

José Rojas

Universidad Nacional de Asunción -

International Institute of Social Studies – Erasmus University Rotterdam

Sistema de Protección Social – Vamos!*

Análisis de la Arquitectura Político-Institucional

Fecha de Recepción: 23 de octubre de 2018

Fecha de Aprobación: 25 de marzo de 2019

Resumen: Este artículo presenta un análisis del entramado burocrático y los retos político-institucionales inherentes a la construcción de un esquema de gobernanza con los que deberá enfrentar la implementación del Sistema de Protección Social – “Vamos!” en Paraguay. Específicamente el objeto de estudio son los Organismos y Entidades del Estado del Poder Ejecutivo que proveen bienes y/o servicios en materia de Protección Social no Contributiva. En primer orden se analiza el marco institucional vigente y su marco normativo, renglón seguido se estudia la lógica detrás del marco programático (la oferta estatal) de bienes y/o servicios provistos. El tercer capítulo analiza el proceso de planificación y presupuestación institucional y su influencia en el funcionamiento organizacional. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Palabras clave: Protección Social – Políticas Sociales – Coordinación – Instituciones – Gobernanza.

José Rojas

Licenciado en Relaciones Públicas por la Universidad Autónoma de Asunción, Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Asunción, cuenta varias especializaciones en las áreas de Administración, Inversión y Gerencia Pública, Gestión Territorial y Docencia Universitaria. Es Magister en Estudios de Desarrollo por el Instituto de Ciencias Sociales (ISS) de la Universidad Erasmus de Rotterdam (EUR). Fue asistente docente en la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la UNA, ex Coordinador del Programa de Compras Públicas de la Agricultura Familiar por la STP y el MAG. Actualmente se desempeña como Asesor del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del MAG.

* Este artículo forma parte de la tesis de maestría titulada “Coordination and Implementation of Anti-poverty strategies: The case of Paraguay” presentada y defendida en Noviembre de 2016 en La Haya, Países Bajos. Su versión original y en inglés esta accesible en academia.edu

Abstract: This article presents an analysis of the bureaucratic framework and the political-institutional challenges inherent in the construction of a governance scheme with which the Social Protection System – “Vamos!” In Paraguay – must face. Specifically, the object of study is the Organizations and Entities of the State of the Executive Power that provide goods and/or services in the area of Non-Contributory Social Protection. First, the current institutional framework and its normative framework are analyzed, followed by a study of the logic behind the programmatic framework (the state supply) of goods and / or services provided. The third chapter analyzes the institutional planning and budgeting process and its influence on institutional functioning. Finally, the conclusions and recommendations of the study are presented.

Keywords: Social Protection – Social Policy – Coordination – Institutions – Governance.



Introducción¹

Recientemente ha sido lanzado con mucho entusiasmo el Sistema de Protección Social Vamos!, liderado por la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) en conjunto con 9 instituciones integrantes del Gabinete Social de la Presidencia de la República². La propuesta inclusive fue enfatizada ante la ONU durante el primer discurso del Presidente de la República Mario Abdo Benítez, en el mismo se comprometió a “...*profundizar las políticas sociales y enfocarse en consolidar un Sistema de Protección Social con abordaje del ciclo de vida*”. (UTGS, 2018a).

Esta iniciativa en numerosos estudios y artículos ha sido remarcada, como una necesidad prioritaria del Estado paraguayo en materia de Protección Social. La instalación de un Sistema o Red que integre y articule los esfuerzos institucionales de los diferentes Organismos y Entidades del Estado en materia de Protección Social tanto a nivel vertical como horizontal, que permita dotarle de coherencia e integralidad a estas intervenciones, con el fin de consolidar y darle sostenibilidad a los avances alcanzados en la década precedente de crecimiento económico ininterrumpido y descensos en los niveles de pobreza de manera moderada pero sostenida (López-Calva y Lugo, 2015, OCDE, 2017).

En concreto, la UTGS ha documentado el proceso de discusión y diseño del SPS – Vamos!, mediante las Notas Sectoriales de Protección Social 1

1 Este estudio cuenta con limitaciones propias de la temporalidad debido a que el proceso de actualización de datos finalizó en agosto de 2018, posteriormente a ello se inició la redacción final. Esta aclaración se hace teniendo en cuenta que al momento de la remisión final del artículo el panorama institucional ha sufrido variaciones con respecto al periodo de compilación de datos.

2 Disponible en <https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/619-sistema-de-proteccion-social-vamos-fue-lanzado-oficialmente.html#.W7IqbmhKiM8>

y 2. Específicamente en el documento Nota Sectorial de Protección Social 2.0 se establece la visión de *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 (UTGS, 2018b: 4).*

Los 3 pilares principales serían:

- i) Mejorar las condiciones básicas de calidad de vida.
- ii) Mitigar los daños derivados de los riesgos sociales.
- iii) Facilitar el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo de vida.

Este artículo pretende analizar el entramado burocrático y los desafíos político-institucionales inherentes a la construcción de un esquema de gobernanza con los que deberá enfrentar la propuesta de instalación del SPS – “Vamos!”, específicamente a lo que refiere a la Protección Social no Contributiva.

En primer orden se identificará a las instituciones del Poder Ejecutivo responsables de coordinar y ejecutar las acciones tendientes a la Protección Social no contributiva, renglón seguido se analizará su marco jurídico-institucional con respecto a las 4 áreas de Gestión de Políticas Públicas (Planificación, Ejecución, Regulación, Monitoreo & Evaluación).

