regularmente por la DGEEC, pero en otros campos, como en el de la salud, puede suceder que para algunos tipos de afecciones la población potencial puede ser también la población total.

► **Población objetivo.**- Es la población que será tomada en cuenta por un programa o conjunto de programas. Es decir, será una parte de la población potencial estimada para un determinado plazo de tiempo, y depende de la consignación de las metas que se establezcan. Por ejemplo, si los medios lo permiten se podrá estimar que para el 2023 se habrá conseguido sacar de la informalidad a un 25% de la gente que ahora se encuentra en esa condición. Por lo tanto, la población objetivo para 2023 será la formada por ese 25 % (y para mayor claridad es conveniente dar también la cifra absoluta). La población objetivo siempre será menor que la población potencial y mayor que la población usuaria o beneficiaria.

► **Población usuaria.**- Se trata de la población que ya está siendo atendida por los programas existentes, antes de que se consigne la planificación con sus metas y su población objetivo. Esta población es sobre todo importante para establecer la línea de base. Y su evolución anual será la que indique si se logra obtener la meta establecida y el avance en la población objetivo. Las poblaciones total, potencial, objetivo y usuaria se presentan de manera agregada y a su vez segmentada en subuniversos de especial interés en la política pública: por sexo; situación de pobreza; indígena; con discapacidad; privada de la libertad e inmigrantes internacionales. La variable sexo se utiliza también para segmentar internamente en cada una de las poblaciones de especial interés. Este ejercicio ya se ha completado en el plano situacional (población total y potencial) para el conjunto de las Acciones Estratégicas, como se muestra en el anexo XIV.

La planificación en el plano proactivo, que necesita identificar los recursos disponibles y concertar el nivel de esfuerzo que está en disposición de realizar la administración pública,

determinando la población objetivo y las metas anuales y del período, según los indicadores acordados, es un proceso que se realiza sobre la base de lo que dispongan las instituciones y el Ministerio de Hacienda.

Una parte de este ejercicio consiste en precisar el costeo que se estima para cada Acción Estratégica. Este trabajo se ha completado en el caso de la planificación para el punto de partida para 2019, como se refleja en el anexo XII. En el caso de la planificación a mediano plazo hasta 2023, el avance del costeo se realiza acción por acción, como puede comprobarse en el anexo XI sobre fichas de planificación de las AE desagregadas. Importa señalar que la consolidación de este costeo se realizará con el avance general de la planificación operativa en curso.

Otra parte decisiva de este ejercicio refiere a la identificación de actividades que las instituciones plantean impulsar para llevar adelante cada Acción Estratégica. Este trabajo exige que las instituciones examinen sus capacidades y ello requiere de un tiempo apreciable. Al concluir el mes de abril, ese ejercicio había avanzado considerablemente y en torno al 80% de las AE presentaba una identificación preliminar de actividades correspondientes. A modo de ejemplo, se muestra a continuación la consignación de actividades para implementar las AE en cuanto al primer Objetivo Específico de la categoría de niños de 5 a 13 años. El avance general de todas las categorías se encuentra en el anexo XIII.

