



**GABINETE SOCIAL**  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
DEL PARAGUAY

**TETÃ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive  
Construyendo el futuro hoy

16-8-2017

# Nota Sectorial de Protección Social

Unidad Técnica del Gabinete Social



## Equipo Técnico

- **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).**  
Liliana Miranda, Directora General de Planificación.
- **Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).**  
Celeste Mancuello, Directora General de Planificación.  
Laura Ramírez, Directora de Planificación Educativa.  
Elizabeth Cáceres, Jefa del Departamento de Monitoreo.
- **Ministerio de Hacienda (MH).**  
Evert Soria, Encargado de la Unidad de Gestión de la SESEAF.  
Rosa Martínez, Coordinadora de Identificación y Selección de Adultos Mayores.
- **Ministerio de la Mujer (MinMujer).**  
Marta Melgarejo, Directora General de Políticas de Igualdad y No Discriminación.  
Gloria Brizuela Verón, Directora General de Planificación y Cooperación.  
Delia Rossana Delgado, Directora de Planificación y Evaluación.
- **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).**  
Patricia Giménez León, Directora General de Planificación y Evaluación.  
María del Pilar Roa Marcaró, Directora de Formulación y Monitoreo de Proyectos.  
Ana Sofía Samudio, Jefa de Departamento de Monitoreo y Evaluación de Proyectos.
- **Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).**  
Mónica Recalde, Directora General de Seguridad Social.
- **Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).**  
Edgar Gómez, Director General de Reducción de Pobreza.
- **Secretaría de Acción Social (SAS).**  
María del Carmen Pérez, Directora General de Políticas Sociales.  
Laura Barrios, Directora de Diseño y Planificación.
- **Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).**  
Ángela Amarilla, Directora de Planificación.  
Gloria Vargas, Jefa de Departamento de Políticas y Planes.

## Coordinación Técnica

### Unidad Técnica del Gabinete Social



## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Marco normativo y Punto de Partida de un Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Diagnóstico social en el marco de la Protección Social.....</b>	<b>7</b>
a) Diagnóstico de la Protección Social No Contributiva .....	10
b) Diagnóstico de la Protección Social Contributiva .....	13
c) Institucionalidad, programas e instrumentos en el ámbito social .....	17
<b>III. Retos al 2018, hacia la instalación del SPS: Ampliación de los servicios sociales y mejora de la gestión.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. Metas al 2023: Instalación del Sistema de Protección Social.....</b>	<b>28</b>

## Introducción

Paraguay ha implementado por más de 12 años programas de protección social con el propósito de enfrentar la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. En el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD) que luego se reconfigura en la Estrategia Nacional Lucha contra la Pobreza (ENALP), surgen algunos Programas de Transferencias Monetarias, en algunos casos Condicionadas (TM), como ser los programas *Tekoporã* (2005) y *Abrazo* (2007) y la Ley N° 3728/2009 que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza (2009). En el 2010, se instaura como política de Gobierno, la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas (PPDS), dentro de la cual se identifica Saso Pyahu (2011-2012) que englobaba a las políticas sociales y de protección social.

En este contexto, se inicia el proceso de elaboración de la Nota Sectorial, que contiene el Marco normativo y Punto de Partida de un Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay, un *Diagnóstico social de la protección social* (No Contributiva y Contributiva, así como la institucionalidad) en nuestro país y también se traza una hoja de ruta a seguir mediante los *Retos al 2018*, hacia la instalación del Sistema de Protección Social (SPS) con los que se pretende ampliar los servicios sociales y plantear una gestión articulada tanto a nivel nacional como local; y las *Metas al 2023*, para la instalación del SPS.

Así también, se analiza los elementos de Piso de Protección Social, Seguridad Social, Formalización del Empleo, Protección y Promoción de las Mujeres, entre otros. Todos estos aspectos contribuyen a la instalación de una visión integral de las Políticas Públicas basadas en principios complementarios y utilizando la focalización como instrumento y la universalidad como fin, centrando los esfuerzos en ambos extremos del ciclo de vida, con una visión a mediano y largo plazo.

Esta Nota Sectorial es resultado del trabajo técnico conjunto de instituciones que conforman el Gabinete Social, con la aprobación de sus máximas autoridades y contó con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea (DUE), a través de los aportes de Clarisa Hardy, asesora internacional experta en asuntos de Protección Social.

Como siguientes pasos, se plantea la definición de mecanismos sociales, institucionales, políticos y fiscales, a través de un acuerdo con toda la ciudadanía para lograr la protección y promoción de los Derechos Sociales, con el propósito de definir acciones concretas a través de Políticas Públicas Sociales. Esto nos permitirá construir una sociedad inclusiva, igualitaria y con pleno goce de los derechos. Así también, se deberá establecer instrumentos que den garantía de una redistribución equitativa de derechos, que atienda las necesidades de los diversos grupos de población según su ciclo de vida, a fin de que las familias interrumpen el círculo vicioso de la pobreza, fundamentalmente los grupos más vulnerables que enfrentan riesgos, específicamente niños, niñas, persona adulta mayor y mujeres.



## Nota Sectorial de Protección Social

### I. Marco normativo y Punto de Partida de un Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay

La Constitución Nacional del Paraguay, en el Art. 4 expresa que *el Derecho de la Vida es inherente a la persona, en general, desde la concepción*. Además, explicita que *“Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica...”*. Igualmente, en el Art. 6 de la Calidad de Vida, se define que *“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.*

El artículo 54 de la Constitución Nacional expresa que *“La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación”*, igualmente el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1.680/01) menciona lo mismo.