En segundo término, se indagará sobre los procesos de implementación de los diferentes programas de protección social no contributiva existentes, se agruparán dichas intervenciones públicas en 4 grandes categorías (Microcréditos, Transferencias Monetarias Condicionadas/Incondicionadas, Políticas Asistenciales & Subsidios y Centros de Rehabilitación, Hogares de acogida & Refugios) y se comparará la oferta territorial de dichos Programas agrupados bajo esas grandes categorías.

En tercer orden, debido a su particular importancia y sensibilidad institucional, se dedica un capítulo especial al proceso de planificación y de presupuestación, donde se grafica la ruta crítica que recorre cada año el presupuesto institucional desde su fase de diseño hasta su sanción vía Ley nacional (Que aprueba el Presupuesto General de la Nación del siguiente año fiscal) y cómo este proceso afecta directamente a la implementación final de los Programas y Proyectos.

Por último, se presentan los desafíos de la estructura de gobernanza encontrados y las conclusiones al respecto de los desafíos político-institucionales que deberá sortear la propuesta de Política Pública con el fin de instalar y consolidar un Sistema de Protección Social en Paraguay.

Marco Institucional del Estado Paraguayo en materia de Protección Social No Contributiva

Si bien el antecedente más cercano de creación de un Sistema de Protección Social fue el diseño de la Red de Protección Social “*Saso Pyahu*” en el Marco de la “Política Pública para el Desarrollo Social 2010–2020: Paraguay para Todos y Todas” (CEPAL, 2012), la misma no fue instalada propiamente debido a vaivenes políticos que modificaron el rumbo institucional del país, razón por la cual se adopta como punto de partida del estudio el reciente Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema “*Sembrando Oportunidades*” (2013-2018)³.

En el mismo se identifica que la estructura de gobernanza cuenta con dos niveles de responsabilidades institucionales del Estado paraguayo a nivel central: a) El nivel de **Coordinación** integrado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) mandato recibido por el Decreto 291/13 y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) reorganizada por el Decreto 751/13; b) el nivel de **Implementación** constituido por 24 instituciones, de las cuales fueron seleccionadas 12 que prestan algún bien o servicio directamente a la población meta⁴ relacionado con la Protección Social No Contributiva. La tabla 1 ilustra los dos niveles y las instituciones que la componen:

Tabla 1. Niveles e Instituciones que componen el espectro de la Protección Social no contributiva.

| Nivel de Coordinación: | Nivel de Implementación: | |
|--|--------------------------|-----------|
| Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social (STP) | SNNA | INDERT |
| | SNJ | SENAVITAT |
| | INDI | SEN |
| Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) | MH | SAS |
| | DIBEN | SENADIS |
| | STP | MM |

Fuente: Elarobaración Propia.

A continuación, utilizando la metodología de estudio realizada en el marco del PIEPE⁵, actualizando los datos con los nuevos mandatos instituciones y la nueva institucionalidad creada/jerarquizada, en la tabla 2 se

³ Disponible en <http://www.sembrandooportunidades.gov.py/>

⁴ Si bien el MAG dentro de su amplia oferta institucional de servicios, algunos de ellos tienen componentes de Seguridad Alimentaria (como el PRODERS y la Asistencia Técnica de la DEAg) con la fusión del Programa de Producción de Alimentos (PPA) a la estructura de la DEAg, se dejó de lado las intervenciones que tenían como fin único la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población rural cambiando el enfoque a el de generación de ingresos.

⁵ Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo (PNUD – OEA 2010).

presenta un análisis del marco legal de las competencias y responsabilidades institucionales de las 12 instituciones seleccionadas en relación con los cuatro procesos principales de Gestión de Políticas Públicas: Planificación, Ejecución, Regulación y Monitoreo & Evaluación. Estos procesos se han dividido en cuadrantes, dentro de cada cuadrante se han ubicado los artículos relacionados con estas competencias exigidos por la ley/decreto de cada entidad analizada.

Tabla 2. Análisis de las competencias y responsabilidades institucionales.

| Instituciones/Etapas | Planificación | Regulación | Ejecución | Monitoreo & Evaluación |
|----------------------|---------------|------------|-----------------------|------------------------|
| SNNA/MINNA* | Art. 43** | Art. 41 | Art. 41 | Art. 43** |
| SNJ | 2, 3 | 3 | 2,3 | 3 |
| INDI | 32 | 32 | 32 | 32 |
| MH | 1 | 1 | 1,22 | 1,6,8, 17 |
| DIBEN | 3 | | 3 | |
| STP | 2, 6 | 6 | 6*** | 2 |
| INDERT | 4,8,14,33 | 7,8 | 7,8,14,33 | 41 |
| SENAVITAT/MUVH* | 3,4,5,6,9 | 2 | 1,3,4,7,8,9 | 3 |
| SEN | 1,2,5,9,10,11 | | 1,2,3,4,6,7,8,9,10,11 | |
| SAS/MDS* | 2,4,5 | 8 | 1,3,5,7 | 2,3,6 |
| SENADIS | 2 | 3,19 | 2 | 3 |
| SM/MM* | 2,3,4,5 | 2,5 | 4,11 | |
| TOTAL Art. | 31 | 13 | 35 | 14 |

*Ex Secretarías Ejecutivas actualmente Ministerios del Poder Ejecutivo.

