

Proceso de Planificación Estratégica 2019-2023



VAMOS!

Sistema de **PROTECCIÓN SOCIAL**

Sesión inicial

Proceso de Planificación Estratégica 2019-2023 Sistema de Protección Social (SPS)

Jueves, 24 de enero de 2019

Sede: Hotel Excelsior
Asunción, Paraguay

Nota Técnica

Criterios conceptuales y metodológicos para preparar la
planificación estratégica del Sistema de Protección Social

1. Presentación

Tras un amplio proceso de consultas y reflexiones, que comenzaron en 2017 y que abarcaron el reciente período electoral, se ha planteado en Paraguay la determinación de instalar un Sistema de Protección Social (SPS) como la forma más completa de ampliar y avanzar sólidamente en el bienestar social. Ello significó que tal decisión quedara consignada en el Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018 – 2023, donde se incluye como meta al 2023 que “Paraguay ha logrado instalar y consolidar un Sistema de Protección Social con abordaje del ciclo de vida. Paraguay protege a su población desde la concepción hasta la tercera edad”. De conformidad con ese propósito se dio paso a un curso de actuaciones en el ámbito del espacio público y sus instituciones.

Así, durante la segunda mitad de 2018 se realizó una serie de talleres y reuniones de trabajo con diversas entidades relacionadas con el logro de los objetivos del Sistema de Protección Social, con el fin de revisar y enriquecer su planteamiento conceptual, así como el punto de partida del mismo, que se concretó en un proceso de trabajo para incluir esta iniciativa en el ejercicio presupuestario para 2019.

Este proceso tuvo un importante respaldo normativo con la emisión de dos decretos sobre la materia. En primer lugar, el Decreto 376/2018 (5 de octubre) por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establece sus funciones, atribuciones y autoridades. Entre los objetivos del Gabinete Social, en tanto “instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno”, se establece: “El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación” (Art. 3). En segundo lugar, el Decreto 1145/2019 por el cual se reglamenta la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio del presente año, en cuyo anexo, al tratar sobre las prioridades del Gobierno en el área social (art. 63), establece que son “las metas orientadas a la configuración y desarrollo de un Sistema de Protección Social (SPS)”.

De conformidad con esta dinámica normativa institucional, el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, en su sesión del 17 de enero del corriente año procedió a la aprobación del diseño general del SPS, así como el lanzamiento del proceso de planificación de mediano plazo 2019-2023, que se realizará en el primer cuatrimestre de este año.

En orden a facilitar la orientación general de este proceso de planificación se describen a continuación criterios referidos al marco conceptual, la organización institucional y el respaldo normativo que configuran la perspectiva del Sistema de Protección Social a establecerse en Paraguay.

2. Marco conceptual

La configuración de un Sistema de Protección Social en Paraguay tiene como punto de partida conceptual la categoría de **protección**, que puede definirse como la acción pública mediante la cual los Estados garantizan el acceso a los derechos de sus habitantes, dando prioridad a quienes viven en situación de vulnerabilidad. Ello significa que, aunque se prioricen los sectores menos favorecidos, se debe proteger al conjunto de la población respecto al goce de sus derechos en educación, salud, empleo, etc., y que deben actuar conjuntamente las instituciones comprometidas en esta materia.

Es importante destacar que la acción pública de protección social responde a una problemática multifactorial, la desprotección social, que integra un campo más amplio que el correspondiente a la condición situacional momentánea, sino que además de ella busca proteger a las personas ante los eventos críticos (enfermedad, desempleo, envejecimiento) que pueden situarlos ante una condición de pobreza o acentuada vulnerabilidad. Es decir, puede haber desprotección social por carencia de ingresos suficientes, que situaría a la persona o a la familia en condición de pobreza, pero también puede haber desprotección por ausencia de empleo decente o por quedar al margen de un sistema de previsión social que les respalde ante la emergencia de una enfermedad o un accidente, o por la evolución del ciclo de vida. Esta situación de desprotección implica un nivel de vulnerabilidad elevado que hace más fácil en el mediano plazo ingresar o reingresar en la situación de pobreza.

