



INFORME DEL ESTADO DE AVANCE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PLURIANUAL (2018-2023) DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY

Informe sobre el primer grupo de 46 Acciones Estratégicas
priorizadas por el Gabinete Social

Unidad Técnica del Gabinete Social
Asunción, 06 de marzo de 2020



Paraguái Retã
Mburuvichavete
**REMBIAPOITA
YKEKOHA**
Presidencia de la
República del Paraguay
**GABINETE
SOCIAL**

TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

*Paraguay
de la gente*

Contenido

- 1. **Presentación del informe técnico** 3
- 2. **Antecedentes y contexto**..... 3
- 3. **Avances realizados**..... 5
- 4. **Dificultades encontradas**..... 9
- 5. **Balance y perspectivas** 11

1. Presentación del informe técnico

Este informe presenta la matriz de planificación estratégica 2019-2023 del Sistema de Protección Social (SPS) *Vamos!*, referida a las 46 Acciones Estratégicas (AE) priorizadas por el Gabinete Social de la Presidencia de la República en octubre de 2019. Recoge el avance en la planificación de esas 46 AE al 26 de febrero de 2020 y responde a la solicitud que hizo la Delegación de la Unión Europea al Gobierno de Paraguay, en reunión sostenida el 15 de enero de 2020, en el marco del proyecto “Asistencia Técnica para fortalecer el proceso de instalación e implementación (primera fase) del Sistema de Protección Social *Vamos!* en Paraguay”, cuyo período de implementación es de enero a octubre del presente.

El documento presenta la matriz completa de planificación de esas 46 AE priorizadas por el Gabinete Social en dos formatos: uno que desglosa todos los elementos que dan cuenta de una gestión por resultados (indicadores, universo de referencia, línea de base, metas anuales, brechas y costeo) y otro en versión resumida para facilitar su lectura. Se adjunta la versión resumida impresa y en formato digital ambas versiones.

Se espera que el avance que se presenta de la matriz de planificación plurianual del SPS sustente la determinación de las condiciones específicas (indicadores y metas) del convenio de financiación, para cumplir con las condiciones de elegibilidad del apoyo presupuestario de la Unión Europea al Estado de Paraguay y su objetivo de desarrollar progresivamente un Sistema de Protección Social para todos sus habitantes.

2. Antecedentes y contexto

Una vez adoptada en setiembre de 2018 la decisión por parte del Gobierno del Paraguay de establecer un Sistema de Protección Social (SPS), se ha producido, a continuación, desde 2019, un intenso proceso de configuración de sus bases institucionales, normativas y de planificación programática. Es importante subrayar que dicho proceso está suponiendo un cambio fundamental en el modelo de gestión pública en cuanto a la política social, en el sentido de avanzar hacia un modelo de Gestión por Resultados (GpR), lo que es una innovación en la gestión de las políticas sociales del país, cuyo diseño y desarrollo son complejas por definición.

Este apreciable esfuerzo se justifica dadas las necesidades que presenta el país en materia de protección social. Paraguay, aunque ha logrado en este siglo una importante reducción de la pobreza por ingresos, que en 2001 afectaba a la mitad de su población y en 2018 lo hacía a poco más de un cuarto de sus habitantes, todavía ese año presentaba desprotecciones considerables: sólo algo más de un quinto de sus habitantes poseían cobertura efectiva de seguridad social y dos tercios de su fuerza de trabajo estaban inmersos en la informalidad.

Factores de vulnerabilidad que hacen inestable el abandono de la pobreza y ponen en riesgo el avance firme hacia el desarrollo social.

El proceso de configuración del SPS comenzó a fines de 2018 definiendo sus propósitos generales, determinado un enfoque de derechos y una mirada por ciclo de vida de las personas. A continuación, en enero de 2019, se produjo la aprobación por parte del Gobierno de la configuración organizacional del SPS, definiendo sus tres pilares básicos: I) Integración Social, II) Inserción Laboral y Productiva y III) Previsión Social. De igual forma, se formuló la estructura institucional y, mediante la coordinación de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), dio inicio al proceso de planificación plurianual para el período 2019-2023 con el concurso de los equipos técnicos de 36 Organizaciones y Entidades del Estado (OEE).

Importa destacar que el planteamiento metodológico de este proceso de planificación se inicia asociado al estipulado por el Ministerio de Hacienda a fines de 2018 en torno a la Presupuestación por Resultados, como base principal del avance hacia la Gestión por Resultados. De esta forma, tanto la estructura general de su matriz de planificación como sus distintos elementos (identificación de problemas, determinación de poblaciones, línea de base, formulación de indicadores, costeo, metas y brechas) tienen como referencia los planteados en la Guía Metodológica formulada por la Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda, Asunción, diciembre de 2018). Este proceso de Planificación por Resultados busca dar transparencia al avance efectivo para superar los problemas de desprotección que se identifiquen, abandonando así la lógica de la planificación de tipo inercial, que va incrementando gradualmente cada año la actividad prevista de las instituciones. En tal sentido, la primera tarea consiste en lograr identificar los problemas principales para determinar la respuesta programática que permita superarlos. Ese ejercicio fue realizado en los primeros meses de 2019, y así, bajo la coordinación del Gabinete Social de la Presidencia de la República y el trabajo de su Unidad Técnica (UTGS), se definieron los objetivos programáticos y las acciones estratégicas correspondientes, que fueron consignados en el documento **“Presentación estructurada de la Propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay”**, aprobado en mayo de 2019 en sesión del Gabinete Social. Este documento de política estratégica define objetivos políticos específicos, acciones relacionadas (160 en total a esta fecha), siguiendo un enfoque de ciclo de vida de las personas. Establece líneas de base programáticas no exhaustivas (para 2019) para cada una de las categorías de población a las que se dirige el SPS (según edad, categorías sociales, sexo, etc.).

Esta consolidación de la base de partida de la planificación estratégica, dejaba claramente definido el QUÉ pretendía el SPS en su perspectiva programática. Para avanzar hacia el CÓMO se lograría alcanzar esos Objetivos y se llevaría a la práctica las Acciones Estratégicas (AE) con tal fin, se necesitó entonces proceder a la especificación técnica de los elementos que

conforman la matriz de planificación de objetivos y acciones estratégicas (línea de base, poblaciones, indicadores, metas anuales, costeo, brechas existentes), para a continuación identificar las actividades específicas que compondrían cada una de las AE. Este proceso técnico, coordinado por la UTGS, ha necesitado del concierto del conjunto de las instituciones comprometidas en la configuración del SPS, que han venido trabajando desde mayo 2019 a la fecha. Un concierto que ha necesitado de un amplio despliegue de relaciones para lograr convergencias y ha logrado un acercamiento operativo apreciable, en especial entre la UTGS y las instituciones comprometidas, que incluye sesiones de trabajo e intercambio de información por vía electrónica.

Hay que señalar que estas instituciones también se han visto implicadas en otros procesos de planificación que se asociaban al avance en el segundo semestre de 2019 hacia la Gestión por Resultados (GpR): el referido a la Presupuestación por Resultados, impulsado por el Ministerio de Hacienda (MH), y el que tenía por objeto la actualización del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030. Esta situación, junto a las dificultades que ha implicado el cambio hacia la GpR, ha supuesto que, a fines de 2019, se apreciara una ralentización general de la planificación técnica del SPS, así como un avance desigual según instituciones y sectores.

Al percibir esta situación, las autoridades gubernamentales decidieron combinar la integralidad del avance con la necesaria priorización respecto de la gestión pública más urgente (asociado a los servicios que se plantean como mínimo para la implementación territorial en una primera fase). Al proceder a seleccionar segmentos de Acciones Estratégicas (AE) por orden de prioridad, en noviembre de 2019, el GS aprobó un primer grupo de 46 AE en el marco de la matriz general de planificación, que, a esa fecha, se reportó como conformada por un total de 159 AE (actualmente una más).