**Normativa derogada por la Ley 6.174 Que eleva de rango a la SNNA y pasa a denominarse MINNA.

***Implementación de los acuerdos en materia de Cooperación Internacional.

Fuente: PIEPE (PNUD y OEA 2010) y Elaboración propia en base a:

- Ley 904/81 del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).
- Decreto-Ley 10/89 Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN).
- Ley 34/92, ex SM actual Ministerio de la Mujer (MM).
- Ley 3909/10 ex SENAVITAT actual Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH).
- Decreto 9.235/95 ex SAS actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Ley 1680/01 ex SNNA actual Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).
- Ley 2615/05 Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).
- Ley 2419/04 Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).
- Decreto 9921/12 Sec. Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS).
- Decreto 262/13 Secretaría Nacional de Juventud (SNJ).
- Ley 4394/11 Ministerio de Hacienda (MH).
- Decreto 4070/04 Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Lo que más resalta de esta tabla es el **Alto nivel de autonomía para planificar y ejecutar** con el que cuentan las 12 instituciones analizadas. La mayoría de las instituciones centran sus esfuerzos o sus responsabilidades legales en las funciones de planificación y ejecución, mientras que las disposiciones legales sobre regulación o control y el monitoreo & evaluación son más escasas (algunas instituciones como DIBEN, SEN y MM no tienen ninguna prerrogativa legalmente vinculante en esas secciones). Esto demuestra que las instituciones analizadas gozan de un alto nivel de autonomía con respecto a las facultades de planificación e implementación de lo que han planeado.

Como resultado hay casos de superposición legalmente definida de mandatos y funciones, que pueden ser más aparentes que reales, ya que una interpretación normativa integradora debería permitir una correcta determinación de la competencia respectiva. Inextenso en el siguiente capítulo se analiza programáticamente los bienes y/o servicios entregados por las instituciones analizadas.

Análisis programático de la Protección Social no contributiva

Para seguir analizando la oferta estatal a nivel central en materia de Protección Social no contributiva brindada a la población en situación de vulnerabilidad, su lógica detrás de la distribución, focalización y la correlación entre las necesidades y la respuesta del Estado paraguayo, en la Tabla 3 a continuación se enumeran las 12 instituciones estudiadas, se presentan sus principales programas/proyectos ofrecidos en el marco del programa “Sembrando Oportunidades” (SO) y su público objetivo.

Es importante destacar que para la lógica emprendida por el programa SO no se categorizaban las intervenciones estatales según los estándares utilizados previamente en los documentos de lucha contra la pobreza anteriores (el ENALP – Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza Periodo 2003-2008 o el PPDS – Política Pública de Desarrollo Social 2008-2013) los cuales dividían el accionar estatal en 3 grandes ejes: Protección Social, Promoción Social e Inclusión Económica.

Para la lógica de SO se redujo a dos ejes la intervención estatal en materia de Políticas Sociales: Generación de Ingresos y Acceso a Servicios Sociales (Incluyendo aquí los servicios específicos de protección social no contributiva, pero también al mismo tiempo, programas que contribuyen a políticas sociales universales más amplias, como salud, identidad o educación), razón por la cual no han sido contempladas ciertas instituciones y programas que sí contribuyen específicamente a la categoría clásica de “Protección Social” como los regentados por la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDEREC), todo el accionar del Instituto de Bienestar Social del MSPBS, el Programa

de Alimentación Escolar y otras intervenciones realizadas por las Gobernaciones o Municipios⁶, así como también no se incluye al Centro de Adopciones del MINNA (ex SNNA), entre otros.

Tabla 3. Instituciones y servicios/bienes provistos en el segmento de Protección Social no contributiva.

| Institución | Año de Creación | Bien/Servicio Proveído | Focalización |
|--------------------|-----------------|---|---|
| SNNA/ MINNA | 2001 | TMC– ABRAZO | Niños y Adolescentes |
| | | Refugios para niños/adolescentes en situación de Vulnerabilidad | |
| SNJ | 2013 | Becas para jóvenes de escasos recursos | Jóvenes |
| INDI | 1981 | Asistencias para comunidades indígenas | Comunidades Indígenas |
| MH | 1991 | Transferencia Monetaria – Pensión Alimentaria para Adultos Mayores | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| DIBEN | 1989 | Subsidios para la salud | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| STP | 2004 | Programa de Micro-Créditos – Familia x Familia* | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| | | Proyecto de Modernización y Mecanización de la Agricultura Familiar (PMAF)* | |
| INDERT | 2004 | Adquisición de tierras para reforma agraria | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| SENAVITAT/ MUHV | 2010** | Subsidio para la vivienda | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| SEN | 2005 | Asistencia en situaciones de emergencia | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| SAS/MDS | 1995** | Programa de Micro-Créditos – Tenondeã | Personas en Situación de Vulnerabilidad |
| | | TMC – Tekoporã | |
| SENADIS | 2012 | Centros de rehabilitación | Personas con discapacidad |
| | | Asistencia a personas con discapacidad | |
| SM/MM | 1992** | Subsidios para iniciativas productivas de mujeres | Mujeres |
| | | Refugios para mujeres en situación de vulnerabilidad | |

*Inició como un piloto financiado por la AECID, luego fue transferido al MAG/INDERT.

** A los efectos de esta investigación, se toma como referencia el año de creación de la Secretaría.

Como resultado directo de la amplia autonomía normativa de las entidades implementadoras de los programas vinculados a la Protección Social no contributiva, deviene que todas ellas han establecido sus propios métodos y criterios para determinar los “sujetos merecedores” de los “no merecedores” para su provisión específica de bienes y servicios entre “su” población vulnerable (UTGS, 2017:19). Esto no solo aumenta los costos de la provisión, sino que también reduce la proporción del presupuesto del programa que se transfiere directamente a los beneficiarios (conocido como *alpha ratio*; ver Devereux ,1999).

Así mismo, se vuelven más propensos los riesgos asociados con la falta de cobertura o exclusión (Tipo I) y, a la inversa, la inclusión de beneficiarios “no pobres” (tipo II) (Mkandawire, 2005). Esto también afecta fuertemente la coherencia e integridad del programa y aumenta los riesgos de influencia política, como podemos ver en la próxima sección.