El cambio de categoría básica hacia un concepto multifactorial, modifica sensiblemente la acción pública correspondiente. Ante todo, porque cambia significativamente la dimensión de la problemática a enfrentar y, en consecuencia, también de la población objetivo y su evolución en el tiempo. Por ejemplo, en Paraguay se ha producido en los últimos veinte años una disminución apreciable del universo de familias en condición de pobreza, medida ésta en relación con los ingresos que capta cada familia para satisfacer sus necesidades elementales; pasando de la mitad de los hogares en esa condición a comienzos de este siglo, hasta el 26,4% que registra la información estadística en 2018. Sin embargo, este cambio no se ha producido de forma uniforme (en las zonas rurales el ritmo de reducción de la pobreza ha sido mucho menor), y, sobre todo, no se ha traducido en una reducción semejante de la desprotección social. Así, según datos de la DGEEC, la cobertura de la seguridad social ha pasado del 12,1% en 2003 al 21,8% en 2017, es decir apenas se ha reducido en un 9,7% entre esos años; de igual forma, la proporción de empleo informal era del 65,2% en 2017. Es decir, si la categoría básica que alude al problema a enfrentar fuera la pobreza, la población objetivo no alcanzaría el tercio de la población paraguaya, mientras que si la categoría es la desprotección esa dimensión se eleva a más de dos tercios de la población total. Esa considerable diferencia, que afecta también a varios países de la región, refiere a los distintos factores creadores de obstáculos al bienestar social y a su desarrollo en el tiempo. La reducción situacional de la pobreza, principalmente por ingresos, suele estar referida a las variaciones del ciclo económico y las acciones públicas focales (principalmente contra la extrema pobreza), mientras que la existencia de una amplia cobertura de previsión social o el asentamiento del trabajo decente son procesos que muestran la consistencia del desarrollo social en el mediano y largo plazo.

Al tomar como categoría de referencia el binomio protección/desprotección y plantearse conformar un sistema público que lo procese, Paraguay opta por desarrollar una política

social que produzca una inclusión social integral y fomente la cohesión social a largo plazo. Importa subrayar de inmediato que esta ampliación de perspectivas no significa intentar saltos o quiebres de un día para otro. El desarrollo de un Sistema de Protección Social implica un proceso que debe planificarse de conformidad con las condiciones reales del país. Pero también significa que la perspectiva de desarrollo social mantiene sistemáticamente la integralidad y la consistencia.

Ciertamente, ello requiere de una visión conceptual sistémica que tiene implicaciones en cuanto a su conformación orgánica. El proceso de consultas y diálogos que se ha venido desarrollando en el país ha permitido ir formulando algunas consideraciones básicas del SPS en Paraguay, que se han ido recogiendo en una serie de Notas Sectoriales de Protección Social. En la segunda de estas notas se recoge el consenso logrado entre múltiples actores acerca de que “El Sistema de Protección Social consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público. Se trata de organizar, desde los niños y niñas, desde los jóvenes de ambos sexos, desde los y las trabajadores, desde los adultos mayores mujeres y hombres, el quehacer multiplicador de todas las políticas y servicios públicos que son pertinentes”.

Conviene subrayar que para iniciar el proceso de planificación del SPS se va a partir del enfoque de **ciclo de vida** y no del correspondiente al **curso de vida**. De momento, es importante identificar las necesidades y expectativas específicas de los distintos tramos etarios que determinan el ciclo de vida. Tratar de profundizar al mismo tiempo en los ejes temporal y situacional que supone el enfoque de curso de vida supondría una complejidad difícil de trabajar en términos de planificación actual del SPS. Por ejemplo, tomar en cuenta que los niños y niñas de 5 a 14 años no sólo tienen necesidades básicas de su edad, sino que su vida está siendo sobredeterminada cada vez más por las tecnologías de la información y comunicación (TIC), entregaría una visión de mayor profundidad sobre su modo de vida, pero aumentaría considerablemente el esfuerzo de planificación en términos de protección social actual. Es posible que, conforme se avance en el desarrollo social, la orientación del SPS se deslice progresivamente hacia el enfoque de curso de vida.

En el proceso de reflexión sobre los componentes básicos del SPS, que corresponderían a su noción conceptual, se han identificado tres pilares fundamentales:

- i) **Integración Social**, vinculado a las políticas sociales no contributivas, tanto universales como selectivas.
- ii) **Inserción laboral y productiva**, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva,

- iii) **Previsión Social**, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social. Estos elementos constituyen los tres pilares básicos del SPS del Paraguay.