De acuerdo al compromiso adquirido por el GS en esa sesión de noviembre de 2019, la UTGS, con apoyo de un equipo de consultores provisto por la UE, ha realizado un análisis sobre la consistencia técnica de la planificación de este primer grupo de 46 AE priorizadas, comprobándose un importante avance en cuanto a la identificación y formulación de actividades, así como se cuenta con un balance en cuanto a los ajustes y provisión de los datos que están pendientes para consignar en la matriz de planificación para una gestión por resultados. A continuación, se presenta un balance de los hallazgos del análisis realizado.

3. Avances realizados

Al examinar el proceso de planificación en su conjunto, tanto a nivel estratégico como de actividades, se aprecian mejor los avances realizados, así como las dificultades y obstáculos encontrados. También, puede apreciarse cómo un avance muy exitoso en una fase del proceso puede exigir un mayor esfuerzo técnico en los pasos siguientes.

Identificación exitosa de problemas y actuaciones necesarias.- Lo dicho anteriormente es precisamente el efecto que se aprecia con el éxito alcanzado en la primera etapa de la planificación estratégica: la identificación de los problemas de desprotección social y su correspondiente respuesta en términos de objetivos y acciones estratégicas. Puede afirmarse que el documento “**Presentación estructurada de la Propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay**”, aprobado en mayo de 2019 en sesión del Gabinete Social, que recoge el conjunto de objetivos y AE del SPS, representa una de las plataformas más completas sobre acciones para la protección social que se conocen en los países de la región.

Este Marco Estratégico de Objetivos y Acciones Estratégicas del SPS (2019-2023) no sólo identifica un total de 9 objetivos generales, 36 objetivos específicos y 159 acciones estratégicas, sino que las plantea según 9 categorías (7 grupos de edad, a los que se agregan las categorías de hogar y entorno) y se distribuyen conforme los tres pilares básicos del SPS (integración social, inserción laboral y productiva y previsión social). Resulta indudable que este proceso de identificación supone un avance considerable sobre el conocimiento acerca del panorama de desprotección social, respecto del existente en Paraguay antes de 2019.

Metodología para la planificación por resultados.- Otro avance decisivo refiere al planteamiento metodológico de la planificación estratégica para alcanzar esos objetivos y realizar ese conjunto de AE. Asociado al establecido por el Ministerio de Hacienda (MH), supone un progreso fundamental hacia la Gestión por Resultados; algo que permitirá al Gobierno del Paraguay conocer con mayor claridad en qué medida se logra efectivamente superar los problemas de desprotección social existentes en el país. La matriz consolidada permite conocer la línea de base, las poblaciones afectadas, los indicadores, las metas anuales y las brechas existentes, siguiendo la metodología establecida por el MH y ajustándola para una planificación por resultados en materia de políticas para la protección social.

Avance moderado en la consignación de la matriz de planificación.- También se aprecia un avance, aunque menor, en la satisfacción de las demandas de información que corresponden a los distintos elementos de la mencionada matriz de planificación (línea de base, poblaciones, indicadores, etc.). Las instituciones han realizado un apreciable esfuerzo para cambiar la lógica de planificación institucional y contribuir a la obtención de información adecuada y consistente en esa perspectiva.

Priorización operativa.- Asimismo, un avance en este proceso de planificación ha sido la decisión de priorizar la consolidación del conjunto de los elementos de la matriz correspondiente a cada una de las AE, para el caso de las 46 que se consideran más urgentes para su implementación efectiva, tanto a nivel general como en la actuación en los territorios que han sido ya seleccionados para desarrollar experiencias demostrativas del SPS (Periferia metropolitana: Villeta, El Chaco: Mariscal Estigarribia, Ciudades emergentes: San Juan

Nepomuceno y alineación entre el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) y el SPS: Santa Rosa del Aguaray). El proceso de llegada a estos territorios del modelo de gestión, en su primera fase, se ha iniciado en febrero del presente e implicará una serie de acciones, instrumentos y herramientas conducentes a la articulación virtuosa de las entidades y sus programas y servicios, con el fin de abarcar a toda su población desde la perspectiva de la protección social que se impulsa con el SPS.

Reconocimiento de las competencias de la Coordinación del Gabinete Social en materia de planificación, seguimiento y evaluación.- El Reglamento No. 3264/2020 de la Ley No. 6469/2020 (enero de 2020), “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020” ha establecido lo siguiente:

Art. 7.- Facúltase a la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República a implementar Acciones Estratégicas y Actividades definidas en el Sistema de Protección Social (SPS), con el objetivo de generar la inclusión social de todos los paraguayos y fomentar la cohesión social a largo plazo.

Art. 8.- Facúltase a la Coordinación General del Gabinete Social de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, en ejercicio de sus competencias, a establecer los procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación de las prioridades del Gobierno en el área social para el Ejercicio Fiscal 2020.

En materia de seguimiento, el GS conoció en octubre de 2019 una propuesta de configuración de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del SPS elaborado por la UTGS con apoyo técnico de la UE y el BID. En estos próximos meses, se deberá emitir directrices al respecto para la preparación de informes de seguimiento de la implementación del SPS a nivel nacional, tal como se realizó para el año 2019, de manera conjunta con el MH y la STP.

El Reglamento No. 3264/2020 también ha subrayado la importancia de contar con un sistema de información para la gestión integrada de los programas sociales y subsidios estatales, un objetivo hacia el que se orienta el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) a cargo de la UTGS. En su artículo 30 establece que los Organismos y Entidades del Estado (OEE) “que cuenten con recursos destinados a programas sociales y de subsidio a personas físicas (...) deberán contar con una base de datos de los titulares o beneficiarios” de los mismos, así como lo siguiente:

El Equipo Ejecutivo del Gabinete Social establecerá los criterios para la elaboración de la “Ficha Social” que aplicará a los programas y subsidios de los OEE.

La selección e inclusión de participantes a los Programas y Proyectos administrados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social se hará utilizando criterios de selección como el Índice de Calidad de Vida (ICV) a partir de la aplicación de la Ficha

Hogar, de manera complementaria y sin perjuicio de los instrumentos expuestos anteriormente.

Previo a la concesión de los subsidios, el Gabinete Social o cualquier otro OEE solicitará a la SFP¹ el cruce de informaciones para detectar si los eventuales beneficiarios son o no funcionarios públicos.

Y en el artículo 31 establece que los OEE “reportarán y actualizarán la información nominal de las personas beneficiarias de los programas sociales al Sistema Integrado de Información Social (SIIS), administrado por la Coordinación General del Gabinete Social de la Presidencia de la República”.

No menos importante es también lo que señala en el artículo 32 en el sentido de que “La información contenida en los listados o base de datos no podrá ser destinado a otro fin que el establecido en el presente reglamento, por lo que queda prohibida su utilización para fines político electorales, de lucro o cualquier otro destino ajeno al objeto de esta reglamentación”.

En atención a estas directrices, entre diciembre de 2019 y los primeros meses del presente año se han iniciado dos procesos relevantes. Por un lado, en diciembre de 2019 se instaló una “Mesa Técnica de Ficha Integrada de Protección Social” (FIPS), cuya primera fase se abocó al diseño de una versión consensuada por los tres principales programas selectivos: Abrazo (implementado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia); Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Ministerio de Hacienda) y Tekoporã (Ministerio de Desarrollo Social). Actualmente, esa Mesa Técnica se ha ampliado para incorporar otras entidades prestadoras de servicios de los paquetes previstos en el marco del SPS. Y a inicios de marzo se ha instalado una “Mesa Técnica Interinstitucional de Información Social de apoyo al Sistema de Protección Social (MTIIS)” y se están preparando los formatos técnicos y normativos que coadyuvan al fortalecimiento del SIIS para transformarse en un Sistema de Información y Gestión Social (SIGS), que tendría el nivel de información nacional y a nivel territorial.