Como segunda observación se puede mencionar que debido a la alta especialización de algunas agencias y/o la creación de otras con funciones similares, hay varias superposiciones en algunas intervenciones de políticas, situación que se visibiliza en la siguiente tabla.

Tabla 4. Clasificación de los principales programas en materia de Protección Social.

| | |
|---|---|
| Micro-créditos | STP – Familia por Familia SAS – Tenonderã |
| Transferencias Monetarias Condicionadas/Incondicionadas | SAS – Tekoporã SNNA- ABRAZO MH- Pensión Alimentaria Adultos Mayores |
| Políticas Asistenciales & Subsidios | INDI – Comunidades Indígenas |
| | SENADIS – Personas con Discapacidad |
| | SENAVITAT – Vivienda |
| | SEN – Asistencia en Emergencias |
| | DIBEN – Subsidios médicos/medicinas |
| | SNJ – Subsidios para la educación |
| Centros de Rehabilitación, Hogares de acogida & Refugios | SNNA – Niños y adolescentes |
| | MM – Mujeres |
| | SENADIS– Personas con discapacidad |

Otro aspecto que caracteriza a los programas de Protección Social no contributiva, específicamente los referidos al segmento de las **Políticas Asistenciales y Subsidios**, es su alta centralización para obtener la pres-

tación del servicio o asistencia específica: el INDI, DIBEN, SENADIS⁷, SEN⁸ no cuentan con dependencias desconcentradas a nivel territorial. SENAVITAT cuenta con 8 dependencias desconcentradas que cubren los 17 departamentos, la SNJ trabaja en alianza con las gobernaciones para la recepción de carpetas para el Subsidio educativo, pero la evaluación y coordinación de los pagos se hace a nivel central.

Esta situación actual obliga a la población más vulnerable a gastar tiempo y recursos viajando decenas o cientos de kilómetros para ser atendidos por el Estado, de modo que lo que realmente sucede es lo que Geof Wood describe, como un escenario típico de instituciones débiles y cómo éstas proveen el terreno fértil para el fenómeno generalizado y desenfrenado del **clientelismo**.

Usando la “analogía del campesino” se puede explicar cómo las poblaciones vulnerables están *perpetuamente amenazadas por los factores exógenos (clima, precios de mercado, enfermedades), que requieren de enfrentar continuos intercambios y concesiones permanentes entre el consumo presente (cuanto más pobres más grandes son las necesidades) y la inversión futura (cuanto más pobres, menos certeza de las condiciones futuras para cualquier inversión)* (Wood, 2004: 63). Entonces, dado que los mercados son imperfectos y excluyentes, sus activos familiares no pueden proporcionarles la seguridad necesaria y el Estado está ausente o muy distante, en este difícil contexto la población vulnerable no tiene otra alternativa que quedar atrapada en una satisfacción de sus necesidades a corto plazo provista por los intermediarios (líderes políticos locales) a costa de su propio desarrollo personal y libertad a largo plazo.

La última tabla de esta sección muestra el déficit en la cobertura territorial de los tres programas analizados dentro del eje Centros de Rehabilitación, Hogares de acogida & Refugios.

Como se puede apreciar, existe una distribución desigual de la presencia territorial de estos servicios tan importantes para la población vulnerable. Al mismo tiempo, no hay una lógica clara detrás de la presencia o no de estos servicios en el territorio. Con solo mirar los dos departamentos más pobres, Caazapá y Concepción, solo en una ciudad de Concepción hay un “Refugio Abrazo” para niños en situación de vulnerabilidad, las otras dos instituciones no tienen ningún tipo de presencia en estos departamentos donde alrededor del 50% de la población se encuentra debajo del umbral de pobreza (DGEEC 2018).

7 Específicamente en lo que refiere a la expedición del certificado/constancia de discapacidad

8 Actualmente cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencia en Santa Rosa del Aguaray que da cobertura a los departamentos del Norte-Este del país.

Tabla 5. Distribución Territorial Centros de Rehabilitación, Hogares de Acogida & Refugios.

| DEPARTAMENTOS | SNNA* | MM | SENADIS** |
|--------------------|-------|----|-----------|
| Concepción | 1 | 0 | 0 |
| Cordillera | 5 | 0 | 1 |
| Guairá | 1 | 0 | 1 |
| Caaguazú | 3 | 0 | 1 |
| Itapúa | 4 | 0 | 0 |
| Misiones | 1 | 0 | 0 |
| Alto Paraná | 6 | 1 | 0 |
| Central | 17 | 1 | 0 |
| Canindeyú | 1 | 1 | 0 |
| Asunción (Capital) | 3 | 0 | 0 |
| Boquerón | 0 | 1 | 0 |
| Amambay | 0 | 1 | 0 |
| Alto Paraguay | 0 | 0 | 0 |
| Presidente Hayes | 0 | 0 | 0 |
| Ñeembucú | 0 | 0 | 1 |
| Caazapá | 0 | 0 | 0 |
| San Pedro | 0 | 0 | 1 |
| Paraguarí | 0 | 0 | 1 |
| Total | 42 | 5 | 6 |

* Incluidos los refugios privados / de ONG que han firmado acuerdos con la SNNA.

** Incluidos los espacios cedidos en los Hospitales Regionales.

Fuente: Páginas web institucionales y POI 2016.

