



## **Nota Sectorial de Protección Social 2.0**

### **PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY. LA OPORTUNIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

*Respondiendo a la oportunidad histórica que tiene Paraguay de avanzar en inclusión social como base de su desarrollo, el Gabinete Social ha tomado la iniciativa de dialogar una propuesta participativa de protección social.*

*Esta propuesta es el resultado de proceso de consultas y diálogos con representantes de la sociedad y del ámbito político -empresarios, academia, organizaciones no gubernamentales, formadores de opinión, referentes de las comisiones del Congreso- a cargo de la Unidad Técnica del Gabinete Social, con el objetivo de relevar los principales desafíos de la protección social y las oportunidades que presenta el actual momento político para abordar la necesidad de implementar un Sistema de Protección Social que extienda y profundice el bienestar social.*



## ÍNDICE

<i>Presentación: prioridad política de la protección social</i> .....	3
<b>LA PROTECCIÓN SOCIAL A LA QUE ASPIRAMOS Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE NECESITAMOS</b> .....	4
<i>Una renovada concepción de protección social de derechos</i> .....	4
<i>Principios orientadores de la protección social</i> .....	5
<i>Por qué construir un Sistema de Protección Social</i> .....	5
<b>NUESTRA REALIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO DE LA DESPROTECCIÓN</b> .....	6
<b>UNA SOCIEDAD DESPROTEGIDA</b> .....	6
1. <i>La vulneración de derechos tiene rostro infantil</i> .....	6
2. <i>Precarización laboral, desigualdades de género y edad en jóvenes y adultos</i> .....	7
3. <i>Extendida vejez desprotegida</i> .....	7
<b>INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES</b> .....	7
1. <i>Omisiones programáticas: bajas coberturas y ausencia de iniciativas</i> .....	7
2. <i>Escasa inversión social y fiscalidad injusta</i> .....	8
3. <i>Vacío de rectoría social, débil coordinación y fragmentación de acciones</i> .....	9
4. <i>Problemas de gestión que afectan los resultados sociales</i> .....	9
5. <i>Deficiencias de enfoque territorial y debilidades de la descentralización</i> .....	9
<b>DESAFÍOS DE INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL</b> .....	10
1. <i>Gabinete Social con poder efectivo: rectoría social y coordinación para la protección social contributiva y no contributiva.</i> .....	10
2. <i>Incorporación del Ministerio de Hacienda al Gabinete Social</i> .....	11
3. <i>Creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social o de la Inclusión: articulación del conjunto de programas sociales no contributivos focalizados</i> .....	11
4. <i>De la desconcentración a la descentralización: elevar la calidad de la gestión</i> .....	11
<b>PRIORIDADES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL</b> .....	12
1. <i>Avanzar en la Superación Integral de la Extrema Pobreza y Pobreza Urbana y Rural, estableciendo también vínculos con políticas y programas para la inclusión laboral y productiva.</i> .....	13
2. <i>Protección de Derechos en el Ciclo de Vida</i> .....	13
3. <i>Universalizar el derecho efectivo a la salud</i> .....	14
4. <i>Derechos de las mujeres a una vida libre de violencia</i> .....	14
5. <i>Propuesta participativa por los derechos de los pueblos indígenas</i> .....	14
<b>ANEXO I: Actores Involucrados en el Proceso</b> .....	15



## ***Presentación: prioridad política de la protección social***

Paraguay tiene una oportunidad histórica para avanzar en inclusión y promover la cohesión social como base de su desarrollo.

A pesar de progresos sociales en materia de reducción de pobreza y en mejoramiento de acceso a prestaciones sociales, el nuestro sigue siendo uno de los países más desiguales en el continente más desigual del planeta. El debate sobre la protección social es una exigencia ineludible en una sociedad que quiere avanzar hacia mayores grados de justicia social y que quiere evitar conflictos y violencia que amenacen la institucionalidad y la calidad de nuestra democracia. Pero también es una condición para el progreso económico al que aspiramos y que sólo será tal si lo entendemos como progreso humano, en una sociedad inclusiva y con mayor bienestar justamente distribuido.

A eso nos convocan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que Paraguay ha ratificado, cinco de los cuales hacen referencia explícita a la implementación de políticas de protección social, con exigentes metas al 2030.

La realidad social de la infancia y juventud, de los trabajadores y adultos mayores, de las mujeres y de los indígenas, de campesinos en nuestras áreas rurales y de los habitantes en territorios rezagados, por mencionar los sectores más desprotegidos, explica la urgencia de políticas de protección social e iniciar un proceso de construcción de un Sistema de Protección Social. Esto debe constituir una prioridad política en la agenda pública, particularmente en el actual cuadro de elecciones de representantes al poder ejecutivo y legislativo que marcarán el rumbo del país en los próximos años.

Contamos con fortalezas que nos dan un piso sólido para empezar a transitar hacia un Sistema de Protección Social de carácter integral y con enfoque de derechos, como mandata nuestra Constitución y los múltiples tratados y convenios internacionales suscritos como Estado.

Pero tenemos también el desafío de abordar debilidades y limitaciones de orientaciones programáticas y concepciones, de institucionalidad y gestión que se deben superar. Y eso requiere un gran acuerdo y compromiso político nacional que trascienda la legítima disputa electoral, poniendo al Paraguay y a los paraguayos por sobre cualquier otra consideración.

En este reto nuestro país no está solo. Así como la experiencia de otras naciones latinoamericanas es una fuente de aprendizajes y transferencia de buenas prácticas en diversas áreas de la protección social, también la cooperación internacional, especialmente la proveniente de la Unión Europea, es una oportunidad de enriquecimiento de propuestas, miradas y capacidades técnicas que se ponen a disposición de esta tarea trascendente para los destinos de nuestra nación.