Por otro lado, el país, a lo largo de su historia, ha firmado Convenios Internacionales, Pactos y Protocolos vinculados a los Derechos Humanos en general y aquellos vinculados a la mujer, población indígena, personas con discapacidad, jóvenes, adolescentes, niños y niñas, como ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), París, 1948; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), New York, 1979; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) 1994; La Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano (1941); el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe (1994); Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002).

Todos estos instrumentos jurídicos, de aplicación obligatoria en el país, reafirman el propósito de respetar, proteger, satisfacer, no discriminar y preservar niveles mínimos de disfrute de derechos, enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), New York, (1966).

En ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en setiembre de 2015, Paraguay presenta el segundo Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000-2015) y suscribe, junto a otros 192 países, su compromiso en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030). Esta agenda mundial expresa, específicamente en la meta 1.3. *“Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”*.

Entendiendo que la protección social es un conjunto de políticas articuladas, coordinadas y enlazadas a políticas sectoriales (salud, educación y trabajo) que tienen como propósito, apoyar a las personas y familias, administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y así contribuir a superar situaciones de pobreza estructural (Ringold y Rofman, 2008). Es decir, la protección social es una política fundamental que contribuye a la plena realización de los derechos económicos, culturales y sociales. Así la protección social garantiza un nivel de bienestar suficiente que posibilita sostener niveles



de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

En este contexto, en el último quinquenio, se han implementado en el país Programas Sociales que, prioritariamente, abordan la problemática de la pobreza. En el 2003, se elabora el primer documento que plantea un abordaje a dicha problemática, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD) que luego se reconfigura en la Estrategia Nacional Lucha contra la Pobreza (ENALP)<sup>1</sup> y se encarga al Gabinete Social de la República su divulgación y ejecución. A partir de este marco, surgen algunos Programas de Transferencias Monetarias, en algunos casos Condicionadas (TM), como ser los programas TEKOPORÁ (2005) y *Abrazo* (2007) y la Ley N° 3.728/2009 que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza (2009).

En el 2010, se instaura como política de Gobierno, la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas (PPDS), atendiendo a cuatro ejes específicos: i) Calidad de Vida; ii) Inclusión Social, Superación de la Pobreza y la Desigualdad; iii) Crecimiento Económico sin Exclusiones, y iv) Fortalecimiento Institucional y eficiencia en la inversión social.

Otras iniciativas en el marco del PPDS fueron: 1. Saso Pyahu (2011-2012) que englobaba las políticas sociales de protección social de Paraguay, cuya población objetivo eran las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, de acuerdo a criterios territoriales, y 2. El Plan de Acción de la Alianza Público-Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con Énfasis en la Familia – APEX (2012) que planteaba un sistema de diagnóstico y tipificación de las familias paraguayas en condiciones de pobreza (pobreza de ingresos, pobreza de calidad de vida y pobreza de título-arraigo), orientando la intervención de la oferta pública a través de estrategias de ingresos del empleo, titulación, crédito, asistencia técnica, educación, salud, y organización de asociaciones.

En lo que respecta a planificación, en noviembre de 2013, el gobierno instala una serie de mesas de consultas a varios niveles gubernamentales, para consensuar líneas estratégicas de coordinación y articulación de acciones. Como resultado de este proceso, se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo con proyección al año 2030. Ese mismo año, según Decreto N° 291/2013 se encarga la elaboración e implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza a la Secretaría Técnica de Planificación.

En el año 2015, el gobierno nacional suma a los esfuerzos de combate a la pobreza la promulgación de la Ley N° 5.446/15 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales que tiene como objetivo general “promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales: fundamentales para su empoderamiento y desarrollo” (Artículo 1, Ley N° 5.446/15).

A pesar de los avances en el ámbito social, los programas desarrollados en los últimos años no han podido responder en su totalidad a los retos de la universalización del trabajo decente, la reducción de las brechas que generan desigualdades de género y grupos étnicos, además de no responder a la compleja multiplicidad de programas sectorializados y desarticulados entre sí.

---

<sup>1</sup> Aprobada por Decreto N° 8.152/2016, por el cual se aprueba el marco de regulación y articulación de las Políticas Programas Sociales, contenido en el documento denominado “Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza”



En este contexto, el cumplimiento de acceso a derechos requiere la instalación de un Sistema de Protección Social con el propósito de articular, gestionar y proveer los servicios vinculados a la protección y promoción social, implementados por políticas sectoriales. Por lo expuesto, el Estado paraguayo, como garante de derechos universales (Bertranou, 2010), deberá tender a universalizar la protección social y transformarla en un derecho exigible de manera a garantizar el ingreso y las condiciones de vida digna para la ciudadanía, parte central de la política social (Cecchini, Filgueira, Martínez, Rossel, 2015).

La implementación del Sistema de Protección Social permitirá enfatizar tres ejes prioritarios: i. Condiciones básicas de calidad de vida, referidas a pisos de protección social; ii. Prevención y mitigación de riesgos; y iii. Acceso a oportunidades. Si bien la protección social es universal, esto no impide implementar mecanismos de focalización priorizando a quienes se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, y aquellas personas que tienen mayor probabilidad de ser pobres o de sufrir un daño, a partir de un determinado riesgo o amenaza, como ser los niños, niñas y adolescentes, por un lado, y personas adultas mayores, por el otro (Cecchini y Martínez, 2011).



