

¿Qué **RE**forma?
pensando
el Estado
pospandemia

**CA
DEP**
Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

CONSTRUYENDO LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY

Verónica Serafini Geoghegan*

La mayor parte de la población no cuenta con mecanismos que la protejan frente a shocks económicos como la pérdida del empleo, de la cosecha o para el momento del retiro laboral; de salud como la dolencia de una enfermedad de algunos de los integrantes de la familia; o frente a un desastre natural que afecta la vivienda o los cultivos.

La llegada de la pandemia demostró la terrible situación en la que se encontraba el país en materia de protección social. Gran parte de la población no tuvo condiciones para permanecer en su hogar durante una cuarentena. La mayoría de los trabajadores tiene empleos precarios, con ingresos bajos, sin la cobertura de la seguridad social.

Las personas mayores, al no contar con jubilación, deben trabajar hasta edades avanzadas, lo que sucedió incluso durante la pandemia, poniendo en riesgo sus vidas. Una situación similar afecta a más de 400.000 niños niñas y adolescentes que trabajan, porque deben contribuir económicamente en sus hogares.

La imperiosa necesidad de trabajar y la consiguiente dificultad de distanciamiento social, combinada con un sistema de salud ubicado entre los peores de América Latina generó, una importante crisis económica tanto en los hogares como en el sector público.

La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos realizó un relevamiento durante el segundo trimestre de 2020 sobre los efectos económicos del Corona Virus. El 60,9% de los entrevistados en el sector rural y el 72,9% en el sector urbano señaló que algún integrante o del hogar en su conjunto redujo sus ingresos.

* Este trabajo contó con el aporte de María José De León

Por otro lado, el escaso espacio fiscal para financiar las intervenciones que requería el distanciamiento social y el fortalecimiento del sistema de salud, obligaron al Estado a contraer más deudas, lo que le ubicó a Paraguay entre los países de mayor costo fiscal de la región.

La reciente presentación del marco estratégico y del diseño del Sistema de Protección Social próximo a implementarse constituye una oportunidad para iniciar un cambio estructural en el esfuerzo por garantizar el derecho a la protección social en Paraguay.

Este documento tiene como objetivo presentar la propuesta de Sistema de Protección Social Vamos!, con el objetivo que la ciudadanía conozca y debata sobre su contenido y contribuya con la implementación, ejerciendo su rol de auditoría social y aportando a la construcción del mismo.

El primer apartado describe brevemente los pasos que dio el país desde inicios del siglo pasado. El segundo apartado contextualiza institucional y estadísticamente la relevancia de implementar el Sistema. Finalmente, se presentan las principales características del mismo y algunos desafíos a los que se enfrenta como la necesidad de integrar a los gobiernos locales y de movilizar recursos internos para su financiamiento.



Los avances en Paraguay en protección social desde 1909 hasta Vamos!

La primera intervención en protección social se verifica en el año 1909 con la creación del fondo de jubilaciones para funcionarios y empleados permanentes de la administración pública, como docentes, empleados de bancos públicos, agentes de policía y militares. Más tarde, en 1924 se crea la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios y en 1943 el Instituto de Previsión Social centrado en los empleados del sector privado. Durante la segunda mitad del siglo XX se siguieron creando cajas especiales para funcionarios públicos y recién durante la segunda década del siglo XXI se aprueba la entrada de nuevos colectivos laborales al Instituto de Previsión Social como trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos. Adicionalmente se fueron creando cajas privadas de jubilación que buscan alcanzar el segmento no cubierto por los regímenes del Estado.

Estos regímenes se sustentan en una serie de combinaciones de aportes –obrero, patronal, Estado– e incluyen prestaciones diferenciadas de salud e ingresos para la vejez, dando lugar a importantes desigualdades en las condiciones de acceso y de beneficios.

A partir de 1970 se aprobaron pensiones para veteranos de la guerra del Chaco, con lo que se da inicio a los programas denominados “no contributivos”. A partir del año 2000 se aprueban legislativamente otros tipos de pensiones como las llamadas “graciables” otorgadas a personas que se hayan destacado en algún ámbito.