Categorías	Objetivos Generales	Objetivos Específicos	Acciones Estratégicas	N°	Actividades
5 a 13 años		A. Establecer condiciones en el entorno social que promuevan, de manera integral, la protección de niñas y niños y favorezca su desarrollo socio afectivo, con enfoques de: género, intercultural y de inclusión de personas con discapacidad	5-A-I-1 Desarrollo de estrategias para el fomento de ambientes sociales y familiares protectores de niños, niñas y adolescentes	1	Aumento de los servicios de salud con atención especializada para adolescentes
				2	Promoción de las ofertas de servicios de salud ya existentes
				3	Instalación del Sistema a nivel local
				4	Seguimiento, monitoreo y supervisión
				5	Campaña de promoción de estilos de vida saludable promovidos (aspectos de alimentación, seguridad vial, evitando el consumo de sustancias lícitas e ilícitas, de alcohol y tabaco)
			5-A-I-2 Atención multidisciplinaria, interinstitucional, oportuna e integral de niñas y niños afectados por todo tipo de violencia y con especial énfasis en abuso sexual infantil y trata de personas, con la participación de los gobiernos locales y departamentales	1	Detección, atención oportuna y constante de situaciones de todo tipo de violencia .
				2	Ampliación y fortalecimiento de cobertura, y RRHH para la atención interdisciplinaria
			5-A-I-3 Erradicación del trabajo infantil y atención oportuna e integral de niñas y niños con exposición a peores formas de trabajo infantil, incluyendo criadazgo, trabajo forzoso, situación de calle	1	Atención oportuna de los casos de trabajo infantil (ABRAZO)
			5-A-I-4 Desarrollo e implementación de estrategias para la atención multidisciplinaria, interinstitucional, oportuna e integral de niñas y niños con exposición a adicciones en el hogar y el entorno	1	Prevención y protección a niñas y niños en situación o riesgo de adicción
			5-A-I-5 Atención multidisciplinaria, interinstitucional, oportuna e integral de niñas y niños afectados por situación de riesgos o emergencia ambiental o de otro tipo	1	Coordinación interinstitucional en contexto de emergencia
			5-A-I-6 Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios integrales de protección especial a niñas y niños privados de su entorno familiar original (alejados, separados, fuera del entorno)	1	Articulación institucional oportuna para la protección de niñas y niños
				2	Mantenimiento del vínculo posterior a las adpciones
			5-A-I-7 Promoción de estrategias que apunten al acogimiento familiar de niños, niñas y adolescentes separados de su familia, priorizando aquellos en situación de mayor vulnerabilidad	1	Captación de familias acogedoras. Evaluación de las familias acogedoras y capacitación a las mismas.
			5-A-I-8 Desarrollo de estrategias locales para el abordaje de factores de riesgo para personas de 5 a 13 años en situación de calle, consumo, abandono social y comunitario y en conflicto con la ley	1	Atención integral y diferenciada a NN, para la detección precoz de factores de riesgo y promoción de factores de protección.
				2	Ampliación de cobertura de prevención y atención especializada e integral a NN que están con trastornos por usos de sustancias no permitidas
				3	Implementación programas multidisciplinario, e interinstitucional, para la atención oportuna e integral de niñas y niños con exposición a adicciones
				4	Implementación de programas de riserción social y estado de derecho desarrollados( Sub Programa: asistencia a personas para acceso a derechos)
			5-A-I-9 Fortalecimiento de los sistemas de promoción y protección de la niñez a la adolescencia, a nivel departamental y local, con mecanimos de participación protagónica de niños, niñas y adolescentes	1	Gestión e instalación del sistema de protección de niñas y niños a nivel local y departamental

## 3. BALANCE DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL SPS

### 3.1 Desarrollo metodológico del diseño y la planificación

La aplicación de la planificación por resultados significa una modificación sustantiva del modo tradicional de planificar, basado en la proyección inercial de lo realizado en el ejercicio anterior, puesto que exige un proceso de identificación de problemáticas y de acciones para enfrentarlas (QUÉ se pretende), estimando recursos y actividades que permitan reconocer resultados constatables (CÓMO se realiza). Por otra parte, esta planificación se hace más prolongada en el tiempo si ha de realizarse con enfoque de ciclo de vida, puesto que hace necesario planificar específicamente para cada una de las categorías que la componen, referidas tanto a los tramos etarios como a temáticas diferenciadas para todas edades, hogares y entornos de las comunidades.

La primera parte (identificación de problemáticas y de objetivos y acciones) fue realizada entre los meses de enero y abril de 2019 y la segunda (actividades y costeo) comenzó en marzo y presenta un avance sustancial pero apreciablemente desigual cuando concluye abril; siempre realizándose para las distintas categorías del ciclo de vida.