El primer pilar integra el conjunto programático de la actuación pública de carácter no contributivo, tanto en relación con las políticas universales (educación, salud, vivienda) que también se denominan servicios públicos sectoriales, y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión (también llamadas políticas selectivas). En Paraguay resulta muy necesario articular ambos tipos de políticas (universales y selectivas) para lograr una mayor sinergia sistémica. Por ello no conviene separarlas en pilares distintos.

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

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

Este conjunto de parámetros son congruentes con la perspectiva conceptual que informa el diseño correspondiente del Sistema de Protección Social. Ello significa que el SPS no puede delimitarse únicamente a una estrategia de lucha contra la pobreza, sobre todo en países, como sucede en Paraguay, donde la desprotección social afecta a una población de apreciables dimensiones y no sólo medida en términos de ingresos. Por otra parte, hay que subrayar que los altos niveles de desprotección social tienen efectos en otros parámetros que obstaculizan el desarrollo social: por un lado, mantienen una desigualdad social

considerable y por el otro, colocan en situaciones de riesgo de recaer en situación de pobreza, en cuanto se produzcan alteraciones económicas apreciables. Una visión integral de la protección social es la mejor estrategia para consolidar un desarrollo social que evite enfrentar graves retrocesos.

4. Organización institucional

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

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

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

- a. Ministro de Hacienda.
- b. Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.
- c. Ministro de Justicia.
- d. Ministro de Educación y Ciencias.
- e. Ministro de Agricultura y Ganadería.
- f. f Ministro de Obras Públicas 3; Comunicaciones.
- g. Ministra de la Mujer.
- h. Ministro del Trabajo. Empleo y Seguridad Social.
- i. Ministro de Desarrollo Social.
- j. Ministro de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.
- k. Ministro-Secretario General Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.

- l. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.
- m. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Emergencia Nacional de la Presidencia de la República.
- n. Ministra de la Niñez y la Adolescencia.
- o. Ministro-Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Cultura de la Presidencia de la República.
- p. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- q. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República.
- r. Ministro — Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de la Juventud
- s. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República
- t. Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.
- u. Director General Paraguayo de Itaipú Binacional.
- v. Director Paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá.
- w. Directora General de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.
- x. Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.
- y. Presidenta del Instituto Paraguayo del Indígena.

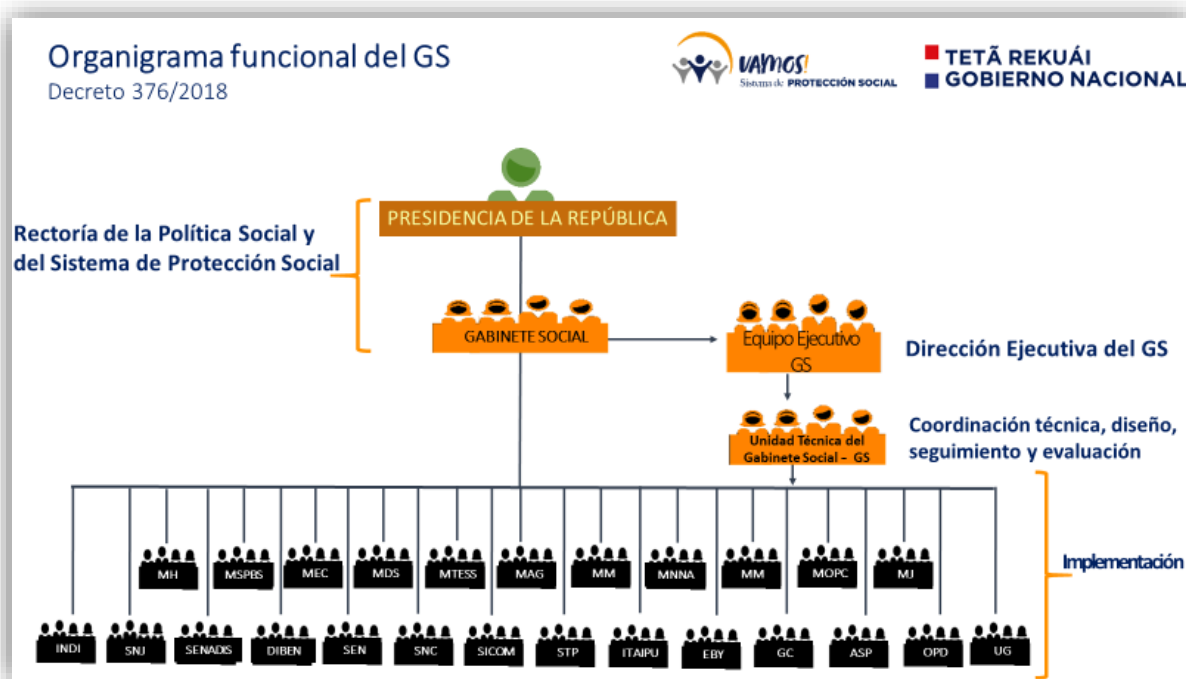
El nivel de dirección ejecutiva del SPS corresponde al establecido para el propio Gabinete Social, que posee un Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, que es el Ministro, Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, así como un órgano directivo, el Equipo Ejecutivo, con funciones de ejecutar, impulsar y coordinar las actividades del Gabinete, que está integrado por los siguientes miembros:

- a. Ministro de Hacienda
- b. Ministro de Agricultura y Ganadería.
- c. Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.
- d. Ministro de Educación y Ciencias.
- e. Ministro-Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.
- f. Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- g. Ministro de Desarrollo Social.
- h. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.

- i. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República
- j. Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.
- k. Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.

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

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



Fuente: UTGS, Presentación SPS, diciembre 2018.

En el nivel de implementación de las acciones programáticas del SPS, las funciones específicas de cada institución pública corresponderán a su mandato constitutivo y a las que se determine en el seno del propio Gabinete Social. Importa subrayar que las principales entidades ejecutoras de dichas acciones tienen representación expresa en el Gabinete Social y su Equipo Ejecutivo, que son quienes determinan la política social. Expresado en términos de organigrama general, el SPS presenta la imagen expuesta anteriormente.

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

Contribución institucional según pilares del SPS (Canasta Básica 2019)

Integración social	Inserción laboral y productiva	Previsión social
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Educación y Ciencias	Ministerio de Desarrollo Social	Instituto de Previsión Social
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación y Cultura	Ministerio de Hacienda, Caja Fiscal
Ministerio de la Mujer	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios
Ministerio de Niñez y Adolescencia	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de ANDE
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Industria y Comercio	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Banca y similares
Ministerio del Interior	Sistema Nacional para los Derechos de Personas con Discapacidad	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministerio de la Mujer	
Ministerio de Urbanismo, Hábitat y Vivienda	Ministerio de Niñez y Adolescencia	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Secretaría Nacional de la Juventud	
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	Administración Nacional de Electricidad	
Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	
Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras	
Instituto Paraguayo del Indígena		
Crédito Agrícola de Habitación		
Administración Nacional de Electricidad		
Gobernaciones Departamentales		

Fuente: UTGS, Presentación SPS, diciembre 2018.

La arquitectura institucional mencionada, así como la adscripción de las instituciones según pilares del SPS, deben entenderse siempre desde una perspectiva sistémica, lo cual significa que para su funcionamiento eficaz debe darse una coordinación entre todos sus ámbitos o pilares. En el pilar de integración social, donde se inscriben las políticas sociales no contributivas, es necesario que las denominadas universales, como educación y salud, se

articulen con las llamadas selectivas, principalmente las referidas a la lucha contra la pobreza. En el pilar de inserción laboral y productiva, debe darse una colaboración intersectorial entre el sector público y el sector privado; y en el pilar sobre previsión social debe darse una convergencia entre las políticas contributivas y no contributivas. Y para completar la perspectiva sistémica debe darse una articulación entre los tres ámbitos o pilares. Es ese carácter sistémico el que permitirá la sinergia necesaria para que el desarrollo social avance con la suficiente consistencia. Ciertamente, para hacer posible esa perspectiva sinérgica es necesario que todos los elementos de la arquitectura institucional funcionen efectivamente y se mantenga atento a las dificultades que puedan aparecer en cuanto a la articulación interinstitucional e intersectorial.



Fuente: Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, sesión 17 de enero de 2019.