## I

### LA PROTECCIÓN SOCIAL A LA QUE ASPIRAMOS Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE NECESITAMOS

Una de las tareas políticas más urgentes es llegar a acuerdos sobre el tipo de protección social al que se aspira: sus características y contenidos, destinatarios y prioridades, su implementación e institucionalización en el tiempo a través del Sistema de Protección Social.

#### *Una renovada concepción de protección social de derechos*

Aun cuando hay un camino a recorrer para llegar a definiciones política y socialmente compartidas, es necesario precisar que existen concepciones sobre protección social que han ido adoptando varios países latinoamericanos y que cuentan con respaldo internacional. Tales concepciones han llegado al debate en Paraguay y han nutrido una mirada propia preliminar en diálogos de distintas instancias gubernamentales y en conversatorios con la sociedad civil.

Fruto de ello se ha avanzado una primera aproximación de cómo concebir una protección social universal que integra las dos dimensiones o pilares de la protección social, contributiva (seguridad social) y no contributiva (políticas y programas focalizados pero también, como aspecto fundamental, los servicios de cuidado para personas dependientes –adultos mayores, discapacidad, niñez), con la finalidad de progresar en inclusión social. Se suma a esta perspectiva lo relacionado con la regulación del mercado laboral. Es decir, con el propósito de:

- i) Mejorar las condiciones básicas de calidad de vida: conjunto de garantías sociales de acceso universal a los servicios de educación, salud y seguridad social, a fin de que la población ejerza sus derechos.
- ii) Mitigar los daños derivados de los riesgos sociales: acciones focalizadas en grupos en situación de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza, para atenuar daños potenciales en sus vidas.
- iii) Facilitar el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo de vida: que todas las personas tengan las mismas posibilidades de lograr su bienestar social gracias a sus capacidades (educación y capacitación) para acceder a trabajo decente.

Una concepción de la protección social de esta naturaleza es más exigente que la restrictiva noción de protección social en la que domina la noción de riesgo que conlleva la pobreza (obviando otros riesgos sociales que acompañan la vida de las personas y sus familias), en que se disocian los pilares contributivos y no contributivos, y en que está en deuda la promoción y protección (asegurando garantía de acceso) de los derechos esenciales a ser protegidos, tal como establece la propia Constitución y las normativas internacionales suscritas por el Estado paraguayo.<sup>1</sup> Este nuevo abordaje también permite

---

<sup>1</sup> Entre los más importantes: Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 1979; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 1994; Convención sobre el Instituto



salir durablemente de la pobreza grupos enteros de la población, y de disminuir el riesgo para ellos de recaer en situaciones de precariedad (por ejemplo, solo un sistema de pensiones universales logra impedir que la mayoría de los mayores vuelvan a ser pobres cuando jubilan).

### ***Principios orientadores de la protección social***

El Estado paraguayo, como garante de derechos universales, deberá tender a universalizar la protección social y transformarla en un derecho exigible. Las implicancias de esta aproximación son varias y apela a los principios rectores de la protección social.

Ello supone que la protección social esté regida por los principios de *gradualidad* y *progresividad*: no se pueden abordar de una vez todos los derechos y su avance debe ser gradual, pero por otra parte no se pueden disminuir y menos eliminar derechos adquiridos. Lo anterior, supone otro principio ineludible, el compromiso de *destinar el máximo de los recursos disponibles* para llegar con la mayor rapidez y eficiencia a la plena efectividad de los derechos.

Si bien la protección social es universal, esto no es contradictorio con la necesidad de implementar mecanismos de focalización priorizando a quienes se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, y aquellas personas que tienen mayor probabilidad de ser pobres o de sufrir un daño, a partir de un determinado riesgo o amenaza, como son los niños, niñas y adolescentes, o bien las personas adultas mayores, por ejemplificar los más vulnerables. Por ende, la focalización de provisión de productos debe estar vinculada a procesos que garanticen un avance progresivo hacia la universalización de derechos.

Lo anterior sólo será posible, si junto con alcanzar acuerdos nacionales acerca de cuáles derechos deben ser garantizados y cómo extenderlos gradualmente a toda la población, además se construyen compromisos para destinarle el máximo de los recursos que hacen posible el efectivo cumplimiento de los acuerdos suscritos democráticamente.

Los compromisos con los ODS y sus metas son un marco para la precisión de estos derechos y su progresión gradual. Debieran constituir la base para un amplio entendimiento nacional de compromisos de políticas públicas, fiscales y presupuestarias.

### ***Por qué construir un Sistema de Protección Social***

El Sistema de Protección Social consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público. 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

La implementación de esta visión implica un esfuerzo muy grande de gestión e institucionalidad que, fortaleciendo la capacidad de acción de cada Ministerio y

---

Indigenista Interamericano 1941; Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe 1992; Convención sobre los Derechos del Niño 1989; Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002 y el Consenso de Quito 2007.



Secretaría, supere al mismo tiempo las dificultades de dichas instancias para el trabajo intersectorial, inscripto éste en un marco de política pública común. Esto se logra construyendo un Sistema de Protección Social cuya institucionalidad y modelo de gestión hace posible la toma de decisiones, el diseño y la implementación de una protección social integral e intersectorial en el territorio, acogiendo su heterogeneidad.

Este modelo institucional y de gestión puede hacer la diferencia con lo que ocurre con la actual institucionalidad social y sus formas de gestión que privilegian las acciones sectoriales parciales, que enfrentan dificultades de coordinación y complementariedad de iniciativas programáticas y de recursos, y que no logran articular en el territorio sus servicios e instrumentos para lograr efectos y resultados multiplicadores, como veremos a continuación.