## **II. Diagnóstico social en el marco de la Protección Social**

La protección social es la política a través de la cual los Estados garantizan el acceso a derechos a sus habitantes más vulnerables. Sin embargo, esa protección dista de ser la norma para la mayoría de la población del mundo, ya se trate de la población adulta, mujeres o de los niños, niñas y adolescentes.

La protección social permite aumentar la eficacia de las inversiones en los servicios de salud, educación, agua y saneamiento como parte de un conjunto esencial de servicios para la población. Las inversiones en materia de protección social no sólo promueven el avance hacia la conquista de varios de los Objetivos de Desarrollo del Sostenible, sino que ofrece la posibilidad de reducir el grado de vulnerabilidad de la población frente a los desafíos mundiales, como las crisis económicas sucesivas, la inestabilidad de los precios de los alimentos y otros artículos de primera necesidad y el cambio climático.

En las diferentes etapas de la vida existen riesgos específicos que permanecen a lo largo del ciclo de vida, independientemente de la edad, como ser las discapacidades, las enfermedades, las carencias habitacionales y el acceso a servicios básicos, entre otros (Bertranou, 2010).

En el proceso de garantizar el bienestar a lo largo de la vida, los niños, niñas, adolescentes y las personas adultas mayores son los grupos etarios que están expuestos a riesgos más severos dado el grado de dependencia. Tanto la infancia como la vejez requieren de un sistema de mitigación y reparación ante los riesgos previsibles de indefensión y desatención de derechos sociales básicos (educación, salud, habitabilidad, seguro social).

Por otro lado, la población adulta mayor presenta riesgos asociados principalmente a la disminución de sus ingresos, debido a que durante la etapa de envejecimiento la productividad de las personas va disminuyendo y tienden a ser excluidas del mercado laboral formal. El envejecimiento trae consigo, además, un incremento en la incidencia de padecimientos crónicos, enfermedades mentales y otras. Esta situación se agrava cuando la trayectoria laboral formal está asociada al acceso a la protección social en la vejez. Esto implica que las altas tasas de informalidad laboral lleven a plantearse estrategias frente a los desafíos del acceso universal a la Protección Social (Bertranou, 2010).

Los sectores considerados en situación de vulnerabilidad aglutinan a personas que no tienen las mismas condiciones que otras.

Por un lado, se encuentran los niños, niñas y adolescentes donde la evidencia muestra que la protección social puede mejorar las vidas de los niños, las familias y las comunidades, a menudo con mayores impactos para los más pobres y marginados. Rigurosas evaluaciones de impacto cuantitativo y cualitativo de diversos países muestran que la protección social puede mejorar las múltiples dimensiones del desarrollo humano, incluyendo: mejoras significativas en el consumo de alimentos y la diversidad alimentaria; matrícula escolar, asistencia y terminación; el uso de los servicios de salud y la reducción de la morbilidad; y sentido del bienestar y de la autoestima.

Los impactos demostrados de la protección social en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes duran mucho más allá de la infancia, aumentan la productividad de los adultos, disminuyen la carga de pérdidas en el desarrollo humano y contribuyen a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Los programas de protección social también tienen repercusiones económicas más inmediatas al permitir a los hogares realizar inversiones





productivas y aumentar la participación en los mercados de trabajo, estimular la demanda en los mercados locales y reducir la pobreza.

Los primeros 1.000 días a partir del inicio del embarazo hasta el segundo cumpleaños del bebé son críticos para el desarrollo humano a largo plazo. Una nutrición adecuada durante este periodo produce beneficios para toda la vida: crecimiento sano y desarrollo del cerebro, sistema inmunológico más fuerte, cociente intelectual más alto, mejor desempeño escolar, mayor potencial productivo. Se estima que una nutrición adecuada en los primeros 1.000 días de los niños y niñas podría potenciar un ahorro a nivel global de 20 a 30 billones de dólares en gastos de salud, incrementar la ganancia en productividad de hasta US\$ 138 por cada dólar invertido y elevar el PIB en 3% anualmente.

Pero no invertir genera costos: niños y niñas llegados a la edad productiva sólo podrán acceder a empleos de baja calidad, serán más propensos a enfermedades que supondrán significativas cargas al sector de la salud pública. Igualmente, serán menos productivos y el Estado deberá invertir ingentes recursos en la búsqueda de nivelar sus capacidades, de forma a promover la empleabilidad y, con ello, el acceso a mejores empleos, y apoyarlos con programas de protección. En Paraguay, se estimó que los costos totales de la desnutrición al año 2005 alcanzaron aproximadamente unos 149 millones de dólares. El costo de la desnutrición fue 37% superior a los gastos públicos en salud (incluyendo agua potable y saneamiento básico) del año 2005.

Por otra parte, en las mujeres, la vulnerabilidad está cruzada por los efectos de la división sexual del trabajo que las lleva a la exclusión de empleos de calidad, lo que se traduce en un mayor desempleo o en la ocupación en actividades de baja productividad, informales y sin protección social. Muchos de estos problemas se derivan de un menor acceso a activos fundamentales como la tierra y el crédito, así como por la necesidad de equilibrar sus responsabilidades de proveedora con las domésticas y de cuidado. Este entramado de desigualdades las hace más proclives a contar con menores y más inseguros ingresos” (Serafini, 2015).

Las mujeres son vulnerabilizadas por las desigualdades sociales de género que permean la sociedad e impactan en mayor medida en las mismas, reduciendo sus capacidades, oportunidades y poniendo límites a sus proyectos de vida.