Análisis de los procesos de planificación y sanción del presupuesto institucional

Finalmente, para comprender cómo las intervenciones estatales en materia de Protección Social no contributivas analizadas en los capítulos precedentes se implementan finalmente en terreno, es muy importante examinar el camino que recorren durante el proceso del diseño de la programación y presupuesto institucional hasta la sanción final de la Ley de presupuesto del año fiscal y cómo el resultado de este proceso afecta a la implementación en sí.

Para el Estado paraguayo, hay dos documentos principales que guían la planificación y presupuesto de las políticas públicas:

- **Planes operativos institucionales (POI):** Es la herramienta de planificación nacional que permite a la alta dirección vincular las prioridades institucionales con los objetivos nacionales de desarrollo. Consta de 7 secciones: Perfil institucional, Justificación y Descripción de programas / Subprogramas / Proyectos, Programación de productos y destinatarios, Cadena de valor pública, Desglose de destinatarios e índices. La rectoría es ejercida por la STP.
- **Presupuesto institucional:** Es un reflejo de las líneas generales de la política seguida por cada administración: En él se establecen las estimaciones de recaudación pública, así como también las diversas asignaciones de recursos que recibirá cada dependencia, En otras palabras, es la expresión numérica de las prioridades de las políticas del gobierno de turno, quien distribuye recursos según las metas que se establecen. El Ministerio de Hacienda (MH) es quien lidera el proceso presupuestario.

Existen múltiples etapas y los actores involucrados en el proceso de programación y presupuestario participan medio año antes de pasar a las acciones de implementación. Usando de guía el material sobre el proceso de presupuestación divulgado por la CADEP (2010), hay 4 etapas previas a la implementación:

Primera Fase. Decreto de Lineamientos POI - Presupuesto:

El proceso comienza con la promulgación del Decreto de lineamientos que contiene las directrices Presupuestarias y de Planificación hacia el final del primer trimestre de cada año fiscal (abril). Aquí, la STP y el MH trabajan juntos para definir los estándares y lineamientos que cada institución debe seguir a los efectos de guiar la confección del Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto institucional. Cada institución ejerce su autonomía para definir la asignación de recursos y la priorización geográfica de su intervención, usando como norte las políticas gubernamentales vigentes.

Segunda Fase. Consolidación:

Hasta finales de junio de cada año, todas las instituciones deben enviar su POI y su presupuesto institucional a la STP y MH para realizar la consolidación y el Anteproyecto del Presupuesto Nacional para el próximo año. Aquí, el POI y el Presupuesto Preliminar toman diferentes caminos: el Presupuesto Institucional continúa el proceso hasta la aprobación y sanción final y el documento del POI permanece en segundo plano porque su validez depende de la sanción del Presupuesto Nacional.

La STP no tiene el mismo poder/capacidad institucional que tiene el MH para realizar ajustes/cambios en lo que se planea en el POI. Su trabajo en esta etapa está limitado solo a verificar la alineación de lo que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo, las políticas sectoriales y lo finalmente programado por los Organismos y Entidades del Estado.

Tercera Fase. MH Remite el Presupuesto al PL:

Cuando el MH finaliza el proceso de consolidación presupuestaria (que puede incluir recortes presupuestarios según la proyección de ingresos para el siguiente periodo), eleva el borrador del presupuesto al Poder Legislativo (PL). De septiembre a diciembre, la Comisión Bi-Cameral del Presupuesto (órgano conformado por representantes de ambas cámaras del Congreso Nacional, Diputados y Senadores) deben discutir, ajustar, modificar (aumentar o disminuir o eliminar) la asignación de recursos definida por el Poder Ejecutivo. El Congreso tiene hasta el 20 de diciembre de cada año para enviar la versión final al Poder Ejecutivo. El Presidente de la República tiene como fecha límite para promulgar (y ser sancionado como Ley) o vetar el Presupuesto Nacional el 31 de diciembre.

Cuarta Fase. Sanción del Presupuesto y Programación Financiera:

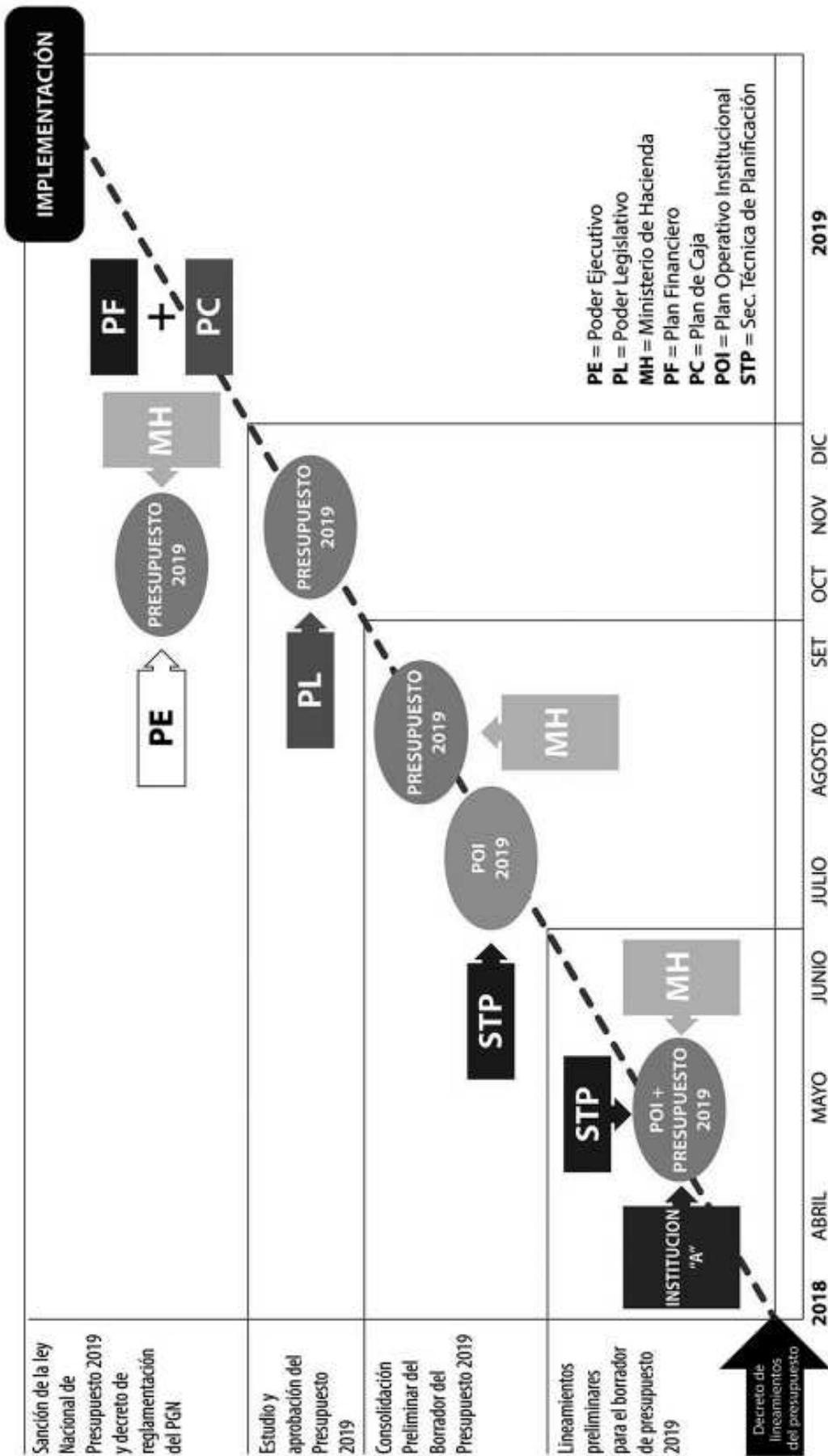
Al comienzo de cada año, una vez que se promulga la Ley del Presupuesto Nacional, el MH inicia el proceso de **Programación Financiera**: este es un instrumento de Gestión Financiera a través del cual se presentan las posibilidades reales de financiamiento del presupuesto sancionado. La programación financiera establece el límite máximo para la formulación del **Plan Financiero**. El mismo es una herramienta de ejecución presupuestaria de los ingresos mediante el cual las Entidades y Organismos Estatales planifican en forma mensual y para el periodo de un año sus estimaciones de Ingresos por cada Origen o tipo de ingresos.

El otro instrumento utilizado es el **Plan de caja**, que es el instrumento de programación de fondos a corto plazo de la Tesorería General (del MH) y las Tesorerías Institucionales. El mismo se ajustará a las prioridades establecidas en el Plan financiero y sujeto a la disponibilidad de recursos provenientes del Tesoro General y los recursos remanentes a nivel institucional. Esta asignación será el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

Todo el proceso es graficado en el Gráfico 1.

Este complejo proceso representa un verdadero reto para la instalación del Sistema de Protección Social, se presentan 2 factores de riesgo bien identificados:

Gráfico 1. Proceso de Programación y Presupuesto.



- a) Riesgos inherentes a incurrir en inconsistencias entre los objetivos planificados, los recursos finalmente aprobados vía Ley Presupuestaria y las metas programadas para el Ejercicio Fiscal:

Como ejemplo práctico de este problema, podemos comparar y revelar algunas incoherencias entre los objetivos institucionales que se planifican (POI), se presupuestan (Presupuesto nacional) y lo que finalmente se aprueba /implementa (Panel de control - STP), como podemos ver, con los objetivos planeados para el ex-SNNA para el programa ABRAZO en la siguiente tabla:

Tabla 6. Año 2016, Meta Planificada, Programada y Aprobada.

| Instrumento/Programa | Presupuesto 2016 | 2016 POI | Panel de Control (Implementación) |
|------------------------------------|------------------|----------|-----------------------------------|
| Niños/as cubiertos por TMC- ABRAZO | 12 | 12,5 | 27,715 |

Fuente: STP- Panel de Control (Noviembre 2016), POI 2016 Presidencia & MH- Ley 5554 Presupuesto Nacional 2016.

Aquí, como se puede observar lo planificado y asentado en el Plan Operativo Institucional de la ex-SNNA (actual MINNA), corresponde a una cobertura de 12.500 niños y niñas que reciben asistencia del Programa ABRAZO. Esta cifra discrepa levemente (-4.1%), a la cobertura ajustada por el Ministerio de Hacienda en el Proyecto de Presupuesto enviado al Congreso de la Nación y posteriormente sancionado vía Ley 5.554 *que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio fiscal 2016*. Finalmente, a la hora de cargar las metas para el año fiscal en curso dentro del Tablero de Control se encuentra una discrepancia del 230% con respecto a lo inicialmente planificado por la institución en su POI entregado a la STP.