Por otra parte, en términos de contexto, la planificación del SPS está teniendo lugar al interior de un proceso de cambio más amplio en cuanto a la gestión pública por resultados en el Paraguay. Ahora bien, este cambio general implica una serie de procesos que operan en paralelo. En los primeros meses de este año, pueden identificarse los siguientes procesos en marcha: a) la actualización del Plan Nacional de Desarrollo (PND), b) la formulación de programas presupuestarios correspondientes a la nueva Presupuestación por Resultados, que coordina el Ministerio de Hacienda, c) la formulación de planes sectoriales de cobertura

nacional, incluyendo el Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza y d) la formulación del Sistema de Protección Social (SPS), que coordina el Gabinete Social de Gobierno. El desarrollo de estos procesos, aunque convergen en el propósito de pasar a una gestión por resultados, significan una atención específica de parte de las instituciones de Gobierno que implican programaciones diferenciadas, reuniones específicas, que hacen que el tiempo de procesamiento presente una prolongación mayor.

Desde luego, la ventaja que supone este cambio general refiere a la consolidación en Paraguay de la gestión por resultados, algo que difícilmente puede sufrir retrocesos en el futuro. Pero significa que una planificación ajustada del planteamiento operativo del SPS posiblemente necesite los meses que restan hasta agotar 2019. Ciertamente, esta prolongación en el tiempo puede hacerse sin producir retrasos en la puesta en marcha del SPS, por cuanto en el curso de este año está teniendo lugar la ejecución del punto de partida ya presupuestado en 2018 del SPS.

Si bien el Punto de Partida constituye el primer ejercicio de presupuesto coordinado del SPS solicitado por el propio Ministerio de Hacienda desde la misma etapa de transición entre gobiernos el año pasado, este ejercicio tuvo 3 expresiones que variaron de acuerdo al momento en que se las trabajó - (a) agosto/2018, b) dic-2018 y c) feb-2019), al instrumento base adoptado para la identificación de la oferta pública - (a) anteproyectos de presupuesto, b) proyecto de presupuesto presentado al Congreso Nacional, y finalmente al c) Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso y decretado por el Poder Ejecutivo-; y con un peso no menor, la propia evolución en la definición y planificación del SPS.

Otra consideración importante respecto del proceso de planificación de objetivos y acciones estratégicas es que se han ido consolidando un conjunto de enfoques transversales, que deben tomarse en consideración a la hora de la aplicación del planteamiento programático del SPS. Dichos enfoques son: de género, territorial, de pertenencia cultural y de inclusión de personas con discapacidad. Tales enfoques cruzan los objetivos y las acciones estratégicas en una composición que se corresponde con la naturaleza de cada acción. Este planteamiento

potencia la perspectiva integral del SPS, pero también exige un tiempo apreciable para que las instituciones coordinen entre sí y definan las actividades.

El carácter integral y sistémico del cuadro programático del SPS hace necesario prestar especial atención al **modelo de gestión** que lo llevará a la práctica. También en este aspecto serán necesarias decisiones políticas de las autoridades de Gobierno para identificar, por ejemplo, la aplicación territorial del SPS. En todo caso, establecer el mapa de actores institucionales será decisivo, especialmente cuando sea necesaria la intervención de los poderes locales. El diseño del modelo de gestión requiere de varios meses para su definición, proceso que deberá ser desarrollado de forma paralela a la cumplimentación de la matriz de planificación del SPS en el segundo semestre de 2019. Pero resulta importante ir preparando su perfil conforme se avanza en la planificación por resultados de mediano plazo y para ello, conviene visualizar las tareas mínimas que a la fecha se estiman que requerirá el esfuerzo que podría demandar la etapa de construcción del modelo de gestión:

1. **Definición de las prioridades.** Si la versión inicial del SPS a nivel de territorios será un subconjunto de las acciones estratégicas incluidas en la planificación general; y si ya hay decisión de partir por grupos etarios específicos en territorios focalizados, se tendrán que seleccionar los indicadores de resultados con los que se va a trabajar y la oferta que contribuye directamente al logro de esos resultados. Al mismo tiempo, se tendrá que hacer un catastro de la oferta en los territorios elegidos – incluyendo el mapeo de los puntos de servicios - y una estimación de las brechas de cobertura de los servicios priorizados. En base a eso se debería definir con cada institución prestadora de estos servicios: (i) cobertura de atención para el período, (ii) estrategia de captación de los beneficiarios, (iii) acciones específicas para preparar a los puntos de servicios en torno a estas metas de cobertura.
2. **Elaboración del mapa de actores.** Implica identificar a las instituciones que harán parte de la implementación y los referentes locales que se espera tengan roles específicos a nivel del territorio. A diferencia del inventario de actores institucionales que involucran funciones generales, en este caso se trata de mapear a los que tienen