Cuando se observa la condición laboral en ambos sexos, sobresale una mayor proporción de mujeres sin ingresos propios, un menor nivel de remuneración y las peores condiciones laborales, a pesar de contar con el mismo nivel educativo. Esto demuestra la existencia de barreras de género para la autonomía económica de las mujeres.

Los avances en la autonomía física de las mujeres se encuentran obstaculizados por la violencia contra ellas. Esta violencia se manifiesta de múltiples formas, siendo la que se observa en el espacio familiar e intrafamiliar la que pareciera ser la de mayor incidencia.

Las mujeres que residen en el área rural no tienen los mismos beneficios o posibilidades que las que residen en zonas urbanas, estas últimas cuentan con un mayor nivel educativo, tienen menores tasas de fecundidad, por ejemplo. La situación empeora considerablemente si se cruzan con los datos disponibles por etnia y nivel socioeconómico (Sarabia Barquero, Serafini- 2016)

Tanto las mujeres como los hombres, tienen casi el mismo nivel de pobreza (29% y 28,7% respectivamente). Por áreas de residencia, en el área urbana, el comportamiento en los niveles de pobreza, se repite, es decir, no existe diferencias estadísticamente significativas



entre mujeres y hombres (21,8% y 22% respectivamente). Sin embargo, en el área rural, las mujeres presentan mayores niveles de pobreza que los hombres (40,9% y 38,6% respectivamente). Esto implica que, de cada 100 mujeres que residen en el área rural, 41 mujeres se encuentran en condición de pobreza.

De acuerdo al informe denominado Paraguay, *Panorama de Protección Social*. Diseño, Cobertura y Financiamiento (2016) de la OIT y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, referente al cumplimiento de las cuatro garantías de ingresos recomendadas para enfrentar diversos riesgos en el ciclo de vida de las personas, es posible concluir que en la actualidad en el país se presentan brechas de protección significativas, pese a los avances observados en cada una de ellas en el último tiempo.

Así, en el caso de la garantía de salud esencial y no obstante el significativo aumento de los recursos públicos en salud y del mayor alcance en cobertura logrado por el IPS y otros programas contributivos, que han permitido elevar la cobertura de la población beneficiaria a casi el 30% de los ocupados, todavía persisten importantes brechas en la materia. Aún el acceso a la protección en salud depende crucialmente de la capacidad de pago de las personas.

En el ámbito de *garantía de ingreso para niños y adolescentes*, la protección de los mismos, el desarrollo e implementación de programas de transferencias condicionadas ha permitido beneficiar a importantes segmentos de la población objetivo y, como en el caso del programa Tekoporá, aumentar en forma sostenida la cobertura de las familias beneficiadas y con un alto grado de eficacia en el uso de los recursos. Un mayor alcance en esta dimensión puede ser logrado por la vía de institucionalizar esta experiencia como una red de apoyo a la población vulnerable lo que permitiría ampliar sus efectos hacia mayores segmentos de beneficiarios y coordinar las acciones de otros programas complementarios que están orientados a una misma población objetivo.

Por otro lado, la *garantía de ingresos para personas en edad de trabajar*, indica en cuanto a la protección frente a los riesgos asociados con la edad laboral activa se presentan brechas importantes. En primer término, no se cuenta con un esquema de protección ante el desempleo y el esquema de servicios de empleo aún presenta debilidades propias de su reciente implementación y escasez de recursos, lo que favorecería la persistencia de actividades de baja productividad y empleos informales carentes de toda protección.

Respecto a la *garantía de ingresos para adultos mayores*, el informe señala que la cobertura de la de la población mayor de 65 años que proporcionan los esquemas contributivos supera apenas el 14% y que en los últimos años esta situación ha mostrado claros avances en cobertura por la vía del programa de garantía alimentaria para dicha población, el que es financiado con rentas generales, y que ha registrado un creciente aumento de la cobertura de beneficiarios quienes reciben un 25% del salario mínimo.



Finalmente, el informe propone la identificación de las políticas y programas de protección social en las dimensiones analizadas y proporciona una perspectiva detallada de los desafíos a abordar. La naturaleza de las brechas existentes y su cuantificación proporcionan una base indispensable para seleccionar un conjunto de políticas y acciones que permitan avanzar con efectividad en su reducción. Junto con desarrollar las potencialidades asociadas con una mayor coordinación y fortalecimiento de las instituciones existentes en las diversas áreas estudiadas, también se requerirá de mayores recursos para financiar las nuevas demandas de protección (Casali & Velazquez, 2016).

En referencia al diagnóstico, los enfoques de ciclos utilizados por las intervenciones de la política pública sectorial, se observa la siguiente correlación entre Ciclo de Vida y rangos etarios, según cada institución implementadora de Programas Sociales.

**Cuadro 1: Ciclo de Vida, según manuales operativos de Programas Sociales**

Ciclo de Vida	Rangos etarios	Institución
<b>Primera infancia</b>	0 a 8 años	MEC/SNNA/SAS/MSPyBS (Plan Nacional de Desarrollo Integral de la primera infancia)/SAS
<b>Niñez</b>	0 a 13 años	SNNA (Ley N° 2.169/03)/SAS/MEC
<b>Adolescencia</b>	14 a 17 años	SNNA (Ley N° 2.169/03)/MAG/SAS/MEC
<b>Juventud</b>	18 a 29 años	SNJ (PEI)/MAG/SAS/MEC/MINMUJER
<b>Adulthood</b>	30 a 64 años	MSPyBS/MTESS/MAG/SENAVITAT/ MH/MM/SAS/MINMUJER, entre otros
<b>Adulthood mayor</b>	65 y más años	MH (Pensión Alimentaria de Adultos Mayores N° 3.728/2009)/MINMUJER/MSPyBS/SAS.