- b) La diversidad de etapas y actores involucrados con capacidad de veto presupuestario amenazan los esfuerzos de coordinación interinstitucional:

b.1) Ministerio de Hacienda (MH)

Tiene el poder coercitivo para ajustar los números presentados, en especial en la segunda etapa, con la consolidación de todo el presupuesto, aplicando el criterio de “racionalización”⁹ y en la cuarta fase, una vez que el presupuesto es Ley, con las herramientas de programación

⁹ Véase: <http://www.abc.com.py/edicion-impresita/locales/ordenan-recortar-g-191000-millones-al-presupuesto-2017-de-salud-dicen-1496754.html>

financiera¹⁰ y la asignación mensual del plan de caja pueden ajustar el flujo de efectivo de cada institución según la disponibilidad o según su influencia política entre los ministerios del gabinete. Haciendo que todo el proceso de planificación esté condenado al fracaso o deba ser ajustado sistemáticamente cada principio del año según el clima político reinante.

b.2) Poder Legislativo (PL)

Otra fuente de inestabilidad y que conspira a favor de la falta de previsión del proceso presupuestario (y, por consiguiente, todo el sistema de planificación en Paraguay) es la facultad legal que tiene el Poder Legislativo para modificar discrecionalmente el presupuesto, en varias ocasiones, realizan recortes que perjudican el presupuesto de los programas sociales, como el caso de Tekoporã en 2011¹¹. Y, al mismo tiempo, el Parlamento paraguayo tiene la posibilidad legal de aumentar la asignación presupuestaria, siguiendo criterios simplemente políticos o los beneficios particularistas de un sector, como lo que ocurre con el incremento de los recursos disponibles para la reforma agraria, en el presupuesto 2012. Aquí la intencionalidad no estaba en favor de la reforma agraria *per se*, sino que el verdadero objetivo era proveer de recursos al ente rector a los efectos de vender al Estado una propiedad familiar de un senador¹², desenlace que es harto conocido.

Desafíos de inherentes a la consolidación de una estructura de gobernanza debido a la proliferación de instituciones con mandato de Coordinación

a) La definición del rol de Coordinación compartido por dos instituciones: La STP y la UTGS.

Desde su creación en 2009, la UTGS y la STP han tenido una superposición de roles, disputándose el liderazgo en materia de Coordinación de las Políticas Sociales nacionales. Este tipo de superposiciones tiende a generar discrepancias internas, las cuales no son desconocidos para el Estado paraguayo, ya que en el pasado el Ministerio de Hacienda había presentado un proyecto de ley que buscaba convertir la STP¹³ en un Viceministerio del MH.

10 Véase: <http://www.lanacion.com.py/2016/02/04/plan-financiero-2016-contempla-un-recorte-de-us-111-millones/>

11 Al respecto véase: <http://www.ultimahora.com/el-recorte-plan-tekopora-genera-bloqueo-rutas-n481839.html>

12 Véase: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/indert-pago-g-46000-millones-por-tierras-que-estarian-vinculadas-a-oviedo-matto-555786.html>

13 Véase: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/secretaria-tecnica-pasara-a-ser-una-subsecretaria-de-hacienda-734797.html>

Esta situación pareciera que se resolvería con la promulgación del decreto 291/2013 que encomendaba el diseño y coordinación del Plan de Lucha Contra la Pobreza a la STP, así como también la reorganización del Gabinete Social mediante el decreto 751/2013, en donde el artículo 10 rezaba “...la STP es encargado de ejercer la Coordinación del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social” y el artículo 12° establecía que “La Unidad Técnica (del Gabinete Social) estará a cargo de un (1) Director Ejecutivo, el cual colaborará en forma directa con el Coordinador del Equipo Ejecutivo, de quien dependerá”.

Empero las superposiciones de roles volvieron a reavivarse con la promulgación de la Resolución N° 763/2017 de la Secretaría General de la Presidencia de la República, donde se establece que “la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) es la institución encargada del monitoreo y la supervisión. Evaluación de los Programas Emblemáticos relacionados con la Política Social y el Programa de Reducción de la Pobreza, en el mismo se indicaba que se preveía llevar a cabo, para el año 2018 “un monitoreo de la estructura programática de los programas alojados en el SIIS, con el fin de diagnosticar su alineación correcta con los objetivos prioritarios del Gobierno identificados con el Ministerio de Hacienda”. (UTGS, 2017: 22).

La planificación y programación institucional fueron competencias, hasta la promulgación de esta resolución, una facultad exclusiva de la STP y MH. La resolución N° 763/2017 faculta a los UTGS (en directo conflicto de roles con la STP) a extender su influencia entre los ejecutores del programa SO, al igual que el MH hace con el presupuesto, ahora tienen la capacidad de “corregir” la alineación de su estructura programática, sin ninguna mención del órgano rector por excelencia de la Planificación Nacional (STP).

b) La creación de nueva institucionalidad en materia de Políticas Sociales: el MDS y la UGPR.

Por último, merece un párrafo aparte analizar la reciente creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UGPR).

Mediante la Ley 6137/18, se eleva de rango a la SAS a la categoría de Ministerio, en su artículo primero se establecen taxativamente los nuevos objetivos del flamante Ministerio “... el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con un enfoque a lo largo del ciclo de vida...”. Genera mucha expectativa la promulgación del decreto reglamentario de la ley de creación del MDS, con el cual veremos su alcance, las innovaciones que se plantearán y cuál será su rol/funciones dentro del esquema del SPS.

Renglón seguido, no puede pasar desapercibido el decreto N° 80/18 “POR EL CUAL SE CREA LA UNIDAD DE GESTIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (UGPR)” en cuyo artículo 3 expresa taxativamente sus funciones de planificación (inciso b), coordinación (inciso c) y el artículo 4 inciso c) hace referencia a su rol de *Monitoreo de los programas prioritarios del Plan de Gobierno*.

Para los fines de este estudio merece la mayor atención posible el inminente nuevo decreto de reorganización del Gabinete Social: quiénes lo integrarán, cómo se articulará con la incorporación de la nueva institucionalidad observada, cuáles serán las funciones y roles asignados, así como también el esquema de gobernanza elegido para conducir la instalación del Sistema de Protección Social – “Vamos!”.