Dado el diseño institucional de los mecanismos más generales mediados por un vínculo laboral generalmente en relación de dependencia, gran parte de la población quedaba fuera del beneficio de una jubilación o de la protección financiera a la salud derivada de un seguro médico.

Adicionalmente a la exclusión en la protección social, el alto nivel de pobreza a inicios del presente siglo, dio lugar a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, a partir de la cual se iniciaron numerosos programas de protección social dirigida a la población excluida de los sistemas previsionales y en condición de pobreza multidimensional. Entre estos programas se encuentran Tekoporã, Abrazo, la tarifa social de ener-

gía eléctrica y otros dirigidos a garantizar seguridad alimentaria como la alimentación escolar y el Programa Alimentario Nutricional Integral.

Los referidos programas permanecieron con baja cobertura en sus inicios. Sin embargo, con el transcurso de los años la cobertura fue aumentando –salvo Abrazo–. Las evaluaciones realizadas a los programas muestran sus impactos positivos en la niñez y adolescencia.

En 2009 se inició la implementación de la pensión alimentaria para personas mayores (PAM), constituyendo actualmente el programa más importante de protección social tanto por su cobertura como por los recursos implicados.

En el ámbito de la salud se observan lentos avances en la expansión de los servicios, pero con un alto grado de fragmentación y segmentación, lo que obstaculiza la eficiencia y calidad del sistema en su conjunto y genera altos niveles de gasto de bolsillo. Casi un tercio de la población sigue excluida del acceso a la salud y solo una quinta parte tiene protección financiera, es decir, cuenta con el seguro médico del Instituto de Previsión Social.



¿Porqué se requiere de un Sistema de Protección Social?

En primer lugar, porque existen derechos establecidos constitucionalmente en las leyes, y en los compromisos internacionales ratificados por Paraguay (como ser los objetivos de Desarrollo Sostenible) que garantizan el derecho a la protección social. En segundo lugar, porque la ausencia de esta garantía pone en riesgo la calidad de vida, la sostenibilidad del crecimiento económico y, en definitiva, el desarrollo.

A continuación, se presentan algunos datos que describen los principales riesgos y vulnerabilidades que se intentan atacar en los tres pilares propuestos por el sistema de protección social Vamos!: integración social, inserción laboral y productiva y previsión social.

El pilar de integración social tiene grandes desafíos considerando las exclusiones existentes en derechos sociales como salud, educación y pro-

tección social. Casi 300.000 personas de 15 años o más no saben leer ni escribir, indicador que muestra retrocesos en los últimos años. El nivel educativo de la población no llega a 9 años promedio. Solo la lucha contra la pobreza exige llegar a 12 años como mínimo; si además el país aspira a aumentar sus niveles de productividad y competitividad, se requieren todavía más años de estudio.

Al analizar la protección del quintil 1 (20% más pobre), se observa la baja cobertura de programas como Tekoporã y la pensión alimentaria. Esta población cuyos adultos/as trabajadores/as no logran contar con ingresos laborales suficientes para dejar la pobreza ni las personas mayores una pensión o jubilación, tampoco cuenta con el apoyo del Estado para garantizar una vida digna.

La insuficiencia de ingresos se retroalimenta con la falta de educación y de salud. La exclusión en salud, el analfabetismo y los años promedio de estudio empeoran a medida que las personas se ubican en los quintiles de ingresos más bajos. Por ejemplo, el Observatorio Educativo Ciudadano encontró que el analfabetismo en el quintil más pobre (Q1) en 2019 llegó al 14,0%, es decir, más del doble que el promedio nacional y 7 veces más que en el quintil más rico (Q5).