**Fuente:** Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Elaboración propia con base en datos de revisión documental institucional.

Por otro lado, para calcular indicadores de infancia, niñez y adolescencia (rangos etarios de 0 a 4 años, y de 5 a 17 años), se utilizaron las desagregaciones adoptadas por la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS).

Los resultados del análisis se organizan según las estadísticas que responden a protección social no contributiva y contributiva. Por último, este apartado presenta un diagnóstico de la institucionalidad actual como punto de partida para la instalación del sistema y, en este mismo sentido, incluye un resumen de la situación actual de programas sociales e instrumentos.

### **a) Diagnóstico de la Protección Social No Contributiva**

#### **Distribución de la población total por ciclos de vida, por Condición de pobreza, sexo y áreas de residencia**

La estructura de la población total, por ciclos de vida, ofrece un panorama general de la dinámica social paraguaya y proporciona pistas sobre las intervenciones necesarias de la Protección Social para Paraguay. En este apartado, se presenta un diagnóstico social y demográfico, a partir, principalmente, de la Encuesta Permanente de Hogares 2016 (EPH) de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). La información se desagrega por 5 rangos etarios, los cuales corresponden a: Infancia, de 0 a 4 años; Niñez y Adolescencia, de 5 a 17 años; Juventud, de 18 a 29 años; Adulthood, de 30 a 64 años, y Vejez, de 65 y más años de edad.

Paraguay cuenta con una población joven, pues el 58% de la población tiene menos de 30 años de edad, mientras que la población entre 30 y 64 años de edad representa el 36% y las personas adultas mayores, es decir, 65 y más años de edad, conforma el 6% del total de la población, según se puede apreciar en el Cuadro 2.



Considerando los ciclos de vida, la población en situación de pobreza está más concentrada en el grupo de niñez, adolescencia y juventud, representado por el 67%.

**Cuadro 2:** Distribución de la población según sexo y ciclos de vida

Ciclos de Vida	Hombres		Mujeres		Total		No Pobre (Frecuencia)		Pobre (Frecuencia)		Frecuencia Total	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia Total	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia Total	%
0 a 4 años	358.206	10,5	337.113	10,0	695.319	10,3	421.531	8,8	273.081	14,0	694.612	10,3
5 a 17 años	933.519	27,3	850.954	25,3	1.784.473	26,3	1.091.565	22,7	689.461	35,4	1.781.026	26,4
18 a 29 años	733.043	21,5	733.076	21,8	1.466.119	21,6	1.122.613	23,4	332.758	17,1	1.455.371	21,5
30 a 64 años	1.198.320	35,1	1.222.666	36,4	2.420.986	35,7	1.854.128	38,6	561.193	28,8	2.415.321	35,8
65 y más años	193.110	5,7	215.779	6,4	408.889	6,0	315.299	6,6	92.779	4,8	408.078	6,0
<b>Total</b>	<b>3.416.198</b>	<b>100</b>	<b>3.359.588</b>	<b>100</b>	<b>6.775.786</b>	<b>100,0</b>	<b>4.805.136</b>	<b>100</b>	<b>1.949.272</b>	<b>100</b>	<b>6.754.408</b>	<b>100</b>

Fuente: Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Elaboración propia con base en datos de EPH 2016 – DGEEC.

## Evolución de los índices de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad en la distribución de los ingresos<sup>2</sup> y desigualdad de género

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, entre los años 2011 y 2016, la pobreza total se redujo del 37,03% al 28,86%.

En cuanto a la desigualdad, el coeficiente de Gini<sup>3</sup> arroja leves variaciones en los últimos 13 años: en el 2003 el coeficiente de Gini era 0,5501 y en el 2016 fue 0,4918.

El leve descenso de la desigualdad es más notorio en la población rural, con un Gini que pasó de 0,5578 en el 2003 a 0,4906 en el 2016 que, en la población urbana, cuyo tránsito del 2003 al 2016 es de un Gini de 0,5221 a 0,4476 (EPH, 2016).

Un reciente estudio realizado en el país por la Unión Europea y el Ministerio de la Mujer, denominado *Análisis de las brechas de género en Paraguay (2016)* refiere que: “En el período de mayor caída de la pobreza se verificó un incipiente proceso de feminización de la pobreza rural debido a que la pobreza se redujo más rápido en los hogares con jefatura masculina que en los hogares con jefatura femenina”.

La violencia de género es un problema público de violación de derechos humanos que debe ser abordado a fin de lograr el desarrollo y bienestar de las personas, en especial de las mujeres, como sujetas plenas de derecho. En referencia a la violencia basada en género, los resultados de la Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar (2013), señalan que: 1 de cada 5 personas entrevistadas sufrió violencia intrafamiliar; 1 de cada 4 personas entrevistadas vivió hechos violentos en su niñez dentro de la casa y el 63% de las personas consultadas que sufrieron violencia física no superaron los 9 años de escolaridad. Así mismo, las mujeres sufrieron violencia física tres veces más que los hombres y, en cuanto a violencia psicológica, dos veces más que los hombres. “La violencia doméstica o intrafamiliar era el cuarto hecho punible más denunciado en 2015 y el segundo en el 2016, conforme a datos del Ministerio Público. Las mujeres que más denuncian tienen entre 18 y 40 años, es decir, mujeres

<sup>2</sup> Clarisa Hardy, Informe Final sobre Protección Social en Paraguay, mayo 2017.