## II

### NUESTRA REALIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO DE LA DESPROTECCIÓN

#### **UNA SOCIEDAD DESPROTEGIDA**<sup>2</sup>

Ha habido destacables avances en la reducción de la pobreza y de su manifestación más extrema, como también alguna incidencia en la desigualdad. Sin embargo, siguen constituyendo un problema social de proporciones del que no es posible desentenderse al ser fuentes de la mayor desprotección de derechos básicos y esenciales. Estas vulneraciones de derechos se experimentan de manera específica en cada fase del ciclo de vida de las personas y familias, según el territorio en que se habita y según la condición de género y pertenencia étnica.

#### ***1. La vulneración de derechos tiene rostro infantil***

Casi la mitad de la población paraguaya que vive en condiciones de pobreza son niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad. Más grave aún, dos terceras partes de estos niños viven situaciones de extrema pobreza, en los límites de la sobrevivencia. Conculcados sus derechos básicos a una vida feliz, saludable y protegida en el presente, ven hipotecado su destino ante la imposibilidad de poder desarrollarse plenamente y con todo su potencial. Y a esta realidad, hay que agregar la infancia de los hogares económicamente vulnerables que también están expuestos a la vulneración de sus derechos.

Asociado a lo anterior se aprecian inaceptables niveles de trabajo infantil algunos de alto riesgo físico, exposición a abusos y violencia en especial de las niñas, limitación de sus derechos a salud y educación, entre los que destacan desnutrición y malnutrición, embarazo precoz, falta de acceso a servicios sociales básicos (saneamiento y agua potable), ausencia de cobertura en educación inicial, deserción escolar en la adolescencia y bajos logros educativos en quienes se mantienen en el sistema escolar. Es decir, la inmensa mayoría de niños, niñas y adolescentes del país requiere con urgencia protección social y cuidados.

---

<sup>2</sup> Esta sección tiene como fuente datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016.



## **2. Precarización laboral, desigualdades de género y edad en jóvenes y adultos**

En esta etapa del ciclo de vida los mayores retos para la protección social se fundamentan en el ámbito laboral. Casi dos terceras partes de los trabajadores y trabajadoras tienen bajos niveles de ingresos y vive precariedad del trabajo manifestada en la informalidad y en la exclusión de los mecanismos de seguridad social contributiva.

En los jóvenes y mujeres esto empeora concentrando mayor informalidad, subocupación, desempleo abierto, así como una importante brecha de ingresos que habla de la desigualdad salarial de género y por edad. La situación extrema es la incidencia del trabajo familiar no remunerado que descansa habitualmente en niñas y adolescentes que abandonan el sistema escolar y en mujeres adultas impedidas de ingresar al mercado laboral por asumir roles domésticos no remunerados, de crianza y cuidados.

A estas desigualdades laborales y en el caso de las mujeres, se suma la violencia a la que están sometidas y en donde la falta de autonomía económica es un factor determinante.

## **3. Extendida vejez desprotegida**

Las deficientes trayectorias educativas y laborales se traducen a largo plazo en una vejez desprotegida. Envejecer se ha convertido en Paraguay en una verdadera emergencia cuando se constata que menos del 15% de las personas mayores de 60 años cuenta con ingresos por jubilaciones o pensiones de algunos de los sistemas contributivos. Y en promedio, esas pensiones son marginalmente superiores al salario mínimo.

De modo que, la mayor parte de las personas mayores no cuenta con ingresos dignos en su retiro laboral, ni servicios de salud que no sea los que puedan pagar de su bolsillo. Quienes están en situación de pobreza pueden ser titulares de una pensión alimenticia pero, además de su limitada cobertura, representa un ingreso equivalente a un cuarto (25%) del salario mínimo. En caso de dependencia, tampoco hay prestación de servicios de cuidado, los que son provistos por familiares, niñas y mujeres en su mayoría.

### **INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES**

Dar respuesta a la realidad descrita requiere una institucionalidad capaz y fuerte en condiciones de dotar de marco programático, normativo y organizativo a las acciones gubernamentales y territoriales. A pesar de diversas iniciativas que avanzan en esa dirección durante los últimos años, se carece aún de tal institucionalidad con las consecuentes limitaciones programáticas y de implementación de políticas, como se aprecia a continuación.

#### **1. Omisiones programáticas: bajas coberturas y ausencia de iniciativas**

Como hemos visto, amplios sectores de la población con problemas específicos permanecen relegados de la protección social.



La germinal protección social de la pobreza gracias a más de una década de programas focalizados, sigue teniendo bajas coberturas, se concentra en zonas rurales, desatiende las áreas urbanas y no se vincula con estrategias posteriores hacia quienes, habiendo superado la línea de la pobreza, quedan fuera de toda protección del Estado y con alta inseguridad económica. Esas situaciones de pobreza también necesitan la implementación de políticas contributivas universales estructuradas, que permitan a la población contar con servicios garantizados, en particular de salud: el objetivo de una cobertura sanitaria universal vale para toda la población, no solo los más pobres. Reducir el gasto de bolsillo de las personas en salud y garantizar una pensión a todos los trabajadores, son parte de una estrategia de inclusión social.

Destaca la ausencia de respuestas apropiadas a los pueblos indígenas, a las mujeres inactivas y a la gran mayoría de trabajadores precarizados. Niños, adolescentes y jóvenes con coberturas limitadas de atención y desatendidas las causas de sus riesgos y vulnerabilidades. Alta proporción de adultos mayores sin seguridad social contributiva y la marginal respuesta de un subsidio no contributivo a un reducido sector de personas mayores en situación de pobreza son expresivos de la desprotección en la vejez.