- presencia en los territorios donde se va a implementar el sistema. En esta definición deben quedar bien definidas las funciones de coordinación, supervisión, provisión (según lo descrito en el punto 1) y cualquier otra que resulte relevante en el flujo operativo de procesos.
3. **Diseño de un módulo de registro y consulta de información.** Consiste en diseñar y poner en funcionamiento un mecanismo de información que permita contar con antecedentes relevantes y pertinentes para el seguimiento de los avances y resultados de la implementación del sistema y que informe con certeza la real la cobertura de las prestaciones y el padrón de los usuarios ingresados al sistema. Para una versión básica del sistema de registro de beneficiarios/usuarios. Hay que decidir si se necesitará una nómina de casos elegibles según prioridad acordada previamente y/o se generará un registro de prestaciones efectivamente otorgadas. De eso dependerá el nivel de esfuerzo requerido para montar este módulo y hacerlo operativo.
  4. **Preparación de los instrumentos de gestión.** Sin perjuicio de que exista una planificación de acciones estratégicas que individualiza el aporte esperado de cada institución en el sistema, se deberá evaluar si es necesario contar con algún instrumento que formalice esa participación, defina estándares o establezca metas que sean susceptibles de ser monitoreadas desde la coordinación del Sistema. Esto aplica en particular a las entidades que tendrán responsabilidad en la provisión directa de servicios. Y, en general, a todas las instituciones que tendrán algún rol en el sistema de información. La extensión de esta fase podrá ser mayor si como parte de las condiciones que se consideren imprescindibles para la operación del sistema en territorio, se debe incluir la suscripción de acuerdos o convenios con los involucrados. El caso más típico de esta modalidad son los convenios de gestión, los que pueden incluir transferencia de recursos u otros incentivos.
  5. **Definición de las trayectorias de los usuarios/as.** Una vez identificadas las prestaciones, servicios, beneficios o transferencias que se incluirán como recursos del sistema y acordadas las condiciones básicas que van a ser indicadores de resultado

para las poblaciones priorizadas, hay que establecer la ruta de los usuarios en el sistema, desde el contacto inicial hasta la verificación de cambios en las condiciones de ingreso. Si solo fuera la concesión administrativa de los beneficios (modalidad típica de las transferencias monetarias cuando hay un sistema de calificación de condiciones de elegibilidad que se puede operar con bases de datos), entonces la trayectoria de beneficiarios en el sistema corresponde al flujo de concesión de los beneficios y la formulación de reglas para la vigencia de éstos. Si, en el otro extremo, habrá intervenciones que impliquen algún proceso con los usuarios/as (visitas domiciliarias, concurrencia a puntos de servicio, realización de actividades con las comunidades, etc.), entonces hay que dibujar esas trayectorias si hay hitos mínimos que se espera alcanzar con los participantes.

**6. Definición de los mecanismos de identificación y contacto con personas usuarias.**

Hay que resolver si se implementará alguna acción específica de búsqueda, contacto e incorporación de usuarios/as al sistema. El esquema de selección de esta población tiene que ser explícito, tanto si es un mecanismo único con una puerta de entrada común, como si se considerarán varias opciones para el ingreso de beneficiarios al sistema. Si habrá intervenciones focalizadas y, por lo tanto, se requerirá de algún mecanismo de gestión de acceso basado en criterios selectivos, también hay que definirlo en esta fase. Esto tiene que conectar con el punto 3, de manera que la estrategia de contacto quede atada desde el comienzo al módulo de registro y consulta de información, en especial si se tiene la expectativa de incorporar una ficha única de registro para “VAMOS”.