Tabla 1:
Indicadores Seleccionados Relativos al Pilar de Integración Social

Indicadores	Total		Urbana		Rural	
	%	Abs	%	Abs	%	Abs
Población analfabeta de 15 y más años de edad	6,0	292.804	4,1	127.159	9,4	165.645
Promedio de años de estudio de la población de 10 y más años de edad	8,8		9,7		7,1	
Asistencia a población de 15 a 17 años de edad	81,8	343.054	86,4	211.074	75,4	131.980
Población con cobertura de seguro médico	26,9	1.878.307	34,7	1.499.271	14,3	379.036
Acceso a salud	71,3	2.048.531	72,4	1.215.125	69,8	833.406
Población del Q1 cuyos hogares están cubiertos con algún programa social	36,2	502.617	17,1	147.874	46,2	
Población de 65 años o más de Q1 y Q2 que cobra PAM	54,4	83.524	42,9	23.752	60,8	59.772

Fuente: DGEEC, 2019

El trabajo remunerado en Paraguay es de baja calidad. La tasa de subutilización de la mano de obra (desempleo más subempleo) afecta al 11,6%, es decir a más de 400.000 personas en Paraguay.

En relación a **la inserción laboral**, los ingresos laborales promedio apenas cubren el salario mínimo a nivel nacional. Sin embargo, en el sector rural están por debajo, lo cual explica la mayor incidencia de pobreza en el campo. Los ingresos laborales en la población del 40% de menores ingresos (Q1 y Q2) bajan a menos de la mitad del salario mínimo, llegando apenas a Gs. 1.040.000 a nivel nacional y a Gs. 629.000 en el sector rural.

Los bajos niveles de ingresos y la precariedad del trabajo de las personas adultas tienen como consecuencia la alta participación laboral infantil y de adolescentes, que en 2011 superaban los 400.000 niños, niñas y adolescentes (DGEEC, 2013).

La mayor parte de los indicadores laborales –tasa de actividad, niveles de ingreso, desempleo y subempleo– empeoran en el caso de las mujeres y la juventud, dando cuenta de los problemas que enfrentan ambos grupos para lograr su autonomía económica (Serafini y Egas, 2018; Zavattiero y Serafini, 2016). En el caso de las mujeres, en particular los problemas derivados de su sobre carga de trabajo no remunerado y la ausencia de una política de cuidado que permita redistribuir socialmente dicha responsabilidad (DGEEC, 2017).

De la misma manera que en el caso anterior, en todos los indicadores, el sector rural presenta peores resultados, a excepción de la pensión alimentaria. En general, todas las políticas públicas tienen menor cobertura allí o no existen programas pertinentes a la problemática específica del área. Un ejemplo es la producción de alimentos, fundamental para la generación de ingresos en las familias rurales y para el abastecimiento urbano. Apenas el 7,1% de los hogares productores de alimentos reciben la asistencia del Estado.

Tabla 2:
Indicadores Seleccionados Relativos al Pilar de Inserción laboral y Productiva

Indicadores	Total		Urbana		Rural	
	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Tasa de inactividad	36,0%	2.010.226	35,7%	1.257.587	36,5%	752.639
Tasa de desempleo	5,7%	203.038	6,6 %	149.966	4,0%	53.072
Tasa de Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo (subempleo visible)	5,9 %	212.713	4,8 %	109.176	7,9 %	103.537

Indicadores	Total		Urbana		Rural	
Informalidad						
Población 10-14 años de edad que trabaja	8,3 %	57.490	4,6 %	18.181	13,1 %	39.309
Promedio de Ingreso laboral de la ocupación principal (Gs)	2.397.000		2.698.000		1.802.000	
Ingreso promedio laboral de la población del Q1 y Q2 (Gs)	1.040.000		1.443.000		629.000	
Hogares con actividad agropecuaria que recibieron insumos	5,2 %	38.394	Insuficiencia muestral		7,1 %	36.203

Fuente: [DGEEC, 2019](#)

Los indicadores del pilar de **Previsión Social** están íntimamente vinculados con los del pilar de inserción laboral productiva ya que todos los programas contributivos se derivan de la adscripción al trabajo remunerado y dependiente.