Es importante subrayar que, en términos estrictos, esta visión sistémica conlleva una perspectiva de integralidad que excluye la parcialización del SPS. No corresponde, por tanto, hablar de distintos SPS en un mismo país. Si el SPS es integral solo puede enunciarse en singular y si se necesita diferenciar ámbitos internos lo apropiado es hablar de distintos subsistemas y no de diferentes SPS. Al comparar esta visión integral del SPS con la experiencia de algunos países de la región, puede apreciarse que no siempre tal integralidad se consigue. En algunos casos, el país presenta varios de los elementos que integran un SPS

(posee políticas sociales universales efectivas, políticas sociales selectivas consistentes), pero carece de una visión sistémica que refleja problemas de gestión y provoca problemas de articulación institucional. En otros casos, puede apreciarse que se denomina SPS a un segmento delimitado de actuación contra la desprotección (generalmente referido a los programas de combate a la pobreza).

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

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

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

3. Respaldo normativo

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

Cabe destacar el acento que pone el texto constitucional en la cuestión de la cobertura de la seguridad social. En el artículo 95, dedicado directamente a esta materia, se establece: “El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio” (Art. 95). Parece evidente la preocupación del texto constitucional sobre la falta de cobertura de la previsión social en Paraguay.

Este amplio respaldo constitucional se ha complementado desde el comienzo de este siglo con normativa en materia de desarrollo social y, más recientemente, en relación con el impulso al establecimiento de un Sistema de Protección Social. Ya durante los años noventa,

siguiendo la traza de la Constitución en 1992, se actualizan las funciones y organización de importantes ministerios de línea: así sucede con el Decreto 21.376/1998 que otorga una nueva organización funcional al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social o con la Ley General de Educación 1264/98, que hace lo propio con el Ministerio correspondiente, que posteriormente será reformulado con la Carta Orgánica del MEC de 2017. Otro momento de cambio normativo en el campo de lo social se produce en el primer lustro de la pasada década. La Ley 4394/2011 reforma la norma básica del Ministerio de Hacienda, modificando su estructura y funciones. Al año siguiente La Ley 4675/2012 eleva a rango de Ministerio la Secretaría de la Mujer. También ese año se crea por medio de la Ley 4770/2012 la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y su Consejo correspondiente (CONADIS). Posteriormente, mediante la Ley 5115/2013, se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entidad que hasta ese momento había sido un Viceministerio del antiguo Ministerio de Justicia y Trabajo. En 2014 se emite el Decreto 2128/2014 que reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación. Dos años después se emite el Decreto 3087/2015 por el que se moderniza la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

Pero es en 2018 cuando se desarrolla normativa directamente orientada al desarrollo social y el establecimiento del SPS. Ese año se crean dos importantes ministerios: la Ley 6152/2018 crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, y la Ley 6137/2018 transforma la Secretaría de Acción Social en el Ministerio de Desarrollo Social, orientado a la “promoción social de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad” (Art. 3).

Más recientemente, ha tenido lugar la emisión de dos importantes decretos sobre la materia. En primer lugar, el Decreto 376/2018 por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establece sus funciones, atribuciones y autoridades. Entre los objetivos del Gabinete Social, en tanto “instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno”, se establece: “El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación” (Art. 3). Y en segundo lugar, el Decreto 1145/2019 por el cual se reglamenta la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio de 2019, en cuyo anexo, al tratar sobre las prioridades del gobierno en el área social, (art. 63), establece que son “las metas orientadas a la configuración y desarrollo de un Sistema de Protección Social (SPS), que promueva la inclusión social integral con equidad de género y fomente la cohesión social a largo plazo, con enfoque de derechos humanos y de ciclo de vida, con especial atención a pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad y a las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad”.