**7. Programación de operativo de contacto con usuarios/as priorizados.**

Esta tarea depende fuertemente de las definiciones que se tomen en 3, 5 y 6. Si como parte del piloto del sistema en territorios se requerirá de un operativo de búsqueda y contacto de beneficiarios, hay que establecer en qué consiste, quién lo llevaría a cabo, en cuánto tiempo y con qué instrumento(s). En este caso podría ser necesario organizar

- un barrido territorial o la aplicación masiva de algún instrumento tipo encuesta que además sirva para levantar una línea base.
8. **Fortalecimiento de la capacidad de atención en territorios.** Dependiendo de las prestaciones que se van a otorgar a los usuarios/as y de las intervenciones que se consideren necesarias, se tendrán que identificar las necesidades mínimas que habría que asegurar en los territorios para que puedan cumplir con los compromisos de cobertura convenidos con las instituciones. Esto puede significar: (i) contratar personal esencial para trabajar con la población y reducir brechas de cobertura de servicios, (ii) entrenar personal profesional para prepararlo para atender nuevas tareas y con estándares de oportunidad y calidad adecuados, (iii) entrenar personal no profesional – pagado o voluntario – para que cumpla tareas que faciliten el contacto y la atención de la población que ingresa al sistema. Probablemente se requerirá una combinación de estas medidas.
  9. **Programación del proceso de aterrizaje en territorios.** El trabajo con los referentes territoriales será fuerte en la fase de negociación. Pero una vez suscritos los acuerdos de gestión, habrá que capacitar y dar asistencia técnica para que se preparen adecuadamente para cumplir con las tareas que les toque realizar en esta fase piloto de implementación.

También resulta crucial contar con un mecanismo eficaz de seguimiento de la implementación del SPS. Hay que señalar que ya se perfiló un **sistema de seguimiento** para la ejecución del punto de partida en 2019. Aunque el mecanismo de seguimiento a mediano plazo será objeto de la siguiente versión (2.0) de este documento conviene tomar como referencia el planteado para el Punto de Partida de 2019.

De acuerdo al Decreto No. 1145/2019 (artículo 66), “El Gabinete Social supervisará la planificación, ejecución y evaluación del Plan de Acción para las prioridades del Gobierno en el área social” y a estos efectos crea “un Equipo técnico interinstitucional el cual realizará el seguimiento al Plan de Acción durante todo el Ejercicio Fiscal, recomendando ajustes a su

formulación e informando trimestralmente al Equipo Ejecutivo del Gabinete Social la situación del avance en su ejecución quince (15) días corridos posteriores al término de cada trimestre”.

En cumplimiento de esta normativa, se ha definido la conformación de este Equipo Técnico Interinstitucional de la siguiente forma: la coordinación general estará a cargo, de manera conjunta, de la UTGS, el MH y la STP. El seguimiento de cada uno de los Pilares se realizará en coordinación con: MDS, MSPBS y MEC para el Pilar de Integración Social; MTESS, MAG y MDS para el Pilar de Inserción Laboral y Productiva; y MTESS, IPS, MSPBS y MH para el Pilar de Previsión Social. En las labores de seguimiento participarán las entidades rectoras de políticas para la niñez y la adolescencia, juventud, personas con discapacidad, pueblos indígenas y para la promoción de las mujeres y la equidad de género. Y podrán ser convocadas todas las entidades con responsabilidad de ejecución de los productos asociados en 2019 al SPS.

### **Equipo Técnico Interinstitucional de seguimiento del Punto de Partida del SPS en 2019**

Coordinación general de seguimiento SPS 2019: UTGS, MH y STP			
<b>Pilar 1 Integración Social</b>	MDS	Coordina el Plan de Reducción de la Pobreza	<b>Rectores</b>  MINMUJ MINNA SNJ INDI SENADIS
	MSPBS	Coordina la articulación de acciones en materia de salud pública	
	MEC	Coordina la articulación de acciones en materia de educación pública	
<b>Pilar 2 Inserción laboral y productiva</b>	MTESS	Coordina la política de empleo y trabajo	
	MAG	Coordina la política para el desarrollo agropecuario	
	MDS	Coordina la articulación de acciones para población en condición de pobreza	
<b>Pilar 3 Previsión Social</b>	MTESS IPS MSPBS MH	Coordinan la política de pensiones contributivas y no contributivas	