Dados los altos niveles de trabajo por cuenta propia e informalidad, solo el 23,8% de la población ocupada de 18 años o más se encuentra aportando a un sistema jubilatorio. Los bajos niveles de aporte tienen varias explicaciones. En algunos casos se debe a la ausencia de mecanismos pertinentes para incorporar a una amplia proporción de trabajadores independientes, por cuenta propia, en la agricultura familiar, a tiempo parcial o a destajo. Mientras que en otros casos el impedimento principal tiene que ver con la normativa, por ejemplo, la imposibilidad que trabajadores contratados en el sector público puedan aportar al régimen que le corresponde.

Y finalmente, se encuentra el grupo de personas para las cuales, si bien existe jurídicamente la posibilidad de incorporarlas, en la práctica el alto costo de la cotización y el bajo nivel de ingreso obstaculizan su inclusión. Este grupo no es menor, obsérvese que en el caso de los asalariados, solo el 46,5% está cotizando, lo cual muestra que habría una evasión de alrededor del 50% de la seguridad social y esta sería la segunda razón de los bajos niveles de aseguramiento.

Los bajos niveles de inclusión a un régimen jubilatorio se traducen en bajos niveles de protección en la vejez. Apenas el 8,9% de la población mayor de 60 años cuenta con un ingreso derivado de una jubilación. Esta proporción baja al 1,7% en el sector rural.

Tabla 3:
Indicadores Seleccionados relativos al Pilar de Previsión Social

Indicadores	Total		Urbana		Rural	
	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Población ocupada asalariada de 18 años o más que aporta a un sistema de jubilación	46,5%	735.098	49,6%	598.965	36,2%	136.133
Población ocupada de 18 años o más que aporta a un sistema de jubilación	23,8%	758.585	30,3%	618.391	12,2%	140.194
Población de 60 años o más que cobra una jubilación	8,9%	59.023	13,7%	54.632	1,7%	4.391

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares 2018

Además de universalizar las coberturas y para garantizar un piso mínimo de protección social, es necesario reducir las desigualdades. Un ejemplo muy claro es el ingreso para el retiro. Mientras la pensión alimentaria se concentra en los quintiles más pobres y consiste en una transferencia de solo el 25% de un salario mínimo, el sistema jubilatorio se concentra en el quintil más rico exigiendo un aporte importante del fisco para cubrir el déficit que generan las cajas deficitarias que forman parte de la caja fiscal (jubilación del sector público)

La tercera razón por la que se requiere el funcionamiento del Sistema de Protección Social (SPS) Vamos! es la fragmentación y segmentación de la política actual, lo que a su vez conduce a pérdidas de eficiencia, bajas coberturas e inequidades. En la última década se realizaron esfuerzos para superar el vacío institucional en materia de rectoría con el fortalecimiento de las competencias del Gabinete Social para la coordinación de las intervenciones de la Administración Central, lo cual no incluyó otras intervenciones de igual o mayor importancia relativa como los mecanismos contributivos –IPS, Caja Fiscal– y los gobiernos municipales.

La propuesta SPS Vamos! incluye a IPS y las cajas fiscales, y está en proceso de incorporación en el modelo de gestión territorial a los municipios. El rol de los gobiernos locales no puede ser dejado de lado, ya que tienen competencias y recursos propios –impuesto inmobiliario– como los transferidos por el Ministerio de Hacienda. La Ley Orgánica Municipal 3.966/10 incluye entre las funciones varias relacionadas de manera directa a la protección social, lo que los hace instituciones relevantes en la implementación de políticas en tal sentido.

Los gobiernos locales cuentan con recursos transferidos por el gobierno central y el impuesto inmobiliario cuyas recaudaciones están muy por debajo del potencial. Este impuesto además de ser una fuente importante de recursos, es uno de los que más contribuye a la equidad tributaria, por lo que las municipalidades pueden hacer una contribución sustancial a la reducción de las desigualdades en Paraguay.

Recuadro 1.

Funciones municipales en el ámbito de la PROTECCIÓN SOCIAL establecidas en la Ley Orgánica Municipal

1) En materia de salud, higiene y salubridad:

“f. la elaboración de planes municipales de salud conforme a las necesidades de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica; g. la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno-infantil para la población de escasos recursos; h. la organización y coordinación de los Consejos Locales de Salud; i. la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de salud, y en la fiscalización, monitoreo y evaluación de la ejecución del Plan Nacional de Salud, a través de los Consejos Locales de Salud y de los Comités Ejecutivos Locales; j. la prestación de servicios de salud; k. la participación en actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de enfermedades; l. la promoción de la educación sanitaria.