<sup>3</sup> El coeficiente Gini mide la desigualdad en la distribución de los ingresos. Toma valores de 0 a 1. Esto significa que mientras más se acerca al 0, hay mayor igualdad en la distribución de los ingresos y, cuanto más cercano a 1, mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.



*en edad reproductiva, teniendo como principal agresor la pareja o ex pareja sentimental"* (Centeno, 2016, pág. 55)<sup>4</sup>.

Según los datos estadísticos del Sistema 911 de la Policía Nacional, en el año 2016, se reportaron 42.620 casos de violencia intrafamiliar, 168 de coacción sexual y violación y 133 casos de acoso sexual; totalizando 42.921 casos reportados.

Según datos estadísticos del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana basados en los reportes estadísticos de la Policía Nacional, entre los años 2007-2016, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas de coacción sexual es de 71,9% a nivel nacional, de los cuales el 87,0% de las víctimas son niñas y adolescentes mujeres. En tanto que el 71,7% de las víctimas de violencia doméstica son niñas y adolescentes.

## **Pobreza e infancia** <sup>5</sup>

La pobreza infantil merece una consideración especial debido a que difiere de la de los adultos porque expone a los niños a todo tipo de violencia por su indefensión y vulnerabilidad, limita su acceso equitativo a los servicios sociales de salud, educación y agua potable en el momento de crecimiento más importante de la vida humana y genera un desarrollo insuficiente de sus capacidades humanas, que los marca definitivamente por toda su vida, e incluso la de sus hijos. Para romper el círculo vicioso de la pobreza y alcanzar niveles de desarrollo social y económico sostenibles, es imperativo trabajar con la población desde los primeros años de vida de niños y niñas, y aún antes, durante el período de gestación de la madre. Si además se focaliza en la niñez de los estratos más pobres y vulnerables, el proceso tiene un efecto potenciado.

Quienes más sufren los impactos de la pobreza son, como es recurrente en América Latina, los niños, niñas y adolescentes. La pobreza es un fenómeno multidimensional; es a la vez causa y efecto, y como tal su medición ya no puede ser relevada a partir de las evaluaciones de la pobreza que se centran únicamente en los niveles de ingresos. La pobreza infantil es algo más que una falta de dinero, y sólo puede ser entendida como la negación de una serie de derechos establecidos.

La pobreza sobre la base de ingresos no es suficiente, por ejemplo, para captar la experiencia de las jóvenes víctimas de la pobreza, traducidas en frustraciones, inestabilidad emocional y afectiva, entre otros. Los jóvenes sienten una gran desazón por las dificultades que enfrentan, como la falta de empleo o no tener medios para estudiar<sup>6</sup>.

La infancia en Paraguay constituye prácticamente la mitad de la población en situación de pobreza: del total de más de un millón novecientos mil (1.949.272) de personas en condiciones de pobreza, 962.542 son niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años de edad (el 49,4%).

De acuerdo con las cifras de la Encuesta Permanente de Hogares del 2016, en el país, hay más de 600 mil niños con una edad menor o igual a 10 años, en situación de pobreza; esta cantidad de niños, representa el 40% del total de los niños en ese rango de edad. En pobreza extrema están alrededor de 136 mil niños, el 9% del total de niños del país.

<sup>4</sup> Ministerio de la Mujer. Violencia contra las mujeres en Paraguay: Avances y Desafíos (2016), recuperado de [http://mujer.gov.py/application/files/8614/8545/5576/estudio\\_de\\_violencia\\_FINAL.pdf](http://mujer.gov.py/application/files/8614/8545/5576/estudio_de_violencia_FINAL.pdf)

<sup>5</sup> Clarisa Hardy, Informe sobre Protección Social en Paraguay.

<sup>6</sup> Diagnóstico exploratorio de identidad y participación juvenil. Viceministerio de la Juventud. Ministerio de Educación y Cultura. 2009.



Por lo tanto, el foco central en la Protección Social debiera ser en infancia, no sólo porque ellos constituyen la población de mayor vulnerabilidad dada su dependencia, sino porque sus propias condiciones de vida actual y futura (accesos a niveles de nutrición, educación, recreación, salud y vivienda) están asociadas a las de su núcleo familiar: la empleabilidad y calidad del empleo de los adultos, así como a sus ingresos; a las condiciones de vivienda y habitabilidad con servicios e infraestructura social básica, por mencionar algunas de las más relevantes.

El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que aportan a la economía familiar, en el último lustro han disminuido en 3,1 puntos (2011 al 2016), pero aún se requieren esfuerzos importantes para erradicar esta situación. Es decir, de cada 100 niños de 10 a 14 años, 8 se encuentran en dependencia laboral (trabajo remunerado). El trabajo infantil se incrementa en el área rural con respecto al área urbana (10,7% y 6,2% respectivamente)<sup>7</sup>.

Ante esta situación, los programas de transferencias monetarias pretenden, por un lado, dar respuesta a una problemática que compromete el acceso universal a los servicios sociales, en especial a la salud y la educación formal de los niños y niñas y, por otro lado, combatir el creciente número de población menor a 15 años de edad que se encuentra en situación de explotación laboral y que pone en riesgo su integridad sicosocial.

