



Rojas, José

DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL -
VAMOS!

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay, nº 9, 2018, pp. 66-86

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: OCTUBRE 2018

ACEPTADO: DICIEMBRE 2018

Desafíos Político-Institucionales del Sistema de Protección Social - Vamos!^{1*}

José Rojas

Universidad Nacional de Asunción

jarcpy@gmail.com

Palabras Clave: Protección Social, Políticas Sociales, Coordinación, Instituciones, Gobernanza

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 los desafíos concretos de la estructura de gobernanza encontrados, las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Political-Institutional Challenges of the Social Protection System - Vamos!

Key Words: Social Protection – Social Policy – Coordination – Institutions - Governance

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

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.

*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

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, are presented the specific challenges of the governance structure, the conclusions and recommendations of the study.

Introducción

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 (Lopez-Calva y Lugo 2015; OCDE 2017). No obstante, es importante alertar que desde el 2013 a la fecha la reducción de la pobreza se ha estancando y en dicha situación de vulnerabilidad se encuentra el 26.4% de la población paraguaya (DGEEC 2018).

En concreto, la UTGS³ ha documentado el proceso de discusión y diseño del SPS-Vamos!, mediante las Notas Sectoriales de Protección Social 1 y 2. Específicamente en el

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

³ La UTGS fue creada en abril de 2009 a los efectos de constituir el órgano técnico de acompañamiento al Secretario Ejecutivo del Gabinete Social del Paraguay estamento encargado de coordinar la Política Social del gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)

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 y 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 (Micro-créditos, 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

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)⁴.

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*⁵ ejercido por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) mandato recibido por el Decreto 291/13

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 meta⁶ 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

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

⁵ Es importante aclarar que la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) reorganizada por el Decreto 751/13 cumplió un rol secundario durante este periodo de gobierno (2013-2018) en comparación con las competencias y el liderazgo ejercido durante el gobierno anterior. En el último capítulo se detalla con mayor precisión esta transición y las consecuencias posteriores en el esquema de gobernanza del Programa SO.

⁶ 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.

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

Fuente: Sembrando Oportunidades

A continuación, utilizando la metodología de estudio realizada en el marco del PIEPE⁷, actualizando los datos con los nuevos mandatos instituciones y las nueva institucionalidad creada/jerarquizada, en la tabla 2 se 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 y 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.

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

Tabla 2. Análisis de las competencias y responsabilidades institucionales.

Instituciones/Etapas	Planificación	Regulación	Ejecución	Monitoreo y 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 que modifica y amplía la ley 109/ 91 del 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 entidades 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 y 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 SO y su público objetivo.

Es importante destacar que para la lógica emprendida por el programa “Sembrando Oportunidades” 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 si 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 Municipios⁸, así como también no se incluye al Centro de Adopciones de la SNNA (actual MINNA), entre otros.

8 En el marco de la Ley Nº 3966 /10 Orgánica Municipal el Capítulo III De las Funciones Municipales Artículo 12º establece una cantidad interesante de funciones relativas a la Protección Social como ser las establecidas en los incisos 2, 7,8,9 y 10 inclusive.

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	1811*	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	

*Si bien su creación data desde los inicios del periodo independiente se toma como objeto de análisis la ley 109/91 y la ley 4394/11 que modifica y amplía dicha ley

**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

Fuente: Panel de Control - STP. Datos de noviembre de 2016 e informes de gestión institucional

Como resultado directo de la amplia autonomía normativa de las entidades implementadoras de los programas vinculados a la Protección Social no contributiva y la ausencia de una Base de datos común entre los prestadores de bienes y/o servicios sociales al estilo *Cadastro Único para Programas Sociais* del Brasil o *Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales* de Argentina 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). Como efectos se puede citar que aumentan los costos de la provisión para las instituciones, para el beneficiario aumenta el tiempo de espera para acceder al beneficio y a la vez se reduce la proporción del presupuesto del programa que se transfiere directamente a los beneficiarios⁹ (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

⁹ Sobre este punto los evaluadores de la revista sostienen que *no resulta inválido el uso de herramientas específicas por programas, cuando las delimitaciones de las poblaciones objetivos son diferentes. Las focalizaciones deben ajustarse a la delimitación de la población objetivo, sino se convierten en herramientas genéricas que tienen importantes problemas en su aplicación a poblaciones específicas.* Como autor considero que es una falencia de nuestra Protección Social No Contributiva el carecer de un criterio unificado-multidimensional para clasificar a la población objetivo y esta situación merece ser debatida tanto a nivel académico, político e institucional.