2) En materia de desarrollo humano y social:

“a. la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de atención de sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género; b. la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura social necesaria en el municipio, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, administrado y supervisando su uso para la adecuada prestación del servicio de atención mujer, a la niñez y adolescencia, a la tercera edad y a los sectores vulnerables en general; c. la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables; d. la implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad; e. la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

Las funciones relativas a desarrollo productivo tienen vínculos con la protección social, ya que incluyen acciones que debieran complementarse con intervenciones de protección y formalización del empleo y se insertan en el pilar de inclusión laboral y productiva del Sistema de Protección Vamos !

Además, las municipalidades tienen entre sus competencias la prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres. Este es un rol clave puesto que uno de los factores asociados a la vulnerabilidad social y económica son las inclemencias climáticas. En Paraguay, las mismas se relacionan con la falta de viviendas seguras y la ausencia de infraestructura productiva y de seguros agroclimáticos en la agricultura familiar.

Recuadro 2.

Funciones municipales en el ámbito de la PROTECCIÓN SOCIAL establecidas en la normativa nacional

- Tekoporã: para la validación de las listas de potenciales beneficiarios a nivel territorial, el programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad -Tekoporã- conforma a nivel local la Mesa de Participación Ciudadana (MPC), integrada por las autoridades municipales. Las MPC constituyen así una estructura operativa importante del programa donde además se gestiona la prestación de servicios públicos, tales como: caminos, agua, saneamiento básico y otros, en los territorios de pobreza donde llega Tekoporã.
- Sistema integral de protección a NNA: las oficinas de la Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), son creadas en el ámbito del gobierno municipal, debiendo prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente.
- El programa ABRAZO coordina con las municipalidades el funcionamiento de los Centros abiertos, de protección y comunitarios. En los municipios donde se llevan adelante experiencias emblemáticas de lucha contra el trabajo infantil, como el vertedero de residuos de Encarnación, las olerías en Tobatí y los cultivos de caña de azúcar en Villeta, son acompañados por el funcionamiento de la "Red local de protección social" liderado por la municipalidad.
- La operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza se inicia con la inscripción en la municipalidad de los potenciales beneficiarios, cuyas listas son enviadas a nivel central. Todo el proceso hasta la adjudicación de la pensión es coordinado con el gobierno municipal de la zona.
- La construcción de infraestructura escolar y los servicios de alimentación escolar, son implementados por los gobiernos departamentales y municipales. La priorización de las intervenciones se realiza a través de los procesos de Microplanificación de la Oferta Educativa, que es acordado y validado con las municipalidades por las autoridades educativas locales.

Fuente: Imas, 2018

Sin un enfoque territorial, los programas de protección social pierden impacto, ya que los factores que generan riesgos y vulnerabilidades suelen depender de las condiciones particulares de la región.

A la gran cantidad de instituciones proveedoras de bienes y servicios relacionados con la protección social se agregan la existencia de estrategias de intervención pública que no tienen identificados adecuadamente a los sectores sociales prioritarios y la desatención a los sectores más pobres.

El seguimiento a la implementación de acciones también es débil aunque se han dado avances con la implementación de mecanismos de monitoreo y de evaluaciones puntuales. Sin embargo, es necesario otorgarle mayor institucionalidad a estas iniciativas. El ámbito académico constituye un actor importante en esta fase de la política pública por su capacidad para generar evidencias empíricas con rigurosidad académica y legitimidad política. La participación ciudadana debe ser potenciada para profundizar la representatividad y legitimidad de las políticas públicas. Especial atención deben darse a los Pueblos Indígenas por la obligación del Estado paraguayo de cumplir con la consulta previa e informada.



Sistema de Protección Social VAMOS!