Ambos procesos están siendo apoyados técnicamente por una consultoría de la UE que contribuirá, entre otros, a: la homologación de instrumentos de recolección de datos orientados a la identificación de potenciales usuarios, la definición mejora de las reglas de elegibilidad, sostenimiento de beneficiarios, diccionario de variables, mecanismos de actualización, programación de aplicativo, mecanismos de transmisión de información a servidores y algoritmos a ser implementados en el SIGS. Un componente importante del SIGS refiere a los registros administrativos producidos por las instituciones públicas vinculadas a la oferta de servicios que el SPS otorgará en territorio y las condiciones de base de cada institución para propiciar la interoperabilidad, ello en el marco del Sistema de Intercambio de Información (SII) coordinado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y

¹ SFP: Secretaría de la Función Pública

Comunicación (MITIC), institución rectora en materia de TIC. De esta forma, la convocatoria a la MTIIS se realiza de manera conjunta por la UTGS y el MITIC en el marco del SII antes mencionado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de funcionamiento interno del Comité de Coordinación e Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, con el fin de propiciar la correcta coordinación y desarrollo del proceso de interoperabilidad de la información entre instituciones públicas, que permita el acceso a la información social requerida para el cumplimiento de la misión del SPS de identificar a la población desprotegida, así como el seguimiento respecto a los paquetes de servicios en cada una de las categorías y pilares que conforman el SPS, dando como resultado de lo antedicho la elaboración del presente protocolo.

4. Dificultades encontradas

Procesos paralelos de planificación.- Una primera dificultad, ya mencionada, refiere a la coincidencia en el tiempo de varios procesos de planificación que exigían el correspondiente esfuerzo de parte de las instituciones paraguayas. Incluso el retraso de los dos más importantes (Presupuestación por Resultados y actualización del PND) han supuesto una dificultad agregada durante el segundo semestre de 2019. Es cierto que estos procesos confluyen progresivamente hacia el cambio de una lógica de planificación inercial hacia otra por resultados, pero su coincidencia en el tiempo, si bien permite sinergias positivas, supone indudablemente un mayor consumo de tiempo.

Apreciable cantidad de problemas de desprotección.- Otra dificultad refiere a la diferente naturaleza de las fases en el proceso de planificación nacional. Como se apuntó, el éxito alcanzado en el marco del proceso de planificación de identificación interinstitucional de los problemas efectivos de desprotección social en el país ha supuesto un esfuerzo mayor en la continuación del proceso de planificación estratégica para responder con acciones a su resolución. Importa subrayar que, para la consignación de dichos problemas, se usaron criterios restrictivos de selección, acordados con las 36 instituciones a nivel nacional implicadas hasta ahora en el proceso. Es decir, si se considera que el conjunto de los objetivos y AE identificados es muy amplio, ello no refleja la ausencia de criterios restrictivos respecto de las propuestas más ambiciosas, sino más bien el estado de desprotección social que muestra el Paraguay. Pero, indudablemente, la identificación clara de una apreciable cantidad de acciones necesarias implica una dificultad en términos de cálculo de esfuerzos institucionales o de búsqueda de información consistente. De hecho, ha podido observarse que algunas instituciones han propuesto acciones que luego, al examinar cómo podrían realizarse, las han modificado, dado el esfuerzo de ejecución que conllevan y la valoración de su viabilidad al menos en el corto plazo.

Esfuerzo adicional en cuanto a la planificación de actividades.- La cantidad de objetivos y acciones estratégicas exige un esfuerzo adicional para identificar las actividades específicas

que deben ejecutar las instituciones para llevar a cabo una AE. Importa señalar que estas actividades pueden ser programas o proyectos que ya se están ejecutando en una determinada institución o bien actividades completamente nuevas que son fundamentales para realizar esa determinada AE. Por otra parte, hay que subrayar que puede suceder que, para realizar una AE, unas actividades sean desarrolladas por una institución y otras actividades deban ser ejecutadas por otra institución distinta. Ello refiere al tema de la coordinación interinstitucional que se trata más adelante.

Resistencia al cambio en el modelo de planificación.- Existe bastante experiencia adquirida acerca de que los cambios en los procedimientos técnicos y administrativos suelen generar resistencia en las instituciones. Y es indudable que planificar para resultados, tratando de identificar metas y brechas existentes, requiere un esfuerzo mayor que la fórmula inercial que consiste en acordar un incremento anual de actividad. Ello se ha puesto de manifiesto durante este ejercicio de planificación, principalmente ante la necesidad de realizar cálculos para conocer adónde se quiere llegar y cuánto quedaría por avanzar para resolver un problema de desprotección identificado pocos meses antes por la misma institución.

Retos en cuanto a la capacidad técnica en las instituciones.- Distintos estudios han señalado la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de la administración pública del Paraguay (OCDE, 2018: Estudio sobre gobernanza pública, 2018; Sánchez Gómez, 2019: La nueva política paraguaya 2003-2018; Lachi y Rojas, 2018: Correligionarios...). En unos casos ello es producto de la falta de recurso humano preparado y en otros casos por carencias en los procesos de capacitación, aunque también hay que tener en cuenta la fuerte rotación de personal que presentan las instituciones. Esta situación general se hace más patente cuando tiene lugar un cambio procedimental importante, como es el que corresponde al tránsito hacia la gestión por resultados. Importa subrayar que esta dificultad afecta también a la UTGS, especialmente por necesidades insatisfechas de recurso humano de planta, en particular, técnicos sectoriales, con preparación y experiencia en planificación estratégica; un asunto que el Gobierno está decidido a resolver progresivamente en el corto plazo.

Carencias de información disponible.- Al componer una matriz de planificación por resultados se produce un cuadro de demandas de información que no siempre puede satisfacerse con datos inmediatamente disponibles. Sobre todo, por el hecho de que en algunos casos tal información no era hasta ese momento considerada relevante. Ello es especialmente importante en los casos en que se trata de estimar aquello que se pretende realizar (cálculo de metas y costeo). También aparece la dificultad en la confección de indicadores que permitan conocer el verdadero avance de una determinada acción: puede que la lógica de construcción del indicador sea correcta, pero podría suceder que los datos para su cuantificación no están disponibles. Este obstáculo agrega un grado de dificultad

cuando se busca la consistencia entre las diferentes categorías de la matriz de planificación (línea de base, poblaciones, indicadores, metas, brechas).

Retos en cuanto a la coordinación interinstitucional.- Es sabido que, especialmente cuando la realización de una AE requiere del concurso de varias instituciones, la coordinación interinstitucional es fundamental para ponerla efectivamente en práctica. La experiencia adquirida en 2019 muestra que esa coordinación entre entidades también es fundamental en el proceso de planificación. Una contribución desigual de varias instituciones implicadas puede restar consistencia y coherencia entre los diversos elementos de la matriz de planificación. Al sumar las dificultades antes mencionadas con esta debilidad, es importante consignar que un paso pendiente es el necesario trabajo interinstitucional para precisar mejor las actividades que desarrollen varias de las 46 AE que requieren del concurso de varias entidades.

5. Balance y perspectivas

El balance que puede realizarse al examinar tanto los avances efectuados como las dificultades encontradas refleja que la configuración del SPS (que responde a las necesidades de protección social del país) se produce en unas condiciones nacionales que no son completamente favorables para la realización de una planificación estratégica de manera rápida y expedita. Factores importantes, como el cambio hacia una gestión por resultados o la necesidad de obtener información que no está directamente disponible, explican la causa de que el proceso de planificación haya resultado más lento de lo esperado.