Micro-créditos	STP – Familia por Familia
	SAS – Tenonderâ
Transferencias Monetarias Condicionadas/Incondicionadas	SAS – Tekoporâ
	SNNA- ABRAZO
	MH- Pensión Alimentaria Adultos Mayores
Políticas Asistenciales y 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 y Refugios	SNNA – Niños y adolescents
	MM – Mujeres
	SENADIS– Personas con discapacidad

Fuente: Tablero de Control SO

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 prestación del servicio o asistencia específica: el INDI, DIBEN, SENADIS ¹⁰, SEN ¹¹ 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 estas proveen el terreno fértil para el fenómeno generalizado y desenfrenado del *clientelismo*.

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

11 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

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)” (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 y Refugios:

Tabla 5. Distribución Territorial Centros de Rehabilitación, Hogares de acogida y Refugios

Centros de Rehabilitación, Hogares de acogida y 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

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 dos de los 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 casi el 50% de la población¹² se encuentra debajo del umbral de pobreza (DGEEC 2018).

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 como 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.

¹² Específicamente el 46.97% en Caazapá y el 43.97% en Concepción

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:

Fase Primera 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 período), 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.

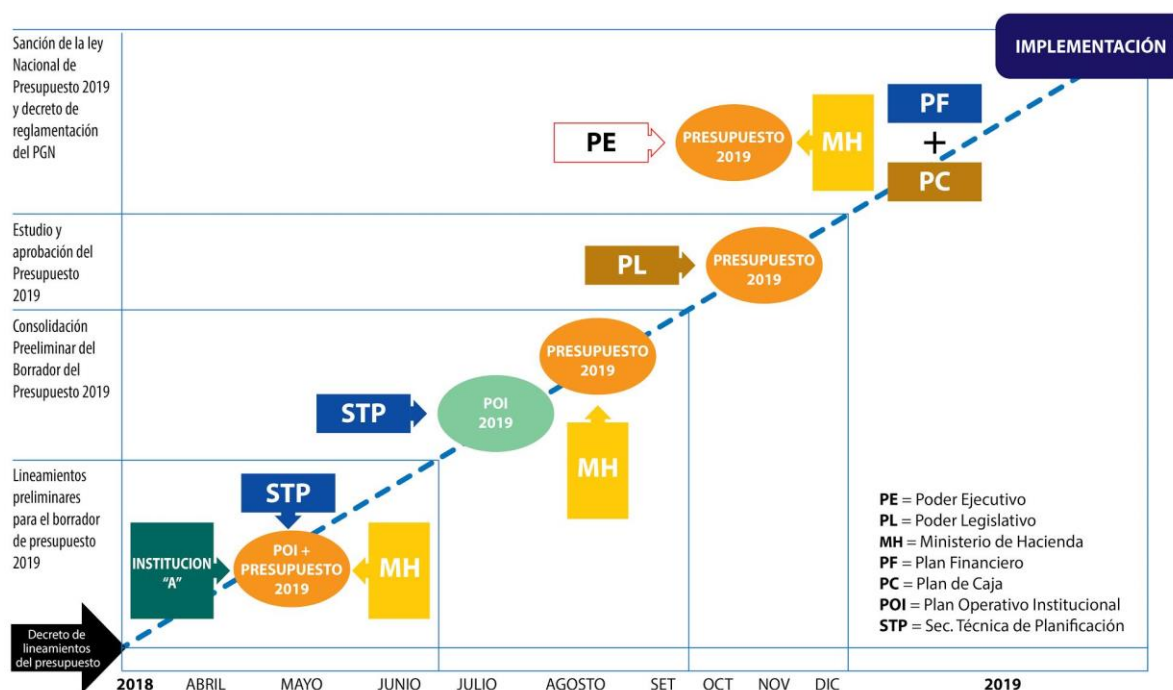
Cuarta Fase Sanción del Presupuesto y Programación Financiera:

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 período 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 de a nivel institucional. Esta asignación será el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

Todo el proceso es graficado en la el siguiente esquema:

Gráfico 1. Proceso de Programación y Presupuesto



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

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	12,000	12,500	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”¹³ y en la cuarta fase, una vez que el presupuesto es Ley, con las herramientas de programación financiera¹⁴ 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 2011¹⁵. Y, al mismo tiempo, el Parlamento paraguayo tiene la posibilidad legal de aumentar la asignación presupuestaria, siguiendo criterios simplemente políticos o los

13 Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/ordenan-recortar-g-191000-millones-al-presupuesto-2017-de-salud-dicen-1496754.html>

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

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

beneficios particularistas de un sector, como lo que ocurrió 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 senador¹⁶, desenlace que es harto conocido.

Desafíos de la 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, los 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 STP¹⁷ en un Viceministerio del MH.

Esta situación pareciera que se resolvería con la promulgación de los decretos 291 y 751 de 2013:

- El decreto 291/13 encomienda *el diseño y coordinación del Plan de Lucha Contra la Pobreza* a la STP.

- El decreto 751/13 reorganiza el Gabinete Social, incluyendo nuevos miembros y se ordena la subyugación de la UTGS bajo el liderazgo del Ministro-Secretario Ejecutivo de la STP, como se puede leer taxativamente el artículo 10°:

“...la STP es encargado de ejercer la Coordinación del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social” y el artículo 12° donde se establece 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”.

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

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

Empero las superposiciones de roles volvieron a reavivarse con la promulgación de la resolución Nro. 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 No. 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 integraran, 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.

Como se pudo observar en los capítulos precedentes el Estado paraguayo, en el segmento de Protección Social no contributiva cuenta con más de 10 instituciones públicas que realizan la prestación de bienes o servicios para población en situación de vulnerabilidad. Todas estas entidades ostentan de una gran autonomía normativa la cual les permite amplias libertades a la hora de planificar y ejecutar sus programas, establecer sus propios criterios de ingreso, permanencia y/o egreso a dichos programas, así como también la construcción y gerenciamiento de sus bases de datos, según sus propios parámetros institucionales.

Todo esto desemboca en lo que ya conocemos: Instituciones superpuestas en lo normativo y fragmentadas en lo operativo, que repiten programas, beneficiarios, sin interconexión de sus bases de datos, con niveles de discrecionalidad altos a la hora de seleccionar beneficiarios o territorios a ser intervenidos, lo cual genera un ambiente propicio para la manipulación política de los programas sociales.

La iniciativa de la UTGS de lanzar el “SPS-Vamos!” es una brillante 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 mal funcionamiento del sector así como también la conformación de una Institucionalidad Social

que sirva de contrapeso al poder que ejerce el Ministerio de Hacienda en la administración pública tal como se ha descrito en los capítulos precedentes.

Es importante señalar que 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 entorno 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.

Por último, 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.

Bibliografía:

CADEP - Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (2010) Guía práctica del presupuesto público. Asunción. Obtenido de < <http://www.cadep.org.py/2010/12/guia-practica-del-presupuesto-publico-2/>>

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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, S. (1999) Targeting Transfers: Innovative Solutions to Familiar Problems. IDS Bulletin 30(2): 61-74.

DGEEC -Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso- EPH 2017. Fernando de la Mora

Lopez-Calva, L. Y Lugo, M. (2015) Volatility and Inequality as Constraints to Shared Prosperity: Paraguay Equity Assessment. Washington, World Bank.

Mkandawire, T. (2005) Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy in a Development Context. Programme on Social Policy and Development, Paper No. 23, UNRISD, Ginebra

OCDE -Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017) Multi-dimensional Review of Paraguay^[1]. VOLUME 2. IN-DEPTH ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS: OCDE

PNUD -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Organización de los Estados Americanos (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 -Unidad Técnica del Gabinete Social (2017). Nota Sectorial de Protección Social. Obtenido de <<https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/69-nota-sectorial-de-proteccion-social.html>>

UTGS -Unidad Técnica del Gabinete Social (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 -Unidad Técnica del Gabinete Social (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/seccion/51-.html>>

Wood, G. (2004) Informal security regimes: the strength of relationships. En Gough, I. and Wood, G. (Eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press.