La violencia de género y las tareas de cuidado que recaen en los hombros exclusivos de niñas, adolescentes y adultas en sus hogares no son preocupación de políticas con objetivos, estrategias y metas comprometidas.

En suma, dos terceras partes de la población carecen de algún mecanismo de protección, razón por la cual se requiere avanzar en cambios importantes en la institucionalidad para atender efectivamente el conjunto de situaciones descritas desde una perspectiva de derechos.

## **2. Escasa inversión social y fiscalidad injusta**

La inversión social en Paraguay es débil. Está por debajo del promedio latinoamericano que, a su vez, ya es baja si se la contrasta internacionalmente<sup>3</sup>. Por cierto, esto tiene su correlato en la reducida carga tributaria, con una composición regresiva y con una frágil institucionalidad que facilita la evasión. Y esto se complementa con un tipo de gasto tributario que beneficia en mayor proporción a los estratos de ingresos altos contribuyendo al fortalecimiento de una estructura tributaria injusta.

La inequidad del financiamiento no se limita al sistema tributario. También las contribuciones a la seguridad social colaboran a profundizar desigualdades. El énfasis en el trabajo formal, asalariado o en relación de dependencia concentra los mecanismos contributivos en sectores que al jubilar integran los quintiles más altos de ingresos. Esto, sumado a beneficios de la seguridad social para ciertos sectores de trabajadores públicos y uniformados configura un cuadro de protección social fragmentada e inequitativa.

---

<sup>3</sup> Paraguay invierte en protección social por persona la mitad que el promedio latinoamericano, un octavo de Chile y Uruguay.



### **3. Vacío de rectoría social, débil coordinación y fragmentación de acciones**

La institucionalidad requiere seguir mejorando de modo sustantivo en la función de rectoría social y de coordinación, capaz de velar por el mejor diseño y la adecuada implementación de la protección social integral y a lo largo del territorio nacional.

En años recientes ha habido un intento por superar este vacío institucional fortaleciendo las competencias del Gabinete Social en la coordinación de las intervenciones, pero sólo en sus dimensiones no contributivas<sup>4</sup> y a nivel del gobierno nacional, central. No existe algo equivalente para aquellas otras entidades contributivas<sup>5</sup>, ni a nivel de los gobiernos departamentales y municipales.

Y la coordinación existente a nivel de la administración del gobierno central se confronta con las lógicas sectoriales, con una cultura de acción institucional que es refractaria a la colaboración intersectorial y a las relaciones horizontales: múltiples instituciones con el rol de implementación que no se articulan, dispersión y fragmentación de acciones, duplicación y superposición de de iniciativas.

En igual medida, no existe una institución que centralice la responsabilidad del diseño e implementación de políticas focalizadas destinadas a abordar la pobreza del país y que están dispersas en varias entidades y, menos aún, que articule un sistema de protección integral fragmentado en distintas instituciones y niveles de gobierno.

### **4. Problemas de gestión que afectan los resultados sociales**

Derivadas de los problemas de coordinación y articulación son las falencias de gestión que afectan la implementación de la protección social.

Por una parte, se constata la ausencia de una estrategia clara de focalización y de mecanismos de progresividad para avanzar en cobertura: no se identifican adecuadamente a las familias o sectores sociales prioritarios a ser atendidos transversalmente por el conjunto del área social de gobierno y no existen criterios uniformes ni instrumentos de selección homogeneizados que permitan llegar con todas las acciones sociales a los mismos ciudadanos.

Por otra, el seguimiento de las distintas acciones e iniciativas todavía es débil, aunque se han dado pasos en mecanismos de monitoreo y de evaluaciones puntuales. Es necesario otorgarle mayor institucionalidad a las funciones de monitoreo y evaluación, sobre todo un impulso al uso de esta información para mejorar la gestión social pública.

### **5. Deficiencias de enfoque territorial y debilidades de la descentralización**

La ausencia de un enfoque territorial y la falta de coordinación a niveles descentralizados limitan la potencialidad del impacto esperado. Los efectos plenos de la protección social se producen cuando llegan de manera conjunta y oportuna las distintas iniciativas en las

---

<sup>4</sup> Principalmente de los ministerios sectoriales (Salud, Educación, Trabajo, Agricultura entre los más importantes) y de entidades que abordan grupos prioritarios (Ministerio de la Mujer, Secretaría Acción Social, Secretaría de la Niñez, etc.).

<sup>5</sup> IPS, Caja Fiscal, ANDE

unidades territoriales. Lo cual requiere articular recursos humanos, que son escasos en cantidad y en capacidades profesionales y técnicas. Las debilidades de recursos humanos en los niveles departamentales y locales, sobre todo en zonas rezagadas, es una severa limitación que hay que abordar.

También son importantes las sinergias de recursos financieros y ello no ocurre sin instancias de coordinación ni mecanismos que incentiven la participación de los gobiernos departamentales y municipales en un sistema de protección social, a pesar de que ambas instancias cuentan con competencias en la materia y reciben transferencias públicas para el ejercicio de las mismas.

### **III**

## **DESAFÍOS DE INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Del examen anterior surgen los urgentes retos de institucionalidad y gestión sin los cuales es inviable llevar a cabo los compromisos de protección social que Paraguay requiere.