Sin embargo, esta situación no debe conducir al decaimiento del interés por conseguir una planificación estratégica consistente asociada a la gestión por resultados. Declinar en este esfuerzo traería consigo dos perjuicios considerables: por un lado, se reduciría la posibilidad de conocer con rigor si se avanza en la reducción de la desprotección que busca el SPS, y, además, significaría un regreso a procedimientos anteriores, la planificación inercial entre otros, que supondría un retroceso grave en la gestión pública del Paraguay.

Todo indica, pues, que resulta la mejor opción avanzar a un ritmo más lento del previsto, pero manteniéndose en el esfuerzo por planificar por resultados la configuración programática del SPS. En tal sentido, nos parece oportuna la decisión de priorizar en el avance de la planificación de las 46 AE cuya ejecución resulta más urgente tanto a nivel nacional como en los territorios seleccionados con fines demostrativos del modelo de gestión.

Con esa perspectiva, se ha implementado una metodología que ha facilitado recoger con el concurso de las propias instituciones participantes en el proceso de planificación, los alcances y limitaciones de esta planificación, examinando una por una las 46 AE priorizadas. Se aplicó un instrumento, que se ha titulado como “Ficha No. 8 sobre Identificación de alcances y limitaciones de la formulación de las 46 acciones estratégicas priorizadas por el Gabinete

Social”, que se adjunta. La orientación para su llenado explica el sentido de este instrumento y cómo se ha trabajado con el equipo de la UTGS y de las instituciones:

Cada Acción Estratégica (AE) fue formulada por los/as técnicos institucionales en atención a un problema relacionado con la desprotección social que previamente identificaron. Durante el proceso de planificación plurianual iniciado en enero de 2019, los equipos técnicos han logrado avanzar en el desarrollo de cada AE a partir del análisis institucional, existiendo aún desafíos al respecto en dos ámbitos: 1) la formulación de todas las actividades que desarrollarían la AE, incluyendo al conjunto de entidades que tienen responsabilidad al respecto; y 2) la consignación de todos los datos que se requieren en una matriz de planificación para facilitar el seguimiento a una gestión por resultados. Esta ficha tiene por objeto consignar estos desafíos, y en caso de que se hayan identificado, limitaciones para el desarrollo adecuado de cada AE, detallar cuáles serían los requerimientos para su superación y la factibilidad de así lograrlo en función al tiempo. El importante esfuerzo realizado a la fecha para conformar la matriz de planificación plurianual del SPS, en particular con respecto a las 46 AE priorizadas por el Gabinete Social, se presentará al Gabinete Social para su aprobación a fines del mes de febrero 2020. Esta matriz será de utilidad para orientar a la cooperación para el desarrollo en el país en cuanto a su apoyo al país para el logro del objetivo de disminuir la desprotección social.

De esta forma, entre el 10 y el 28 de febrero del presente, se realizaron las siguientes tres tareas:

- Revisión de la consistencia de la información consignada hasta ahora en la matriz de planificación de cada AE y ajuste de la misma, en caso necesario.
- Aplicación de la Ficha No. 8 con las instituciones involucradas en cada AE, fuera que hubieran trabajado con ellas o no hasta ahora, pero cuya participación es relevante para su logro.
- Convalidación de las partidas presupuestarias del PGN 2019 con las partidas del PGN 2020 con nueva estructura presupuestaria con enfoque PpR, con énfasis en las 46 AE priorizadas.

Esta fase para la revisión de la consistencia técnica de la planificación de las AE del SPS se ha denominado como Fase 1 y el equipo ejecutor se ha organizado de acuerdo a la misma distribución de responsabilidades que la Dirección Ejecutiva de la UTGS había definido desde mayo de 2019, cuando inició el proceso de planificación (si bien, se han producido algunos cambios de personal), esto es por agrupación de AE según temática clave: trabajo y seguridad social, salud, educación, niñez y adolescencia, entorno, derecho a la identidad, pobreza, género (incluido cuidado, violencia).

Se ha logrado el concurso de las principales entidades involucradas hasta ahora en la planificación del SPS para el llenado de la Ficha No. 8, a excepción de algunos casos (el MSPBS

ha explicado mediante correo electrónico que no podía cumplir con esta solicitud por el momento; y se está a la espera de las fichas firmadas por: MJ, MI, ANDE, MOPC y MITIC). En el caso de las AE que pertenecen a las tres primeras categorías del SPS y que son las que tienen que ver con niños/as y adolescentes (un total de 15 de las 46 AE priorizadas), se ha solicitado al Ministerio rector en esta materia que emita su criterio a través de la Ficha No. 8, de tal forma que, en los casos en que todavía no se había logrado propiciar un trabajo conjunto interinstitucional para la identificación de actividades necesarias para el desarrollo de estas AE, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) pudiera externar su valoración sobre los alcances y limitaciones en ese sentido.

De esta forma, se ha contado también con este insumo (Ficha No. 8) que contribuye a realizar un balance sobre el avance en la planificación estratégica de las 46 AE priorizadas a esta fecha. A continuación, se realiza este balance resaltando los aspectos más relevantes.

Hasta el momento, el ejercicio de planificación ha estado concentrado en **las instituciones que son principales responsables de cada AE**, si bien, en varios casos, su desarrollo requiere del concurso de varias entidades. Al analizar el avance de la planificación desde esta mirada (uni-institucional), es posible obtener una imagen que muestra que se habría concluido el trabajo al menos con cinco instituciones (ANDE, CAH, MI, MITIC y MJ), se está muy cerca de lograrlo con otras seis entidades (MDS, MAG, MH, MOPC, MTESS y MIC) y que el mayor reto se encuentra con cuatro entidades: MEC, MSPBS, MINMUJER y MINNA, que, en conjunto, representan 27 AE (46% de las 46 AE priorizadas).

Nivel de avance promedio en la planificación uni-institucional realizada a l 26/02/2020 de las 46 AE priorizadas, según entidad principal responsable

AE	Avance al 26-02-2020	Institución principal responsable
0-C-I-1	100%	MJ
0-C-I-8	100%	MINNA
14-A-I-8	100%	MINNA
14-C-II-3	100%	MTESS
18-B-II-3	100%	MIC
18-B-II-4	100%	CAH
30-B-I-3	100%	MEC
30-C-II-1	100%	MTESS
5-A-I-9	100%	MINNA
E-A-I-7	100%	MITIC
E-A-II-5	100%	ANDE
H-A-I-1	100%	MDS
H-A-I-2	100%	MDS
H-B-I-4	100%	ANDE
T-A-I-1	100%	MI

T-A-I-2	100%	MI
T-B-II-2	100%	MINMUJER
0-A-I-1	99%	MSPBS
0-B-I-1	99%	MSPBS
14-B-I-1	98%	MEC
0-B-I-4	96%	MINNA
18-B-II-2	96%	MTESS
30-C-II-3	96%	MAG
30-C-II-4	96%	MDS
60-B-III-1	96%	MH
E-A-II-1	96%	MOPC
0-A-I-2	93%	MSPBS
5-B-I-1	93%	MSPBS
60-A-I-1	93%	MSPBS
30-B-I-2	92%	MEC
18-C-I-1	88%	MSPBS
5-C-I-1	87%	MEC
18-C-I-2	83%	MSPBS
30-C-II-2	83%	MIC
30-A-I-2	82%	MSPBS
H-B-I-1	82%	MSPBS
30-A-I-1	81%	MSPBS
18-A-I-2	80%	MEC
18-B-II-1	80%	MTESS
E-A-I-2	78%	MSPBS
T-B-I-4	76%	MINMUJER

Ahora bien, este balance hay que matizarlo, pues aún se está realizando la **convalidación de las partidas presupuestarias** utilizadas antes y después del cambio hacia PpR impulsado por el Ministerio de Hacienda. Como se ha indicado, en el marco del proceso de planificación plurianual, la UTGS ha desarrollado un esfuerzo de vinculación entre las actividades de la matriz y la información de sus identificaciones presupuestarias. La nueva estructura del presupuesto nacional, que rige desde el año 2020, ha impactado en esta tarea, advirtiéndose una serie de limitaciones a tener en cuenta. Por un lado, el Ministerio de Hacienda ha indicado al personal de la UTGS encargado de esta tarea de convalidación, que, con la nueva estructura, las asignaciones presupuestarias por actividad no serán comparables entre 2019 y 2020, ya que en el año en curso se inaugura una nueva serie que sí será comparable en los años venideros. Por otra parte, también se han advertido diferencias entre los indicadores de metas físicas plasmadas en el presupuesto y aquellas que se definieron en el marco del SPS.