### **Pobreza y adultos mayores <sup>8</sup>**

Según la última información disponible sobre las condiciones de vida de la población (EPH, 2016), el 22,8% de los adultos mayores se encuentra en situación de pobreza medida a través del ingreso. La menor incidencia de la pobreza respecto de la población total (estimada en 28,9%) se debe en gran parte al efecto de la pensión alimentaria orientada a personas adultas mayores en situación de pobreza (Ley N°3.728/2009). Si se excluyera a la pensión alimentaria de los presupuestos familiares, la incidencia de la pobreza por ingresos de la población adulta mayor alcanzaría el 31,9%. Si bien este beneficio no contributivo está destinado individualmente a las personas adultas mayores, tiene un evidente impacto en la condición de pobreza de los hogares donde éstos residen.

La pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza tuvo importantes avances de cobertura, comenzando con 909 beneficiarios en 2010 y alcanzando 153.239 beneficiarios activos en mayo de 2017. No obstante, existe una brecha de cobertura que implica un desafío para los próximos años de implementación del programa de pensión. Hacia noviembre de 2017, la población objetivo de la pensión está estimada en 200.616<sup>9</sup> personas; en el marco de una población adulta mayor compuesta por 437.485 personas. Cabe destacar que este programa del pilar no contributivo de la Protección Social utiliza una definición integrada/ multidimensional de la pobreza en el proceso de selección de sus potenciales beneficiarios, integrando las dimensiones de privación de recursos corrientes (ingreso), recursos patrimoniales (estructural), y vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

## **b) Diagnóstico de la Protección Social Contributiva**

<sup>7</sup> Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Elaboración propia con base en datos de EPH 2016 – DGEEC.

<sup>8</sup> Dirección de Pensiones No Contributivas, Ministerio de Hacienda.

<sup>9</sup> Estimación puntual, cuyo valor máximo podría alcanzar a 214.931 personas.



## **De la Seguridad Social<sup>10</sup>, el Mercado Laboral y las Políticas Activas de Empleo de la Población de 15 y más años de edad<sup>11</sup>**

El Art. 86 de la Constitución Nacional establece, que los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. Además, en el Art. 87 preceptúa que “El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional”. Por otra parte, en cuanto a la Seguridad Social, el art. 95 de la Carta Magna dice cuanto sigue: “El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población.”

En el año 1909, Paraguay establece por primera vez una serie de medidas preventivas contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte para los empleados públicos. A partir de esta legislación, paulatinamente se han desarrollado una serie de normativas que han buscado proteger al trabajador y a su familia en contra de contingencias que podrían significar una pérdida o reducción significativa de sus ingresos y, por ende, una posible caída en situación de pobreza.

Así, por Decreto Ley N° 18.071 del 18 de febrero de 1957, se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), Entidad encargada de administrar el seguro social para los trabajadores en relación de dependencia. El objetivo de la Previsión Social, es poner a los individuos a cubierto de los riesgos que les privan de la capacidad de ganancia, cualquiera fuere su origen: desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez, y que pudieran extenderse y amparar a determinados familiares del trabajador en caso de muerte del mismo, contemplando además asistencia sanitaria.

Posteriormente se fueron creando, a través de otras leyes, cajas que ofrecieron coberturas a colectivos específicos de trabajadores, como lo son el sector bancario, parlamentario, de empleados y obreros ferroviarios, del personal municipal, de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y de la Itaipú Binacional, estas dos últimas como complementarias al seguro social del IPS. Hasta hoy en día, las dos Cajas que aglutinan a aproximadamente el 95% de los afiliados del país, siguen siendo la Caja Fiscal, administrada por el Ministerio de Hacienda desde 1909 y la del Instituto de Previsión Social para trabajadores del sector privado.

A diferencia de los demás países de la región, Paraguay no ha efectuado reformas estructurales a su sistema y ha mantenido el modelo alemán de Bismarck, determinado en gran medida por la participación en el empleo formal bajo el esquema de beneficios definidos. En este modelo, las prestaciones no se financian gracias a las aportaciones que un cotizante haya realizado a su fondo individual a lo largo de toda su vida laboral (como ocurre con cualquier plan privado de pensiones), sino a través de un fondo común del que cobran los jubilados actuales.

Las cotizaciones de los trabajadores actuales sirven para pagar las pensiones de los jubilados actuales, sin que necesariamente exista una relación entre las cotizaciones satisfechas durante la vida activa y la prestación recibida en el momento de la jubilación. El monto de la pensión tiene que ver más bien con una serie de características que dan derecho

<sup>10</sup> Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2015 – STP.

<sup>11</sup> Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Elaboración propia con base en datos de la EPH 2016 – DGEEC.



a una pensión de jubilación, como la cantidad de años trabajados o los salarios de los últimos años de vida activa.

Por otro lado, debemos mencionar que la seguridad social está íntimamente ligada al mercado laboral y a su comportamiento. En el país, la Población en Edad de Trabajar (PET) ha crecido sostenidamente en las últimas décadas, aunque su ritmo de crecimiento se ha ido moderando. (González, Ramírez, & Perera, 2011). El crecimiento absoluto de la PET todavía será visible durante varios años, debido a la dinámica demográfica pasada. La dinámica de la Población Económicamente Activa (PEA), que además de estar afectada por la dinámica demográfica, es el resultado de los flujos entre el empleo, el desempleo y la inactividad. El 69,5% de la población (4.710.766 personas) tiene 15 y más años de edad

La participación de la población de 15 a 29 años de edad, en la actividad económica, es del orden del 65,2%, con diferencias importantes según sexo (hombres: 78% y mujeres: 52,2%). Se destacan los elevados niveles de participación de la población de 30 a 64 años de edad, con predominancia masculina (94,8%).