#### ***1. Gabinete Social con poder efectivo: rectoría social y coordinación para la protección social contributiva y no contributiva.***

El primer requisito para la implementación gradual de las políticas de protección de los derechos sociales de las personas en nuestro país supone contar con una institucionalidad que se hace responsable de los compromisos y metas en los derechos a ser garantizados. Es decir, una institucionalidad que precisa quiénes son los titulares de derecho, cuáles los mecanismos de acceso y exigibilidad, así como las prestaciones mínimas a ser provistas y por cuáles entidades públicas a nivel central y descentralizado: competencias y responsabilidades de las entidades públicas involucradas y, por sobre todo, los recursos implicados.

Ese avance institucional se debiese expresar en un ente rector y coordinador gubernamental que, a partir de la definición de marcos conceptuales y grandes orientaciones políticas y programáticas, toma decisiones, formula compromisos y metas específicas en materia de protección social, diseña las estrategias de intervención y articula a quienes son los responsables de la implementación y destinación de recursos, para que sus acciones lleguen al territorio de manera efectiva y complementándose entre sí.

Se trata de fortalecer al actual Gabinete Social, dotarlo de estas atribuciones y de las competencias requeridas (con una Unidad Técnica del Gabinete Social con atribuciones y competencias técnicas proporcionales a la tarea que debe desempeñar), incorporando a su interior a todos los Ministerios, Secretarías y Servicios que tienen las responsabilidades de implementación de la protección social contributiva y no contributiva<sup>6</sup>, de modo de establecer las articulaciones y complementariedades en ambos componentes de la protección social.

---

<sup>6</sup> En el actual gabinete Social si bien están representadas las entidades responsables de políticas no contributivas, están ausentes las de carácter contributivo.



## ***2. Incorporación del Ministerio de Hacienda al Gabinete Social***

Hacer posible los compromisos y metas de la protección social requiere soporte presupuestario y fiscal. Ello es inviable si el Ministerio de Hacienda, responsable de la política presupuestaria y fiscal, no forma parte de las decisiones que se adoptan en materia de derechos sociales a ser garantizados gradualmente a los ciudadanos. Por lo que su participación en el Gabinete Social es crucial.<sup>7</sup>

Será a partir de su activo involucramiento en el Gabinete Social que podrá adoptar las medidas que permitan: el aumento de coberturas, reducción de obstáculos económicos para el acceso a los servicios públicos y del gasto de bolsillo de las personas en salud, así como la sostenibilidad financiera de los programas contributivos, todos los cuales exigen una reforma gradual de los mecanismos de financiamiento del Estado.<sup>8</sup>

## ***3. Creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social o de la Inclusión: articulación del conjunto de programas sociales no contributivos focalizados***

Terminar con la dispersión, superposición, duplicaciones y omisiones programáticas requiere avanzar en una nueva institucionalidad que supere la actual en materia de implementación de programas sociales no contributivos de carácter focalizado.

En la actualidad la dispersión de estos esfuerzos en distintas entidades públicas que llegan a poblaciones distintas, con distintos criterios de elegibilidad, con instrumentos de identificación diferentes, parcializa las respuestas y los impactos, con evidente dispersión de recursos humanos y fiscales.

Y además, con esta medida se estarán separando las necesarias funciones de elaboración de instrumentos de identificación e información, de diseño, seguimiento y monitoreo, evaluación ex ante y de impacto (que deberían recaer en la Unidad Técnica del Gabinete Social), de la gestión directa de programas y prestaciones sociales dispersos en varias Secretarías y Servicios- deberían concentrarse al alero de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social o de la Inclusión.

## ***4. De la desconcentración a la descentralización: elevar la calidad de la gestión***

Una propuesta de institucionalidad como la descrita puede hacerse cargo de los problemas que en la actualidad conspiran con la calidad de la gestión social pública. Sin embargo, ello será insuficiente si no se avanza y profundiza en procesos de descentralización y generación de capacidades y de recursos humanos en departamentos y municipios. Entre los principales desafíos, están:

---

<sup>7</sup> En el actual Gabinete Social no participa el Ministerio de Hacienda.

<sup>8</sup> Mayor recaudación y equidad tributaria, aumento de la base contributiva y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos en la actualidad, particularmente los de salud.



- Terminar con la heterogeneidad de mecanismos de selección de los programas focalizados, especialmente aquellos vinculados con la reducción de la pobreza y desigualdad: criterios de focalización compartidos y uso de la misma ficha social
- Mejorar los sistemas de información, incluyendo la importancia la centralización de los datos para informar la toma de decisiones estratégicas: registros actualizados, monitoreo y evaluación, normas de acceso a la información
- Incorporar el enfoque territorial en todos los programas: desde el diseño de los programas hasta su implementación en terreno, garantizando la coordinación con los gobiernos departamentales y municipales.
- Lograr sinergias y complementariedades de recursos humanos (guías familiares, extensionistas agropecuarios, promotores de salud, maestras mochileras, entre otros), desde el nivel central a los territorios locales exige mecanismos de coordinación vertical y horizontal y dotar de recursos técnicos y humanos a los gobiernos departamentales y municipales.
- Crear el sistema nacional de salud, tal como lo establece el marco normativo, para aumentar la eficiencia de los gastos privados y públicos de salud.
- Mejorar la gestión de las instituciones vinculadas a los programas contributivos para aumentar la cobertura y reducir la evasión.

#### IV

### **PRIORIDADES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Los compromisos que el Estado de Paraguay ha suscrito con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cinco de los cuales hacen referencia explícita a la protección social, marcan el rumbo del quehacer de los sucesivos gobiernos hasta el año 2030. Con este contexto, las prioridades de protección social del gobierno entrante constituyen una primera etapa de implementación en el cumplimiento de las metas al 2023.