Este trabajo de convalidación se venía realizando desde hace varios meses desde la UTGS, siendo que una reciente revisión ha mostrado que es necesario un trabajo conjunto con el

MH a fin de concluir esta necesaria tarea, que permitirá el seguimiento también a nivel de meta presupuestaria. Se identificó la necesidad de una instancia de diálogo y armonización entre la UTGS y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DGP-MH), a fin de aplicar una vinculación ajustada de actividades y asignaciones presupuestarias, validada por el ente rector (DGP-MH). Asimismo, desde una visión de seguimiento y evaluación, es probable que la evolución de las metas físicas tome como referencia lo acordado en el marco de la matriz de SPS (fuente de la OEE implementadora); en tanto que se tome la información presupuestaria (con fuente MH) estrictamente para el análisis de la evolución del gasto en la partida asociada a la actividad.

A continuación, se realiza un breve recorrido de lo más destacable del avance según sector/institución:

- **Salud**

El desarrollo de la planificación en el sector salud tuvo como desafío principal la participación no solo de la instancia de planificación central del MSPBS, sino también la intervención directa de los equipos directivos y técnicos de los programas vinculados a las AE. La dispersión y particularidades de actores ralentizó especialmente el proceso de desarrollo de las matrices de planificación y su volcado de información.

No obstante, cabe destacar el impacto positivo del proceso conjunto llevado a cabo por la UTGS y el MSPBS, donde la definición de indicadores y sus poblaciones pasaron por instancias que permitieron: (1) la definición de indicadores concebidos en términos de cobertura – cuando era posible, en vez de los habituales de evolución de entrega de bienes y servicios–; y (2) la determinación de poblaciones potenciales en base a evidencias sistematizadas. Estos dos elementos fueron considerados claves para la ruptura de la lógica inercial en la planificación (población potencial difusa y metas basadas en incrementos teóricos relativos); así como el empoderamiento de los programas en cuanto a las competencias en la definición de indicadores y poblaciones. Al finalizar los procesos de ajuste en la planificación, los equipos técnicos del MSPBS identificaron que ahora disponían de líneas de base más sólidas que debían repercutir en los indicadores establecidos en el marco de la presupuestación por resultados; por lo que el proceso de planificación en el marco del SPS también ha representado una potencial mejora en los procesos liderados por el Ministerio de Hacienda.

El principal obstáculo identificado en el proceso de planificación se relaciona a la necesidad de segmentar las actividades, metas y presupuestos a las categorías etarias del SPS. Ese nivel de especificidad ha requerido de un trabajo conjunto con los programas, determinando criterios de asignación del despliegue de las actividades por grupos de edad. Asimismo, tal como ha sucedido en otros sectores, los cortes etarios difieren de los establecidos por los programas en la delimitación de sus poblaciones, aspecto que complejiza la tarea. Vinculado a lo anterior, resultó inicialmente problemática la determinación de las poblaciones potenciales, ya que existen serias limitaciones sobre información de los niveles de prevalencia

de enfermedades a escala nacional y, aún más, por grupos etarios. Con el proceso de planificación avanzado, se han logrado importantes consensos técnicos con el MSPBS en cuanto al uso de parámetros regionales de prevalencia, decisión que colaboró en la obtención de estimaciones fundamentadas de poblaciones. En ocasiones, la imposibilidad de desagregar el despliegue de la actividad de atención de determinadas enfermedades (por ej. hipertensión, oculares y bucodentales) por grupos etarios tuvo como efecto el traslado de las actividades a la categoría “todas las edades”, elemento que repercutirá en cuanto al seguimiento de las asignaciones de protección social por categorías etarias. Operacionalmente, la extensión del proceso de planificación generó una brecha de inclusión de nuevas actividades que se iniciaron avanzado el año 2019 y que no estaban contempladas en la matriz confeccionada entre 2018 y principios de 2019.

Desde una visión prospectiva, cabe destacar, por un lado, que el avance en el proceso de validación de indicadores a escala de AE fue completado parcialmente, quedando pendiente fuera del presente corte la validación de 9 indicadores de AE (para los que, sin embargo, existen propuestas elaboradas por la UTGS). Por otro lado, se considera que se ha establecido una instancia sólida de diálogo técnico en los últimos meses de trabajo, con equipos técnicos ministeriales comprometidos y empoderados instrumentalmente, generando las bases para un avance sostenido en la validación de elementos pendientes entre las AE priorizadas y las restantes AE del sector.

- **Educación**

El desarrollo de las actividades de planificación plurianual con el sector de educación tuvo demoras importantes en los inicios del proceso. Esta barrera estuvo vinculada a la renuencia temprana de la oficina de planificación central del MEC, la cual se manifestó como permanentemente presionada por solicitudes de información y requerimientos de datos de seguimiento por parte de la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda. Progresivamente, se lograron establecer mesas de trabajo con autoridades y equipos técnicos de los niveles educativos, quienes están a cargo de la implementación de los servicios educativos, coordinando la estructura de establecimientos, planteles y supervisiones.

Al igual que en el caso de salud, así como otros sectores, las categorías etarias del SPS tienen diferencias con las edades de intervención de los niveles educativos, hecho particularmente problemático en el grupo 14-17 años, donde se contempla el final del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y la Educación Media. No obstante lo mencionado, una vez alcanzados los consensos sobre el abordaje de las actividades y AE, a través de los campos de información de la matriz y fichas², se encontró con buena predisposición e involucramiento por parte de los equipos de los niveles. En especial, los niveles más consolidados en términos de cobertura (EEB y Educación Media) lograron desarrollar estimaciones precisas en sus actividades vinculadas. De manera similar, el nivel Inicial también pudo generar la

² El proceso de internalización de pautas y sentido de los instrumentos fue extendido en el tiempo, requiriendo dedicación de la UTGS en la transmisión de conceptos y la utilidad operativa de la información volcada.

información requerida en sus despliegues de actividades. En ese marco, cabe destacar el avance que significó la implementación del Registro Único del Estudiante (RUE), que les ha permitido disponer de información administrativa más precisa de la población matriculada en los niveles, así como la identificación de las edades³; habilitando con ello al ajuste de poblaciones de la matriz en el SPS. La inclusión más tardía del RUE en la oferta de la Educación de Jóvenes y Adultos, así como mayores debilidades en los equipos técnicos del nivel, generó obstáculos para la definición precisa de la planificación plurianual, evidenciándose en mayores inespecificidades en el despliegue para los grupos etarios vinculados.

La visión prospectiva coincide con la mayoría de los sectores en cuanto a la ganancia de vinculación técnica y confianza generada entre la UTGS y los equipos de las instituciones. A partir de ello, resulta factible estimar que la continuación de las actividades de cierre de la planificación plurianual en las próximas fases se vea facilitada y optimizada en tiempos. Sin embargo, cabe advertir una amenaza que podría afectar al desarrollo y conclusión de la planificación, identificada en torno al patrón de sustitución de autoridades en los niveles y en el Ministerio de Educación y Ciencias en general, hecho que se observó ya durante 2019 y 2020.