Conclusiones

Si bien ha sido un largo anhelo y recomendación de los técnicos especialistas en Políticas Sociales, activistas de la sociedad civil, cooperantes y académicos la instalación de un Sistema de Protección Social que garantice un piso mínimo de prestaciones estatales que permita a los ciudadanos y ciudadanas ejercer su derecho constitucional amparado en el Artículo 6to - De la Calidad de Vida, el mismo representa un gran desafío para el Estado paraguayo en el orden político, económico e institucional que requiere de la concreción de un gran pacto social a nivel nacional.

La iniciativa de la UTGS de lanzar el “SPS – Vamos!” es una oportunidad de poner en marcha una **verdadera reforma institucional** que rompa definitivamente con la inercia, fragmentación, concentración urbana y discrecionalidad con la que se desempeña el Estado paraguayo, específicamente en materia de Protección Social. Esta reforma institucional debe garantizar un esquema de gobernanza sólido y transparente, que permita superar los vicios del mal funcionamiento del sector como se ha descrito en los capítulos precedentes.

Se han dado los primeros pasos, con la elaboración del diseño, documentos sectoriales, las consultas a los diferentes sectores y especialistas, no obstante se ha perdido la primera gran oportunidad de iniciar la reforma mencionada al elevar al rango Ministerial a la SAS, mediante la Ley 6137/18, ya que esta jerarquización resulta incompleta al no incluir dentro de su nueva estructura burocrática a ninguna de las instituciones analizadas, especialmente aquellas que todo su accionar gira en torno a la atención directa de segmentos de la población vulnerable y que fueron creadas por ley como el INDI, DIBEN, MM y la ex-SNNA actual MINNA.

De igual manera, cabe mencionar que el Gobierno de Mario Abdo Benítez está aún a tiempo de rectificar rumbos, tomar las decisiones políticas necesarias a los efectos de garantizar la implementación del Sistema de

Protección Social, dotarle de los recursos necesarios y garantizar un esquema de gobernanza institucional que le permita al Estado paraguayo asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Marco de los ODS – 2030.

Siglas:

| | |
|------------------|---|
| DIBEN | Dirección de Beneficencia y Ayuda Social |
| ENALP | Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza |
| INDERT | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra |
| INDI | Instituto Paraguayo Del Indígena |
| MDS | Ministerio de Desarrollo Social |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MINNA | Ministerio de la Niñez y Adolescencia |
| MM | Ministerio de la Mujer |
| MUVH | Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat |
| MSPBS | Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIEPE | Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo |
| POI | Plan Operativo Institucional |
| PPDS | Política Pública de Desarrollo Social |
| PL | Poder Legislativo |
| SAS | Secretaría de Acción Social |
| SEDEREC | Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales |
| SEN | Secretaría de Emergencia Nacional |
| SENADIS | Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad |
| SENAVITAT | Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat |
| SIIS | Sistema Integrado de Información Social |
| SNJ | Secretaría Nacional de la Juventud |
| SNNA | Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia |
| SO | Sembrando Oportunidades |
| SPS | Sistema de Protección Social |
| STP | Secretaría Técnica de Planificación |
| UGPR | Unidad de Gestión de la Presidencia de la República |
| UTGS | Unidad Técnica del Gabinete Social |

Bibliografía

CADEP (2010). *Guía práctica del presupuesto público*. Asunción. Obtenido de < <http://www.cadep.org.py/2010/12/guia-practica-del-presupuesto-publico-2/>>

CEPAL (2012). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Paraguay*. Santiago de Chile. Obtenido de < http://www.ipc-undp.org/pub/esp/OP263SP_Sistemas_de_Proteccion_Social_en_America_Latina_y_el_Caribe_Paraguay.pdf>

Devereux, Stephen. (1999) *Targeting Transfers: Innovative Solutions to Familiar Problems*, IDS Bulletin 30(2): 61-74.

DGEEC (2018). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso- EPH 2017*. Fernando de la Mora.

López-Calva, Luis F. y Lugo, María A. (2015) *Volatility and Inequality as Constraints to Shared Prosperity: Paraguay Equity Assessment*. Washington, World Bank.

Mkandawire, Thandika (2005) *Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy in a Development Context*. Programme on Social Policy and Development, Paper N° 23, UNRISD, Ginebra.

OCDE (2017) *Multi-dimensional Review of Paraguay . VOLUME 2. IN-DEPTH ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS*: OCDE.

PNUD - OEA (2010). *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo – Paraguay*. Washington. Obtenido de <[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PRY/00059603_Diagn%C3%B3stico%20Nacional%20Proyecto%20Innovaci%C3%B3n%20Estructural%20Poder%20Ejecutivo\[1\].pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PRY/00059603_Diagn%C3%B3stico%20Nacional%20Proyecto%20Innovaci%C3%B3n%20Estructural%20Poder%20Ejecutivo[1].pdf)>

UTGS (2017). *Nota Sectorial de Protección Social*. Obtenido de <<https://www.gabinete-social.gov.py/pagina/69-nota-sectorial-de-proteccion-social.html>>

UTGS (2018a) revisado el 27 de septiembre <<https://www.gabinetesocial.gov.py/articulo/621-presidente-de-la-republica-enfatizo-ante-la-onu-compromiso-gubernamental-con-la-proteccion-social.html>>

UTGS (2018b). *Nota Sectorial de Protección Social 2.0 PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY. LA OPORTUNIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL*. Obtenido de <<https://www.gabinetesocial.gov.py/ccion/51-.html>>

Wood, Geof. (2004) *Informal security regimes: the strength of relationships*.

En Gough, Ian y Wood, Geof. (Eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press.