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta Paraguay es integrar las distintas iniciativas en un sistema que asegure la coordinación de programas, así como a las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación.

El Sistema de Protección Social Vamos; *“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”*.

El SPS consta de tres componentes o pilares:

- i. Integración Social, vinculado a las políticas sociales no contributivas,
- ii. Inserción laboral y productiva, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva,
- iii. Previsión Social, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social.

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).

El Sistema busca articular ambos tipos de políticas (universales y selectivas) para lograr una mayor sinergia. Por ello incluye ambos tipos de políticas en el mismo pilar. Esta decisión parte de un cambio radical en la protección social, dado que al inicio del año 2000 esta política se dirigía principalmente a los estratos en situación de pobreza. El actual diseño parte de una concepción amplia de la política como un derecho universal.

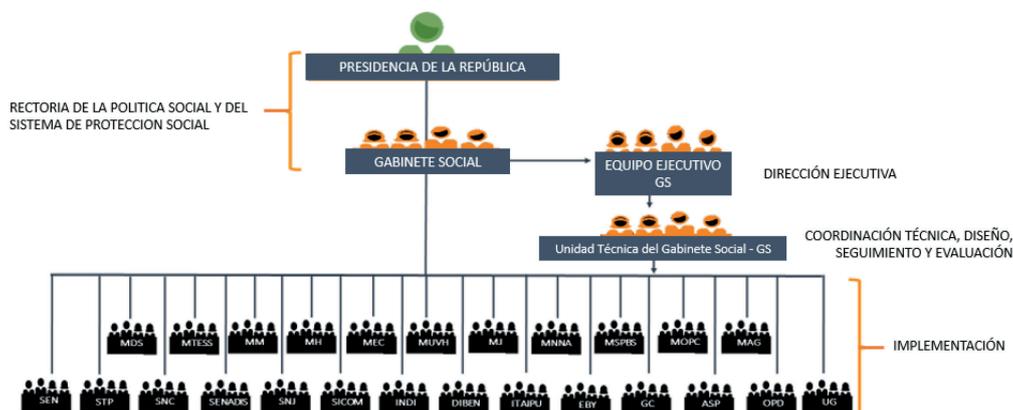
El segundo pilar se refiere a la inserción de la población en edad productiva en la fuerza laboral del Paraguay, de conformidad con los parámetros del trabajo decente; es decir, cuya retribución e ingresos permita a las personas la superación de la pobreza, manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional.

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. También incluye pensiones no contributivas para personas adultas mayores en condición de pobreza.

El Gabinete Social ha venido teniendo un rol de coordinación técnica y política. Esta instancia está integrada por una multiplicidad de entidades entre las que se encuentran los ministerios de Hacienda, Salud Pública y Bienestar Social, Justicia, Educación y Ciencias, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones, de la Mujer, del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, Niñez y Adolescencia. También, por las secretarías Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, Técnica de Planificación (STP), Emergencia Nacional, Información y Comunicación, Cultura, Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Nacional de la Juventud y por la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social y por las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá.

La Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) proporciona el soporte técnico a las funciones, tareas y decisiones del Gabinete Social.

**ORGANIGRAMA FUNCIONAL
GABINETE SOCIAL
DECRETO 376/2018**



Fuente: UTGS, Presentación SPS, diciembre 2018

Tabla 4:
Instituciones con competencia en protección social en cada uno de los pilares del Sistema

Integración Social	Inserción Laboral y Productiva	Previsión Social
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Educación y Ciencias	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Hacienda, Caja Fiscal
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación y Cultura	Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios
Ministerio de la Mujer	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de ANDE
Ministerio de Niñez y Adolescencia	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Banca y similares
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Industria y Comercio	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal

Integración Social	Inserción Laboral y Productiva	Previsión Social
Ministerio del Interior	Sistema Nacional para los Derechos de Personas con Discapacidad	Instituto de Previsión Social
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministerio de la Mujer	
Ministerio de Urbanismo, Hábitat y Vivienda	Ministerio de Niñez y Adolescencia	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Secretaría Nacional de la Juventud	
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	Administración Nacional de Electricidad	
Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	
Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras	
Instituto Paraguayo del Indígena		
Crédito Agrícola de Habitación		
Administración Nacional de Electricidad		
Gobernaciones Departamentales		
Instituto de Previsión Social		
Ministerio de Justicia		
Secretaría Nacional del Deporte		
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Secretaría de Emergencia Nacional		
Secretaría Nacional de la Cultura		

Fuente: Gabinete Social (2019: 18-19)

Cada una de estas instituciones tiene responsabilidades específicas que deben ser integradas de manera a potenciar el impacto de los diversos programas que lideran. La lucha contra la pobreza no tendrá éxito sin políticas universales que permitan a niños, niñas y adolescentes permanecer en el sistema educativo y gozar de buena salud. Pero para ello son necesarias

políticas selectivas para ayudar a las familias a financiar los costos económicos y reducir los de oportunidad, tal como lo hacen Tekoporã y Abrazo.

Paralelamente, es necesario garantizar que el trabajo sea una fuente de ingresos dignos y de seguridad social para los adultos del hogar, de manera que la superación de la pobreza sea de largo plazo al incluir seguridad económica en la vejez.

De igual manera, la promoción de las mujeres y la reducción de las desigualdades no será posible si no se combinan una serie de medidas que logren socializar la carga de trabajo no remunerado –doméstico y de cuidado– que pesa desproporcionadamente sobre ellas, aumentar sus oportunidades educativas y económicas y reducir las diversas formas de violencia de género y discriminación. Los riesgos que enfrentan las mujeres a lo largo de toda su vida no solo afectan su propio bienestar, sino que también reducen su aporte al desarrollo. Las políticas de protección social contribuyen a ambos objetivos.

Así, sea que se analicen los riesgos por ámbitos –pobreza, empleo, salud–, por ciclo de vida –infancia, juventud, adultez, personas mayores–, por área de residencia –urbana/rural–, las políticas tienen la potencialidad de aumentar su impacto en la medida en que se aborden de manera integrada, lo que debe lograrse superando la situación actual de fragmentación de intervenciones.



Desafíos

- Iniciar la implementación del SPS Vamos! con la ampliación de las coberturas de los programas dirigidos a proteger a la población en situación de pobreza y de mayor vulnerabilidad; y en el sector rural de manera a garantizar un piso mínimo de protección universal y cerrar las brechas que persisten (urbano/rurales – indígenas/no indígenas)
- Impulsar la creación efectiva del Sistema de Salud para garantizar su progresiva universalización.
- Implementar una política de cuidado, todavía inexistente en el país, para el cierre de brechas entre hombres y mujeres en la protección social y el ejercicio del derecho a recibir cuidado
- Diseñar e implementar instrumentos como los seguros de desempleo y agroclimáticos, que permitan a las familias suavizar la volatilidad de los ingresos ante eventuales riesgos.
- Diseñar un mecanismo de incorporación efectiva a la seguridad social de colectivos laborales que actualmente no están insertos, ya sea por la ausencia de un marco legal como por imposibilidad de pago de la cotización total.
- Reformar la seguridad social para garantizar su sostenibilidad financiera, así como la equidad de los requisitos de entrada y las prestaciones.
- Incorporar al sistema de protección social a gobiernos locales, dado que cuentan con funciones legalmente establecidas (ley orgánica municipal) y fuentes potenciales de recursos (impuesto inmobiliario).
- Implementar la carrera del servicio civil que incorpore criterios meritocráticos para el acceso y la promoción. Un sistema de incentivos centrados en resultados y la formación permanente se convierte en una condición indispensable. El funcionamiento de un sistema tan complejo como el de protección social no solo requiere un marco normativo e institucional y recursos, sino fundamentalmente exige funcionarios comprometidos con sus objetivos y resultados.

¿Qué **ER** forma?
pensando
el Estado
pospandemia

CADEP
Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Apoyan:

NED National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

py paraguay
debate

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 452 520 / 454 140 / 496 813
Asunción, marzo 2021

www.cadep.org.py