Este Equipo tiene a su cargo la definición de los instrumentos y mecanismos idóneos para el seguimiento del cumplimiento de las metas 2019 del SPS, un proceso que ya se encuentra en marcha. Esta definición para 2019 se consolidará en relación con el diseño del mecanismo de

seguimiento de la ejecución para el conjunto del período hasta 2023 (y que será parte de la versión 2.0 de este documento).

### 3.2 Pasos siguientes para el cierre del diseño y el lanzamiento del SPS

En varios apartados, a lo largo de este documento, se ha enfatizado el momento tan especial que vive el país en cuanto a las profundas transformaciones que se ha decidido llevar adelante. Más allá de los procesos de reforma, entre las que hoy se encuentran las del sector de salud, de educación y de la seguridad social, el proceso que se constituye en ruta crítica para avanzar en las proyecciones de metas al 2023 de manera responsable, que completen la información que permitirá operativizar la visión estratégica del SPS, es el de Presupuesto por Resultados (PpR).

Para completar el diseño del SPS y su planificación programática, en orden al lanzamiento del Sistema, surgen en el corto plazo, segundo semestre de 2019, tres núcleos temáticos y metodológicos: a) la conclusión de la planificación operativa y su ajuste en términos estratégicos (Objetivos y AE); b) la conformación de un modelo de gestión adecuado y c) la formulación de un mecanismo de seguimiento para el período, hasta 2023.

**En cuanto a la conclusión de la planificación programática del SPS se hace necesario completar los siguientes pasos:**

- En el plano situacional, concluir la estimación de poblaciones totales y potenciales del conjunto de las AE para determinar la brecha objetiva existente.
- En el plano propositivo, concluir y ajustar las actividades que satisfacen la ejecución de cada AE.
- Vinculación apropiada del cuadro programático del SPS con los instrumentos de política social existentes (sectoriales y poblacionales), procurando una sistematización en la formulación de planes y políticas al respecto.

- Estimar los recursos necesarios para ejecutar las AE, partiendo de un costeo financiero de las actividades y de cada AE.
- Realizar el ejercicio de priorización de las AE más urgentes en el tiempo, de conformidad con la perspectiva de implementación progresiva y sostenibilidad financiera.
- Determinar el nivel de esfuerzo institucional, estableciendo las metas anuales y sus indicadores correspondientes para el período, así como la población objetivo hasta el 2023, tomando en cuenta la priorización realizada.
- Ajustar la matriz resultante que surge de reunir la información sobre QUÉ se pretende y la referida a CÓMO realizarlo, donde pueda ser fácilmente visible la línea lógica que va desde los objetivos hasta las metas y el costeo, pasando por la identificación de las brechas y la responsabilidad institucional para cada AE. Importa subrayar que el resto de la información técnica quedará consignada en las fichas de planificación complementarias.
- Poner en común el avance en el diseño y la planificación estratégica del SPS con actores claves que acompañaron desde antes así como nuevos actores: miembros del equipo impulsor del SPS, referentes de la Academia, del sector privado, formadores de opinión, organizaciones de la sociedad civil, miembros del Parlamento, entre otros; actores locales, involucrados en la ejecución, actores locales, comunidad internacional y ciudadanía en general.

**Respecto al modelo de gestión** necesario para la ejecución programática del SPS se identifican los siguientes aspectos:

- Preparación política y técnica de las bases del modelo de gestión necesario.
- Elaboración del plan de trabajo detallado para el diseño.
- Configuración del modelo de gestión necesario, tomando en cuenta criterios ya mencionados:

1. Definición de las prioridades,
2. Elaboración del mapa de actores,
3. Diseño de un módulo de registro y consulta de información,
4. Preparación de los instrumentos de gestión,
5. Definición de las trayectorias de los usuarios,
6. Definición de los mecanismos de identificación y contacto con usuarios,
7. Programación de operativo de contacto con usuarios/as priorizados,
8. Fortalecimiento de la capacidad de atención en territorios, y
9. Programación del proceso de aterrizaje en territorios.