Siendo una condición la construcción de la institucionalidad para hacerse cargo del nuevo sistema de protección social, las tareas programáticas prioritarias deberán enfocarse en seguir avanzado con mayor celeridad en la reducción de la pobreza y especialmente de la extrema pobreza e iniciar, paralelamente, la construcción de un sistema de protección social que aborde los retos más urgentes en las distintas fases del ciclo de vida y de los grupos de mayor vulnerabilidad. Esto coloca en alta prioridad el tema de la graduación al interior del sistema de protección social, en tanto un ciudadano podrá graduarse de un programa, pero permanecer dentro del propio sistema, a partir de que el mismo es independiente de la condición laboral de las personas que lo conforman.



**1. Avanzar en la Superación Integral de la Extrema Pobreza y Pobreza Urbana y Rural, estableciendo también vínculos con políticas y programas para la inclusión laboral y productiva.**

- ✓ *Articular, extender en el territorio y ampliar la cobertura de los programas no contributivos ya existentes, como Tekopora, Abrazo, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, PANI, alimentación y transporte escolar, programa de iniciación agropecuaria (IPA), tarifa social de la ANDE.*
- ✓ *Mejorar la integralidad de los programas socioasistenciales ante las condiciones de pobreza: todas las familias y personas incorporadas a los programas Tekopora, Abrazo y pensión alimentaria deberán contar con una Unidad de Salud Familiar del programa de Atención Primaria y, en los casos que corresponda, el programa PANI y la tarifa social de la ANDE.*

**2. Protección de Derechos en el Ciclo de Vida**

- ✓ *Diseñar e implementar el Sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia que aborde desde la atención primaria en el embarazo hasta el término de la educación media: priorizando la atención primaria de las embarazadas y recién nacidos; apoyo biosicosocial en el primer año de vida y atención nutricional hasta el ingreso a la educación primaria; salud sexual en adolescentes; saneamiento y acceso agua potable; gradual cobertura de atención en salas cunas y educación preescolar; prevención y alertas tempranas ante maltrato y abuso infantil; erradicación del trabajo infantil terminar con el abandono escolar con incentivos laborales a la familia y con programas de retención escolar hasta culminar la enseñanza media.*
- ✓ *Acceso y equidad al trabajo decente para jóvenes y adultos de ambos sexos: diseñar e implementar un conjunto de políticas integrales para aumentar la inserción de los jóvenes, mujeres y trabajadores informales en los empleos formales; avanzar hacia un subsidio de cesantía; programas de capacitación y formación de cobertura ampliada; campañas de formalización, información y generación de confianzas en los sistemas contributivos; reducir los riesgos de campesinos y agricultores con seguros agroclimáticos, compras públicas y medidas que solucionen fallas de mercado (fijación de precios de intermediarios) y asimetrías de información. Resulta clave en estos aspectos el rol regulador del Ministerio de Trabajo.*
- ✓ *Políticas integrales de protección del adulto y adulta mayor: diseñar e implementar una política de cuidados tanto para asumir la protección de los ingresos y la salud mental de las mujeres que tienen dependientes a su cargo, como hacia los propios dependientes que deben contar con buenos servicios de cuidado. Comprometer una política que avance en cobertura de aportación en todos los regímenes jubilatorios, reducir la evasión en el Instituto de Previsión Social e implementar reformas que incentiven y faciliten la incorporación individual, como la portabilidad de los aportes.*



**3. *Universalizar el derecho efectivo a la salud***

- ✓ *Acceso a servicios integrales de salud en todo el territorio* para toda la población y en todas las comunidades, sin discriminaciones, con una prioridad en la atención primaria universal y de carácter preventivo.
- ✓ *Acceso a medicamentos* a nivel nacional de manera oportuna y que resuelva las dificultades financieras para acceder a ellos por parte de los sectores en situación de vulnerabilidad.

**4. *Derechos de las mujeres a una vida libre de violencia***

- ✓ *Fortalecer el Sistema de Protección Integral a Mujeres en Situación de Violencia*, a partir de la puesta en vigor de la Ley de Protección Integral de las Mujeres contra toda forma de Violencia (Ley N° 5.777/2016) y de su Decreto Reglamentario (N° 6.973/2017), comprometiendo a todas las instituciones que tienen responsabilidad directa en su aplicación.

**5. *Propuesta participativa por los derechos de los pueblos indígenas***

- ✓ *Diseñar e implementar una propuesta participativa para pueblos indígenas* cumpliendo con la consulta previa e informada de manera vinculante, de tal modo de acoger la diversidad indígena de su contexto cultural y territorial.



## ANEXO I: Actores involucrados en el Proceso

### Equipo Técnico Redactor Interinstitucional

- **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**  
Leticia Torres, Directora General de Planificación
- **Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)**  
Celeste Mancuello, Directora General de Planificación  
Laura Ramírez, Directora de Planificación Educativa  
Elizabeth Cáceres, Jefa del Departamento de Monitoreo
- **Ministerio de Hacienda (MH)**  
Juan José Galeano, Jefe Interino del Departamento de Políticas de Desarrollo de la Dirección de Estudios Económicos  
Melissa González, Jefa del Departamento de Seguridad Social de la Dirección de Estudios Económicos
- **Ministerio de la Mujer (MinMujer).**  
Marta Melgarejo, Directora General de Políticas de Igualdad y No Discriminación  
Gloria Brizuela Verón, Directora General de Planificación y Cooperación  
Benefrida Espinoza, Directora de Cooperación  
Delia Rossana Delgado, Directora de Planificación y Evaluación
- **Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)**  
Carlos Alfonso, Director de Planificación Económica  
Juan Ferreira, Jefe del Departamento de Programación y Control
- **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)**  
Patricia Giménez León, Directora General de Planificación y Evaluación  
María del Pilar Roa Marcaró, Directora de Formulación y Monitoreo de Proyectos  
Ana Sofía Samudio, Jefa de Departamento de Monitoreo y Evaluación de Proyectos
- **Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)**  
Mónica Recalde, Directora General de Seguridad Social
- **Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)**  
Giancarlo Camperi, Director de Generación de Ingresos
- **Secretaría de Acción Social (SAS)**  
María del Carmen Pérez, Directora General de Políticas Sociales  
Laura Barrios, Directora de Diseño y Planificación
- **Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)**  
Ángela Amarilla, Directora de Planificación  
Gloria Vargas, Jefa de Departamento de Políticas y Planes