- **Trabajo y Seguridad Social**

El sector de trabajo y seguridad posee una diversidad de actores con responsabilidades de rectoría (el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS) e implementación, como el propio MTESS en cuanto a oficinas de empleo, capacitación no formal y líneas de apoyo a emprendedores; el Ministerio de Industria y Comercio –MIC–; el Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAG–; el Crédito Agrícola de Habilitación; el MEC –por educación profesional para jóvenes y adultos–; así como el conglomerado de instituciones con responsabilidad de administración de beneficios de jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas (Instituto de Previsión Social –IPS–; el MH; y las cajas sectoriales de jubilaciones y pensiones de pequeños).

Este escenario de heterogeneidad institucional se distingue de otros sectores, donde predominan los organismos rectores-implementadores. En tal sentido, el proceso de planificación plurianual marcó cierta distancia entre la estructura de actividades (con responsabilidad de organismos de implementación) y la visión de AE (con una mirada desde la rectoría que, en ocasiones, tiene limitaciones de intervención y articulación de actividades cuando éstas se desarrollan en otros organismos).

Entre las principales limitaciones identificadas en el proceso de planificación, puede mencionarse la complejidad institucional de las instancias de planificación en el MTESS, con una oficina central de planificación que convive con instancias propias de planificación de los

³ Esta herramienta permitió prescindir de la información de la Encuesta Permanente de Hogares como fuente principal, evitando las limitaciones muestrales y problemas identificados en las estimaciones en magnitudes absolutas.

dos programas de educación no formal orientada al trabajo: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). El diálogo que mantuvo la UTGS se concentró en la instancia central de planificación, en tanto que esta oficina desarrolló las instancias internas de consulta y volcado de información, proceso que impactó sobre los tiempos de trabajo y el dinamismo de consulta y ajuste. Asimismo, también resulta importante hacer mención sobre la información sobre las actividades de capacitación, donde los organismos toman como unidades de cuenta las certificaciones y no las personas, hecho que impactó sobre las estimaciones de poblaciones. En ese marco, la información de incidencia y proyección hacen uso de datos derivados de la EPH. Actualmente los registros administrativos se encuentran en proceso de fortalecimiento y ajustes.

Las acciones de apoyo a emprendedores y productores agropecuarios que desarrollan otras entidades que impactan en el sector trabajo (MIC, MAG, CAH) son implementadas sin una articulación con el MTESS; sucediendo lo mismo con el MEC en la educación formal orientada al trabajo. De manera que, a escala de AE, la planificación es producto de una sumatoria de actividades con un camino a recorrer en cuanto a articulación y mecanismos de interdependencias orientadas a resultados.

En el ámbito de la Seguridad Social, el MTESS ejerce un rol de rectoría, aunque muy enfocado en el pilar contributivo. Este último está compuesto, como se detalló por dos instancias que administran el mayor volumen de aportantes y beneficiarios, IPS en población asalariada privada y MH en pública, y una serie de cajas de sectores muy específicos. Estos organismos de implementación planificaron en función de los escenarios –basados en sus escenarios actuariales–, sin mayores planes de expansión; sino con iniciativas tendiente a las mejoras de sus procesos. El pilar no contributivo es implementado por el MH, que proyecta su alcance – y regula sus procesos con independencia y sin mayores conexiones con el organismo rector.

En consonancia con otros sectores, la prospectiva de avance de la planificación es favorable, dada las relaciones de trabajo conjunto y confianza generadas por la UTGS con sus interlocutores. Gran parte de las AE que se encuentran por fuera de las 46 priorizadas tienen un grado importante de avance, por lo que, sobre esas bases, y la comprensión de los actores sobre la importancia de la información y el conocimiento de instrumentos, se prevé un escenario favorable de cierre de la planificación plurianual del sector.

- **Pobreza**

En el conjunto de 46 AE priorizadas, las acciones que impactan directamente en pobreza son tres: una en la categoría 30 a 59 años y dos en la categoría de hogares. Para desarrollar dichas AE se trabajó con técnicos del Viceministerio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), con quienes en general se ha venido armonizando el contenido del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza alineado al SPS. Con el tiempo y luego de diversos espacios de diálogo técnico y político se ha logrado una relación interinstitucional que ha

propiciado el avance en la formulación de la planificación en acciones que atañan a la temática de pobreza. En dicho proceso, no es menor que en el marco de la reciente creación del MDS se haya promovido el rediseño de los programas sociales, aspecto que ha demandado dar cuenta de las actividades de los programas existentes y de la transición hacia las actividades producto del rediseño, que se visibiliza en la Matriz de Planificación como piso de protección (nuevo modelo). Ello ha incorporado una dificultad adicional a la formulación de actividades de las AE trabajadas puesto que las actividades del rediseño carecen de cálculos estrictos de metas físicas y presupuestarias.

En específico, la AE “Ampliación de la cobertura de las transferencias monetarias que permitan a familias en situación de pobreza, solventar los gastos para el ejercicio de los derechos, con articulación virtuosa interinstitucional, con especial atención en territorios con alta incidencia de pobreza en zonas rurales y urbanas” (H-A-I-1) se encuentra completamente formulada a nivel de AE y de listado de actividades. No obstante, se han encontrado ciertos inconvenientes en actividades debido a que el programa de transferencias monetarias fue cobijando bajo su estructura a otros específicos como el caso de las personas con discapacidad severa y pueblos indígenas, pero debido a la falta de estadísticas oficiales, no se ha podido dar cuenta de la información de poblaciones y el Programa reacciona a demanda, por lo que se recomienda la reingeniería de la estructura operativa del Programa y la creación de una línea presupuestaria que aborde específicamente a ciertos grupos. Asimismo, no se cuenta con datos en línea de base o año 2019 y 2020 puesto que se espera el inicio de la implementación del rediseño del Programa Tekoporã a partir del 2021. En el caso del cálculo de brechas se ha observado que al realizarse sobre la línea de base 2018 no se contempla el crecimiento de los hogares en situación de pobreza.

La AE “Ampliación de la cobertura y fortalecimiento de una estrategia dirigidas a familias en situación de pobreza, con articulación virtuosa interinstitucional, para acompañamiento de un proceso de mejora gradual de su calidad de vida” (H-A-I-2) requiere que se identifiquen componentes de acompañamiento en los programas de las siguientes instituciones INDI, MH-DPNC, SENADIS, MAG, para acompañamiento de las familias de la agricultura familiar, a familias indígenas, con personas con discapacidad y con personas mayores, o en ausencia del mismo, el diseño correspondiente. Se ha observado que la meta física consignada en 2019 (85.000) es menor a la línea de base de 2018 (93.000) argumentándose problemas presupuestarios. Entre 2021 a 2023 se incorpora como meta al total de familias atendidas por el programa Tekoporã, sin embargo, ello requiere la incorporación de guías familiares para el acompañamiento. Como se ha mencionado, el MDS aún no ha avanzado lo suficiente en el rediseño del programa por lo que, si bien se consigna la actividad a modo de que alcance visibilidad, esta carece de información estratégica (metas físicas, presupuesto, brechas).

Respecto a la AE “Fomento de oportunidades generadoras de ingresos para personas adultas en situación de pobreza” (30-C-II-4) se ha identificado la necesidad del concurso de varias instituciones que no han sido incorporadas (MAG, MIC, INCOOP, CAH, MTESS, INDERT) que

incorporen actividades relativas a asistencia técnica agropecuaria, comercialización, cadenas productivas, fomento para la creación de cooperativas, educación financiera, acceso a créditos, formalización del empleo, cualificación profesional y tenencia de tierras, para que sea efectiva la inclusión económica de los hogares. Una de las dificultades ha sido la identificación precisa de la población potencial debido a limitaciones de la fuente de datos (EPH) que no permite identificar el requisito del número de cuotas para acceder al programa Tenonderã. Se observa también que la meta de 2019 y 2020 se mantiene constante por limitación presupuestaria (reducción de Gs. 5.000 millones del presupuesto del MDS).