Además de este cuadro de normas positivas, es necesario tomar en consideración los compromisos adoptados por las autoridades del país, tanto a nivel nacional como internacional. Así, en el Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018 – 2023, se incluye explícitamente como meta al 2023 que “Paraguay ha logrado instalar y consolidar un Sistema de Protección Social con abordaje del ciclo de vida. Paraguay protege a su población desde la concepción hasta la tercera edad”. En correspondencia con esta meta, el Presidente de la República, al presentar al Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto 2019, explicita que los esfuerzos del gobierno apuntan a la implementación de un Sistema de Protección Social: *“Nuestro gobierno consolidará los Programas de Protección Social existentes, y articulará los esfuerzos de las distintas instituciones públicas, apuntando a la implementación de un **Sistema de Protección Social**, de modo que más paraguayos, en especial los pueblos indígenas y los adultos mayores, tengan una vida digna con un crecimiento económico más inclusivo, sacando cada vez a más gente de la pobreza, mejorando las condiciones laborales y de seguridad social, tendientes a una movilidad social con esfuerzo y trabajo”*.

Por otra parte, como país suscriptor de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), la República del Paraguay forma parte del compromiso que conlleva la «Agenda 2030» en aras de la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, establecido como Objetivo 1 y en ese contexto específicamente en la meta 1.3: *“Poner en práctica a nivel nacional Sistemas y medidas apropiadas de Protección Social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y vulnerables”*.

Siguiendo esta orientación, el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social, en su sesión del 17 de enero del corriente año procedió a la aprobación del diseño general del SPS, así como el lanzamiento del proceso de planificación de mediano plazo 2019-2023, que se realizará en el primer cuatrimestre de este año. Los acuerdos de la sesión fueron los siguientes:

1. *Se aprueba el Sistema de Protección Social (SPS), prioridad del Gobierno en el área social, conformado por los pilares de “Integración social”, “Inserción laboral y productiva” y “Previsión social”, de vocación universal e implementación gradual, progresiva y sostenible financieramente. El SPS promoverá la inclusión social integral con equidad entre mujeres y varones, fomentará la cohesión social a largo plazo, con enfoque de derechos humanos y de ciclo de vida y prestará especial atención a pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad y a las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad.*
2. *Se aprueba el inicio del proceso de Planificación Estratégica 2019-2023, que se desarrollará a partir de esta fecha y hasta el 30 de abril del presente año. Se instruye a las instituciones que conforman el Gabinete Social y se exhorta, a los otros*

Organismos y Entidades del Estado (OEE) involucrados en el logro de los resultados del SPS, a designar sus respectivos equipos técnicos para el cumplimiento de esta actividad.

- 3. Las metas y presupuestos del Plan de Acción 2019 deberán ser definidas con las Instituciones, a más tardar el uno de febrero del presente año. Las metas y presupuestos por año, al 2023, deberán ser definidos con las Instituciones, a más tardar el 15 de marzo del corriente.*
- 4. Se instruye a la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) a facilitar el proceso de Planificación Estratégica del SPS en coordinación con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (MH) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP); además con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto de Previsión Social (IPS), y los demás Organismos y Entidades del Estado.*

4. Preparación metodológica

A partir de estas bases conceptuales y normativas, la UTGS se encuentra preparando las técnicas y herramientas metodológicas para desarrollar la planificación del SPS para el período 2019-2023. A tal efecto se han confeccionado matrices generales de planificación, fichas de apoyo y procedimientos para la estimación de dimensiones cuantitativas que serán de utilidad para realizar este ejercicio interinstitucional de planificación.

Importa destacar que la preparación de los instrumentos de planificación de mediano plazo para el SPS ha coincidido en el último trimestre de 2018 con el lanzamiento del Ministerio de Hacienda del cambio conceptual y de procedimiento para la formulación de los presupuestos, orientándose hacia el Presupuesto por Resultados, en orden a lo cual elaboró y difundió una Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios. Ello ha permitido una asociación que puede resultar sinérgica, dado que es posible sostener que el actual proceso de construcción de un Sistema de Protección Social (SPS) y el referido a la implementación de los Presupuestos por Resultados, están relacionados tanto desde el punto de vista conceptual (gestión por resultados) como en términos de coordinación interinstitucional (con la inclusión del Ministerio de Hacienda en el Gabinete Social).

La consolidación de los instrumentos metodológicos para este proceso de planificación tendrá lugar mediante un proceso de consultas y diálogos con las entidades implicadas y sus equipos técnicos. A este respecto es importante tener presente que todo proceso de planificación implica el establecimiento de acuerdos convencionales, que luego faciliten la realización de estimaciones estandarizadas en el plano cuantitativo para poder dar consistencia a las acciones y metas del plan.