- **Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)**  
Anahí Escudero, Directora General de Planificación  
Marcelo Esquivel, Jefe de Departamento de Planes, Programas y Proyectos
- **Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)**  
Pablo Benítez, Coordinador adjunto de la Dirección General de Planificación  
Nancy Cohener, Directora de Investigación de Evaluación y Monitoreo
- **Instituto de Previsión Social (IPS)**  
Bernardita Rodríguez, Directora de Planificación  
Maureen Eisenhut, Jefa de Departamento de Planificación y Evaluación
- **Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP)**  
Mirtha Mereles, Gerente de Planeamiento y Gestión.  
Elvio Sosa, Jefe de la Unidad de Monitoreo de Gestión



## **Equipo Referentes de la Sociedad**

### **Conversatorio - Sector Académico: 08 de noviembre de 2017**

Raquel Arguello, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Hilaria Cruzabie, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Carmen Cosp, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Antonio Espinoza, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
María del Carmen Gómez, Decidamos  
Emiliano R. Fernández, Economista  
Rubén Gaete, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo CIRD  
Leticia Rodríguez, Estudiante  
Florencia Martínez, Red Paraguaya de Ciudades Sustentables  
Jacinto Santa María, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Luis Galeano, Sociólogo - Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos CPES  
Ángel Giménez, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP/ONAC  
Stella Maris Romero, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP/CNT  
Nathalia Hiestand, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Claudina Zavattiero, Investigadora-Instituto de Ciencias Sociales ICSO  
José Altamirano, Equipo Nacional de Estrategia País ENEP  
Alberto Vázquez, Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas FAPI  
Luis Ortiz, Sociólogo – Instituto de Ciencias Sociales ICSO  
Norma Coppari, Universidad Nacional de Asunción UNA  
Milena Pereira, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción UCA  
Carmen García, Instituto de Trabajo Social ITS-UNA  
Verónica Serafini, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP  
Matilde Duarte, Investigadora Universidad del Cono Sur de las Américas UCSA  
Stella Maris García, Instituto de Trabajo Social ITS-UNA  
José Carlos Rodríguez, Sociólogo Investigación para el Desarrollo  
José Silvero, Universidad Nacional de Asunción

### **Conversatorio - Sector Académico: 10 de noviembre de 2017**

América Villalba, Investigadora  
José Galeano Monti, Director de Enfoque Territorial  
Roberto Elías, Rector de la Universidad Columbia  
Rodolfo Elías, Investigador  
Melquiades Alonso, Docente de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción UCA  
Edgar Giménez, Investigación para el Desarrollo ID  
Juan Cristaldo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción FADA UNA  
Marcella Achinelli, Investigadora Universidad Nacional de Asunción UNA  
Patricia Misiego, Investigadora Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción UCA  
Pilar Callizo, Abogada  
Carmen Arias, Investigación para el Desarrollo ID



**Conversatorio - Referentes del Congreso: 17 de noviembre de 2017**

Lourdes Galeano, Directora Técnica de la Comisión de Economía, Cooperativismo y Desarrollo Social – Cámara de Senadores

Katya Fogel, Directora de la Comisión de Pueblos Indígenas - Cámara de Senadores

Rolando Duarte, Director de la Comisión Cuenta y Control de la Administración Financiera del Estado – Cámara de Senadores

Norma Vera, Directora de la Comisión de Reforma Agraria y Bienestar Rural – Cámara de Senadores

Rossana Oviedo, Directora de la Comisión de Reforma Agraria y Bienestar Rural – Cámara de Senadores

Julio Román, Asistente de la Comisión de Salud Pública y Seguridad Social – Cámara de Senadores

Julio Duarte, Asesor del Senador Miguel López

Oswaldo González, Director de la Cámara de Senadores

Víctor Benítez, Coordinador Presidencia – Cámara de Senadores

Olga Morelos, Directora Senado

María Victoria Matoza, Directora Senado

Julia Bogado, Directora de la Comisión de Pueblos Indígenas – Cámara de Diputados

Felipe Miguel Villalba, Asesor de la Comisión de Educación, Cultura y Culto – Cámara de Diputados

Hilda Rojas, Asesora de la Comisión de Justicia Trabajo y Previsión Social – Cámara de Diputados

Noelia Ozuna, Jefa de la Comisión Legislación

Celeste Riveros, Co- Asesora de la Comisión de Agricultura y Ganadería – Cámara de Diputados

Gloria Cataldi, Directora de la Comisión de Salud Pública – Cámara de Diputados

Daisy Britos, Asistente de la Comisión de Salud Pública – Cámara de Diputados

Eduardo Cálcena, Asesor de la Comisión de Educación, Cultura y Culto – Cámara de Diputados