- **Niños/as y adolescentes**

Las tres categorías que comprende esta población tienen un total de 15 AE entre las 46 priorizadas. De estas, seis han sido trabajadas con el MINNA pues es su principal responsable. Está pendiente de resolver algunos datos para precisar el punto de partida en algunas de estas seis AE (así como los datos presupuestarios).

- **Equidad de género**

En este primer grupo de AE priorizadas, referidas específicamente a la temática de género hay dos, ambas en la categoría de “todas las edades” y que dan cuenta de la Política de cuidado (T-B-II-2) y Prevención, detección y atención de la violencia de género contra las mujeres incluida la trata (T-B-I-4). La institución rectora en ambas temáticas es el Ministerio de la Mujer. Es importante señalar que dicha institución ha presentado cambios importantes en su plantel técnico y de conducción que ha obligado a llevar a cabo una puesta en común y revisión completa del trabajo anteriormente realizado, con eventuales cambios en la formulación.

El desarrollo de la planificación estratégica de la AE de “Diseño, socialización y formalización de la Política Nacional de Cuidados e implementación de su primer Plan de Acción” es innovador en materia de protección social en el país y la UTGS ha acompañado el proceso de instalación del tema en el seno del Grupo Impulsor Interinstitucional de la Política Nacional de Cuidado (GIPNC) creando sinergias. Al estado actual de desarrollo de la AE se encuentran consignadas todas las instituciones que contribuyen a su desarrollo, así como las actividades. La construcción de la AE demanda poner el foco en las etapas o fases de diseño e implementación de la Política Nacional de Cuidado y su Plan de Acción y no en personas. El ejercicio ha demandado esfuerzos de estimación del presupuesto en 2020 y 2021, obtenido de los llamados de campañas sobre violencia que realiza el Ministerio de la Mujer, pero no se cuenta con metas para el 2022 y 2023 porque aún se carece de los insumos del Plan de Acción que permitan realizar una estimación presupuestaria.

La siguiente AE abordada como prioritaria da cuenta de las actividades que deben desarrollarse en violencia de género, identificándose la necesidad del involucramiento de otras actividades e instituciones para la correcta prevención, detección y atención, que serán convocadas a reuniones para analizar factibilidad de su inclusión de aquí en adelante.

Esta temática encuentra serias deficiencias en la estimación de poblaciones debido a la ausencia de información actualizada, y en particular en el caso de trata de personas. Además, se requiere proponer reuniones específicas para realizar estimaciones para proyectar metas financieras.

En las reuniones con el área de planificación se ha acordado consignar dos actividades relevantes (Centros regionales y Observatorio de la mujer), sin embargo, no se han propiciado las reuniones con las áreas programáticas que deberán facilitar la información.

Ahora bien, si se analiza este avance desde la óptica de **la interinstitucionalidad necesaria para desarrollar algunas de las AE**, al sistematizar lo registrado a través de la Ficha 8, es posible obtener una idea del reto que queda por delante, una vez se finalice la planificación uni-institucional con este primer grupo de AE priorizadas. A continuación, se presenta un resumen de la cantidad de contenidos/actividades que, a juicio de las mismas instituciones participantes hasta ahora en el proceso, faltaría de formular, a fin de desarrollar varias de las 46 AE priorizadas (se cuenta con el respaldo de estas fichas, que describen los contenidos):

Cód AE	ACCIONES ESTRATÉGICAS	INSTITUCIONES PRINCIPALES RESPONSABLES CON LAS QUE SE HA TRABAJADO A LA FECHA	CANTIDAD DE CONTENIDOS QUE FALTARÍAN DESARROLLAR	INSTITUCIONES QUE FALTARÍAN
0-A-I-1	Ampliación y fortalecimiento de la atención preconcepcional, prenatal, parto seguro y atención posnatal, con enfoque integral, que atienda los factores que puedan condicionar la salud de niñas y niños, especialmente de quienes estén en situación de vulnerabilidad: pobreza, mujeres en situación de violencia, adicciones, drogodependencia, enfermedades de transmisión sexual y privadas de libertad	MSPBS	4	MEC, MINNA, MSPBS
0-A-I-2	Diseño e implementación de estrategias para asegurar el acceso a alimentos de calidad tendientes a prevenir y atender la desnutrición materno infantil incluyendo la lactancia materna, previéndose alternativas según patología (VIH, drogodependencia y otras)	MSPBS	6	MSPBS, MEC, MINNA
0-B-I-1	Fortalecimiento de los servicios de desarrollo infantil temprano	MSPBS	0	
0-B-I-4	Ampliación de la cobertura y modalidades de cuidado de niñas y niños de 0 a 4 años, integrales, con enfoques inclusivo y de género, con pertinencia cultural, promoviendo la articulación territorial a nivel local	MINNA, MSPBS, MEC	0	

0-C-I-1	Expansión y fortalecimiento de los mecanismos de inscripción, registro y cedulación de niñas y niños, que sean integrales y oportunos, con especial atención en el área rural y pueblos indígenas	MJ	4	MINNA, MJ, MSPBS, INDI, DGEEC
0-C-I-8	Fortalecimiento del sistema de promoción y protección de la niñez y la adolescencia, a nivel departamental y local, con mecanismos de participación protagónica de niños y niñas	MINNA	2	MINNA
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	MINNA	6	MSPBS, MEC, MI, MH, STP, MRE, MUNICIPIOS, CODENI, CONAPREA, DEFENSORÍA PÚBLICA
5-A-I-9	Fortalecimiento de los sistemas de promoción y protección de la niñez a la adolescencia, a nivel departamental y local, con mecanismos de participación protagónica de niños y niñas	MINNA	5	MSPBS, EC, MINNA, STP, MH, Congreso Nacional, Defensoría Pública, CODENIS, Comisiones Vecinales y Organizaciones Civiles y de niñas/os
5-B-I-1	Fortalecimiento de los servicios de pediatría en el marco de la ampliación de los servicios de atención primaria (bucodental, traumatismos y enfermedades prevenibles por vacunación, salud mental)	MSPBS	4	MSPBS, MINNA, MINMUJER, SEMADIS
5-C-I-1	Promoción de la asistencia y permanencia de los estudiantes de 5 a 13 años en instituciones educativas oficiales y privadas subvencionadas del sistema educativo.	MEC	1	MINNA, MSPBS
14-A-I-8	Fortalecimiento de los sistemas de promoción y protección de la niñez a la adolescencia, a nivel departamental y local, con mecanismos de participación protagónica de niños y niñas	MINNA	4	MINNA
14-B-I-1	Establecimiento de estrategias para la permanencia de las personas adolescentes en el sistema educativo hasta la conclusión de sus estudios, en especial para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad tales como: pobreza, en riesgo y víctimas de violencia, mujeres adolescentes en situación	MEC	2	MEC, Consejo Nacional de Becas, Itaipú, MH, Municipios, Gobernaciones

	de riesgo (embarazadas y madres) y adolescentes en conflicto con la ley			
14-C-II-3	Protección de los derechos laborales de las personas adolescentes que trabajan	MTESS	0	
14-D-I-2	Ampliación y fortalecimiento de la prevención y tratamiento de las principales afecciones de salud en las personas adolescentes (accidentes de tránsito, drogodependencia, alcoholismo, ITS, suicidio)	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
14-D-I-4	Fortalecimiento de los servicios de salud a través de los protocolos para la detección, derivación y atención diferenciada de personas adolescentes en riesgo y situación de violencia y abuso	MSPBS	0	
18-A-I-1	Programas que permitan a los Jóvenes y Adultos el inicio y la culminación de la Educación Básica Bilingüe para la modalidad.	MEC	2	Empresas Privadas
18-A-I-2	Desarrollo de un programa de culminación de la Educación Media con metodología flexible	MEC	2	Empresas Privadas
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	MTESS	0	
18-B-II-2	Fortalecimiento del conocimiento de las personas jóvenes en sistemas productivos, a través de la enseñanza no formal	MTESS	0	
18-B-II-3	Apoyo al emprendedurismo impulsado por personas jóvenes para la generación de ingresos y desarrollo productivo y económico	MIC	2	MITIC, SENATUR
18-B-II-4	Asistencia a las personas jóvenes para una inserción innovadora en la producción agropecuaria, con especial atención en quienes están en situación de pobreza	CAH	1	CAH, MAG, MIC
18-C-I-1	Implementación y fortalecimiento de programas de salud integral de las personas jóvenes	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
18-C-I-2	Fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
30-A-I-1	Ampliación y fortalecimiento de los servicios de salud para la prevención y tratamiento de las enfermedades prevalentes de las personas de 30 a 59 años	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	