- Presentación del modelo de gestión al Gabinete Social para aprobación y puesta en marcha.

**Sobre la configuración del mecanismo de seguimiento** se necesita avanzar en los siguientes pasos:

- Activación del equipo técnico interinstitucional de apoyo al GS para el seguimiento del Punto de Partida, con la elaboración del plan de seguimiento y los arreglos institucionales para compartir la información disponible
  - o Implementación del Plan de Seguimiento,
  - o Poner a consideración del Gabinete Social información estratégica para la toma de decisiones.
- Avanzar en las definiciones sobre los mecanismos de seguimiento del SPS al 2023
- Análisis y planificación detallada del esfuerzo que supondrá el desarrollo y puesta a punto de los mecanismos de seguimiento.
- Puesta a punto del sistema de información (SIIS) que constituirá la base de la información sobre la marcha de la ejecución de las AE del SPS.

Es importante destacar la necesidad de contar con un SIIS fortalecido de carácter integral e integrador, que sea capaz de vincularse y absorber al menos tres tipos de información: 1) la

que producen las distintas instituciones encargadas de ejecutar programas incluidos en el SPS, 2) la contenida en los sistemas de información propios de las entidades que coordinan políticas sectoriales y poblacionales y 3) vincularse con la información procedente de varios organismos clave, como: la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC); el Registro del Estado Civil; el Sistema de Identificaciones; el Registro de la Propiedad; el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH); el Sistema de Tributación, entre otros.

El SIIS ya ha sido fortalecido en estos meses con la creación de un módulo específico para el SPS, el cual está siendo alimentado con la información utilizada para la planificación estratégica. Como se ha indicado, este instrumento será de gran utilidad para el seguimiento de la ejecución de SPS, el cual debería ser asociado a un Tablero de Control del acceso y tránsito de las personas en el Sistema, a partir de que estén siendo atendidas o incluidas en los diferentes programas y servicios.



# ANEXOS

- I. Decreto 376/2018 por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República (documento separado en versiones impresa y digital)
- II. Acta 17/01/2019 del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, que aprueba el diseño general del SPS (documento separado en versiones impresa y digital)
- III. Decreto 1145/2019 que reglamenta la Ley 6258 que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal de 2019 (documento separado en versiones impresa y digital)
- IV. Acta 07/03/2019 del Gabinete Social de la Presidencia de la República, que aprueba las metas programáticas 2019 asociadas al SPS (documento separado en versiones impresa y digital)
- V. Decreto 4509/2015 que crea el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) (documento separado en versiones impresa y digital)
- VI. Árboles de problemas identificados (documento separado en versiones impresa y digital)
- VII. Matriz de planificación: Objetivos y Acciones Estratégicas del SPS 2019-2023 (documento separado en versiones impresa y digital)
- VIII. Dimensiones de las Acciones Estratégicas (documento separado en versión digital)
- IX. Enfoques y poblaciones de especial atención de las Acciones Estratégicas (documento separado en versión digital)
- X. Acciones Estratégicas asociadas a los indicadores para el diseño del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (documento separado en versión digital)
- XI. Fichas de planificación de las AE desagregadas por Actividades (versión 1.0) (documento separado en versión digital)
- XII. Planificación y presupuesto del punto de partida 2019 del SPS (documento separado en versiones impresa y digital)

- XIII. Matriz de Planificación SPS 2019-2023 a nivel de Actividades (v.1.0) (documento separado en versión digital)
- XIV. Estimaciones de poblaciones total y potencial, por categoría (documento separado en versión digital)
- XV. Estimaciones de población potencial y atendida y brecha, por categoría (documento separado en versión digital) (documento separado en versión digital)
- XVI. Compilación del marco normativo del SPS (documento separado en versión digital)
- XVII. Glosario de términos (documento separado en versión digital)