**Conversatorio - Sector Privado: 29 de noviembre de 2017**

Ana Sagales, Unilever del Paraguay S.A

Gabriela Sacco, Tigo

Julio Sánchez, Centro de Importadores del Paraguay

Vera Martínez, El Mejor

Víctor Báez

Raquel Aguilera, Gerente de Comunicación de Petrobras

Verónica Araujo, Directora Operativa de Nauta

Fiorella Gurrieri, CAPRO

Nathalia González, Koga

Juan Brunetti, Universidad San Carlos

Deysi González, Jobs

Carlos Filártiga

Karina Cuevas, Petrobras

María Paz Peña

Sandra Noguera, Gerente General de CAPRO



**Conversatorio - Organizaciones de la Sociedad Civil: 01 de diciembre de 2017.**

Nancy Ramos, Fundación Paraguaya  
Graciela Congo, Central Unitaria de Trabajadores-Auténtica CUT-A  
Aldo Snead, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores CUT  
Marta Benítez, Directora de Global Infancia  
Olegario Olmedo, Director de Aldeas Infantiles SOS  
Bruno Martínez, Director de Investigación para el Desarrollo ID  
Caren Kremer, Consultora  
Marcelo Setaro, Instituto Social del Mercosur ISM  
Myriam Caballero, AlterVida  
Javier Benítez, Fe y Alegría  
Luz Domínguez, Consultora AlterVida  
Yda Díaz, Presidenta de Acción por los Derechos del Adulto Mayor ADAM  
Raquel Martínez, Coordinadora de Acción por los Derechos del Adulto Mayor ADAM  
Silvia Vera, Secretaria General de Correos  
Ramón Avalos, Central Nacional de Trabajadores CNT  
Yan Speranza, Director de la Fundación Moisés Bertoni FMB  
Mariella Greco, Directora Plan Internacional  
Vivian Cajé, Coordinadora de la Asociación de Empresarios Cristianos ADEC  
Samuel Rojas, ADRA Paraguay  
Aníbal Cabrera, Director de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la adolescencia CDIA  
Silvana Brambilla, Gerente del Fondo Cristiano Canadiense para la Niñez CCFC  
Ricardo Derenne, Teletón  
Rossana Menchaca, Fondo Cristiano Canadiense para la Niñez CCFC  
Enrique Gauto, Decidamos

**Conversatorio - Organizaciones de la Sociedad Civil: 20 de diciembre de 2017**

Robert Cano, Juntos por la educación  
Belem Montalto, Consultora Independiente  
Ximena Rodríguez, Voluntaria de la Organización LESVOS  
Paola González, Consultora Independiente  
Lila Molinier, Directora de Pojoauju  
Miguel Fleitas, Fundación Buen Pastor  
Ximena Mendoza, Directora Mbojao  
Marcello Lachi, Director del Centro de Estudios y Educación Popular GERMINAL  
Beatriz Rivarola, Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas CONAMURI  
Benito Barreto, Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas CONAMURI

**Conversatorio - Formadores de Opinión: 20 de marzo de 2018**

Enrique Dávalos, Telefuturo/Radio Ñanduti  
Mariana Pineda, Unicanal  
Ana Bolaños, Diario La Nación  
Guillermo Ramírez, GEN  
Federico Monreal, GEN  
Ismael Torres, Comunicador Embajada Británica



## Equipo de Expertos Internacionales

Ana Isabel García Quesada, Programa EUROsociAL+  
Clarisa Hardy, Programa EUROsociAL+  
Fabián Repetto, Programa EUROsociAL+  
Francesco Chiodi, Programa EUROsociAL+  
Marisol Touraine, Programa EUROsociAL+  
Rodrigo Martínez, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL

## Expositores del Seminario Internacional de Protección Social 2018

### **Expositores del Seminario Internacional “Hacia un Sistema de Protección Social: La institucionalidad, aprendizajes y retos a futuro”, 21 de marzo de 2018.**

**Panel:** La institucionalidad para la protección social: sus dimensiones y condiciones críticas.

Epifanía González, Economista

Víctor Raúl Benítez, Economista

Fernando Ovando, Paraguay Debate/Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP

Rodrigo Martínez, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL

Francesco Chiodi, Programa EUROsociAL+

**Moderadora:** Mirta Denis, Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social

**Panel:** La experiencia comparada de la institucionalidad de la protección social en las últimas dos décadas: las experiencias de Francia, Chile y Costa Rica.

Marisol Touraine, Programa EUROsociAL+

Clarisa Hardy, Programa EUROsociAL+

Ana Isabel García, Programa EUROsociAL+

Juan De Laiglesia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE

Fabián Repetto, Programa EUROsociAL

**Moderadora:** Vera Lúcia Valente, Delegación de la Unión Europea

**Panel:** Los avances y desafíos de la institucionalidad social en Paraguay: sus implicancias para avanzar en la protección social.

Isaías Vergara, Máster en Políticas Públicas

Lea Schwartzman, Socióloga

Hugo Royg, MSC

Stella García, Instituto de Trabajo Social-UNA

Verónica Serafini, Paraguay Debate/ Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP

**Moderador:** José Antonio Galeano Monti, Director de Enfoque Territorial



## **Coordinación Técnica**

### **Unidad Técnica del Gabinete Social**

Mirta Denis, Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República

Diana Ortigoza, Coordinadora de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

Stella Rojas, Coordinadora de Coordinación y Articulación Interinstitucional

Juan Rodríguez, Coordinador de Información Social

Cinthia Guillén, Secretaria General

Bettina Díaz Ávila, Área de Planificación Estratégica de Protección Social

Alejandra Garay Báez, Área de Planificación Estratégica de Protección Social

Lilian Meza, Jefa del Departamento de Seguimiento y Monitoreo Social

Anahí Álvarez, Profesional Economista de la Coordinación de Economía Social

Rosa González, Enlace Interinstitucional

Edith Delgado, Enlace Interinstitucional

Patricia Valiente, Enlace Interinstitucional