30-A-I-2	Fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
30-B-I-2	Desarrollo del programa de culminación de la Educación Básica Bilingüe para personas adultas que no concluyeron la EEB	MEC	1	MTESS (SNPP y SINAFOCAL)
30-B-I-3	Desarrollo del programa de culminación de la Educación Media para personas adultas que no la concluyeron	MEC	1	MJ, MTESS, Empresas Privadas y Cooperativas
30-C-II-1	Promoción de la educación y formación técnica profesional para la inserción laboral y la generación de ingresos que permitan a las personas adultas a mejorar su calidad de vida	MTESS	0	
30-C-II-2	Apoyo al emprendurismo y al desarrollo de MIPYMES en los ámbitos urbano y rural	MIC	0	
30-C-II-3	Fortalecimiento y ampliación del apoyo a pequeños productores agropecuarios para seguridad alimentaria y mejora de los ingresos	MAG	2	INDERT, FONDO GANADERO
30-C-II-4	Fomento de oportunidades generadoras de ingresos para personas adultas en situación de pobreza	MDS	6	MAG, MIC, INCOOP, CAH, MTESS, INDERT
60-A-I-1	Ampliación gradual y fortalecimiento de la atención primaria en salud para la cobertura de servicios de salud estatal especializados en PAM, que atienden sus enfermedades prevalentes (hipertensión, reuma, artritis, artrosis, osteoporosis, diabetes, Alzheimer, depresión)	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
60-B-III-1	Fortalecimiento de gestión y ampliación de la cobertura de pensiones contributivas y no contributivas	MTESS	0	
T-A-I-1	Ampliación de la cobertura y fortalecimiento de los servicios de registro y cedulação, en forma articulada	MI	0	
T-A-I-2	Promoción del derecho a la identidad como derecho humano	MI	0	
T-B-II-2	Diseño, socialización y formalización de la Política Nacional de Cuidados e implementación de su primer Plan de Acción.	MINMUJER, Grupo Impulsor de la Política de Cuidado	0	
T-B-I-4	Prevención, detección y atención de la violencia de género contra las mujeres incluida la trata.	MINMUJER	4	MINMUJER, Policía Nacional, MSPBS

H-A-I-1	Ampliación de la cobertura de las transferencias monetarias que permitan a familias en situación de pobreza, solventar los gastos para el ejercicio de los derechos, con articulación virtuosa interinstitucional, con especial atención en territorios con alta incidencia de pobreza en zonas rurales y urbanas.	MDS	0	
H-A-I-2	Ampliación de la cobertura y fortalecimiento de una estrategia dirigidas a familias en situación de pobreza, con articulación virtuosa interinstitucional, para acompañamiento de un proceso de mejora gradual de su calidad de vida.	MDS	1	INDI, MH, SENADIS, MAG
H-B-I-1	Ampliación del acceso al agua potable y ampliación de la cobertura de agua a través de red	MSPBS	0	
H-B-I-2	Ampliación de la cobertura y mejoramiento de los sistemas de saneamiento	MSPBS	0	
H-B-I-4	Fortalecimiento del acceso a energía eléctrica adecuada, asequible y sostenible a los hogares	ANDE	0	
E-A-II-1	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura vial	MOPC	0	
E-A-I-2	Construcción, rehabilitación y mejoramiento de los establecimientos de salud	MSPBS	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
E-A-II-5	Fortalecimiento de la cobertura del acceso a energía eléctrica adecuada, asequible y sostenible a las comunidades	ANDE	MSPBS no emitió opinión (ficha 8)	
E-A-I-7	Ampliación del acceso de la conectividad digital	MITIC	0	

Reflexiones finales:

- Se presenta un importante avance en la planificación plurianual de las 46 AE priorizadas por el Gabinete Social, desde una mirada uni-institucional, que se espera esté concluida en un par de meses. Esta planificación tiene como referencia el punto de partida del SPS identificado en 2019. Desde una perspectiva dinámica, el ejercicio de planificación se irá enriqueciendo conforme se dé paso a la necesaria mirada interinstitucional de algunas AE clave para el SPS y su modelo de gestión.
- De parte de las entidades con las que se ha trabajado hasta ahora, se aprecia una valoración positiva del trabajo desarrollado por el equipo de la UTGS a cargo de conducir esta tarea, así como de la nueva forma de planificar (por resultados), que incluso está

teniendo consecuencias en el ajuste de algunos programas en el PpR por parte de varias entidades.

- El intenso proceso que se ha desarrollado durante estos meses con las instituciones ha implicado la búsqueda y resolución de información que inicialmente no estaba disponible o no se utilizaba para la planificación y la gestión en algunos casos. Este esfuerzo es valorado positivamente por parte de las mismas instituciones y funcionarios involucrados, aunque es importante subrayar que también evidencia un cierto desgaste en algunos casos, por ser un proceso que lleva ya varios meses.
- El equipo de responsables de las AE desde la UTGS se ha fortalecido en sus conocimientos sectoriales y de planificación por resultados. Es importante continuar fortaleciendo este equipo tanto en cantidad (falta técnicos sectoriales para salud y para trabajo y seguridad social, así como estadísticos que aceleren el trabajo con las instituciones para la obtención del dato), como en cuanto al conocimiento y habilidades de las temáticas y procesos a su cargo.
- En los próximos meses, será fundamental avanzar en la convalidación del presupuesto bajo la nueva estructura creada en el marco del PpR, de tal forma que se complete con esta información la matriz de planificación; para lo cual se está ya coordinando el trabajo entre la UTGS y el MH, así como de manera bilateral con las instituciones implementadoras de actividades/servicios. La planificación del SPS es de interés manifiesto del MH pues está contribuyendo a facilitar el cambio institucional hacia la gestión por resultados.
- Desde el punto de vista de la gobernanza del SPS, es importante destacar el reconocimiento y puesta en valor que el Gobierno hace de este proceso y del rol de la Coordinación del Gabinete Social, tal como queda claro en los artículos 7, 8, 30 y 31 del Reglamento No. 3264/2020 de la Ley No. 6469/2020 (enero de 2020), “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020”. De particular relevancia es la explicitación de los procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación a cargo de la Coordinación del GS, el MH y la STP, así como el fortalecimiento de la herramienta del SIIS (orientada a coadyuvar en la gestión del SPS a nivel nacional y territorial) y la elaboración de la Ficha Social integrada que aplicará a los programas y subsidios de los OEE (FIPS).
- A nivel operativo, la definición que el GS ha hecho de seleccionar cuatro territorios para desarrollar la primera fase de implementación del modelo de gestión del SPS, con fines demostrativos, contribuirá a la necesaria articulación virtuosa entre instituciones que se debe concretar a nivel territorial. Se espera que los acuerdos de gobernanza, la planificación y el seguimiento del desarrollo del modelo de gestión a este nivel contribuya a mostrar las bondades y beneficios de una gestión orientada a lograr resultados como la disminución de las brechas de cobertura de programas y servicios fundamentales para que todo habitante de Paraguay se sienta protegido desde antes de nacer hasta su vejez.