La tasa de desempleo abierto de la población de 15 años y más (proporción de la fuerza de trabajo que no tiene empleo, pero que desea tenerlo e hizo alguna gestión para obtenerlo en un período de referencia) indica que el 6% de la mano de obra del país se encuentra desempleada. El desempleo abierto<sup>12</sup> afecta en mayor medida a la población joven (15-29 años). Así, en esta cohorte el 11,02% de los jóvenes busca activamente empleo.

El 15% de los jóvenes en situación de pobreza y el 12% de los jóvenes en situación de extrema pobreza, buscan activamente empleo.

El Subempleo de la población de 15 y más años de edad (suma del visible con el invisible<sup>13</sup>) afecta al 19,5% de la PEA. La tasa de subempleo afecta en mayor medida a los jóvenes de 15 a 29 años de edad, que se encuentran en situación de pobreza extrema (20%).

La tasa de actividad en 2016 para la población de 15 años y más se situó en el 70,5%. Se observa que, de cada 100 personas de 15 a 19 años, 41 personas están trabajando o están buscando algún empleo; entre los grupos de edad que van de 25 a 49 años las tasas reflejan que 82 personas por cada 100 están trabajando o buscan un empleo; mientras que, al considerar a la población adulta mayor (65 años y más) la tasa de actividad es de 35, lo que significa que 35 de cada 100 personas de este grupo de edad está trabajando o está buscando un empleo.

La tasa de ocupación en el año 2016 representó 94%, mientras que la tasa de aportantes sólo fue del 21%. Del total de la población ocupada, observamos que sólo el 40 % representa a las mujeres, mientras que el 60% son hombres.

Respecto a las brechas de ingresos entre hombres y mujeres, observamos que el promedio de ingreso de las mujeres en 2016 es de Gs. 1.774.348 y de los hombres es de Gs. 2.657.809. Esto significa que los hombres ganan en promedio, Gs.883.461 más que las mujeres. Se podría decir también que, en promedio, los hombres ganan 1,5 veces más que las mujeres y

<sup>12</sup> Está conformado por aquellas personas de la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente.

<sup>13</sup> a) Subempleo visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. b) Subempleo invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.





que, además, existe una brecha del 10% para alcanzar el salario mínimo vigente (Gs.1.964.507).

Esta diferencia es más marcada en el área rural, en donde el ingreso promedio de las mujeres es de Gs.992.808 y de los hombres Gs.1.985.651. Es decir, los hombres ganan el salario mínimo vigente, mientras que a las mujeres ganan la mitad (en promedio) y las que se encuentran en situación de pobreza, ganan casi 4 veces menos que el salario mínimo vigente<sup>14</sup>.

Por otra parte, en los últimos 7 años, observamos un crecimiento sostenido de aportantes a alguna caja de jubilaciones y pensiones, considerando que, en el 2010, se tenía un total de 450.560 aportantes y en el 2016 un total de 658.945 (EPH 2016). Si bien aún la cobertura sigue siendo baja, no se muestra una tendencia negativa en el mercado laboral en cuanto a la tenencia de un seguro para la jubilación. Por otra parte, observamos que continúan las brechas entre el acceso a un seguro social entre hombres y mujeres. En el año 2010, sólo alrededor de 150.000 mujeres aportaban para una jubilación frente a 300.000 hombres, mientras que, en el año 2016, aproximadamente 290.000 mujeres cotizan para su jubilación frente a casi 400.000 hombres.

En cuanto a la cantidad de aportantes por sectores económicos, se puede observar una marcada diferencia entre el sector primario y el terciario. Se evidencia que existe mayor concentración de personas que están cotizando en una caja de jubilaciones en el sector terciario, representando aproximadamente a 525.000 aportantes, mientras que en el sector primario menos de 10.000 personas. Por otra parte, el sector secundario posee alrededor de 110.000 personas cotizando para su jubilación.

Como se mencionó anteriormente, las dos Cajas que aglutinan mayoritariamente a la población ocupada aportante son el IPS y la Caja Fiscal. La población objetivo de ambas Cajas está estipulada en sus respectivas leyes, siendo para el IPS los sujetos obligados de su cobertura todos aquellos trabajadores asalariados del sector privado, empresas mixtas e entidades descentralizadas; mientras que, para la Caja Fiscal, la población objetivo está representada por todos los funcionarios públicos nombrados, es decir, aquellos empleados que estén en el Anexo de Personal. La Caja Fiscal tiene una cobertura de aproximadamente un 70% de su población objetivo, mientras que el IPS posee casi un 39 % de cobertura sobre los asalariados del sector privado. Esta baja cobertura del IPS se puede explicar por diversos motivos asociados no solo al diseño que posee el sistema, sino también a una serie de inconvenientes asociados al nivel educativo de las personas respecto a la seguridad social y a las medidas de control de evasión del seguro social que resultan insuficientes para lograr mayor cobertura de los trabajadores.

Es importante resaltar, además, que el sistema paraguayo de seguridad social está caracterizado por una alta fragmentación, tanto normativa como actuarial, con distintos tipos de parámetros en edades de cotizaciones, tasas de sustitución, tasas de reemplazo, edades de retiro y regímenes no integrados entre el contributivo y el no contributivo, convirtiéndolo en un complejo entramado normativo y poco flexible para su adaptación a la dinámica y heterogeneidad del mercado laboral.

La participación es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia, tanto en el sector público como privado. Esta obligación no se aplica a los trabajadores independientes, empleadores y amas de casa.

---

<sup>14</sup> Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Elaboración propia con base en datos de la EPH 2016 - DGEEC. Para este cálculo fueron considerados todos los ingresos recabados en la encuesta.



En cuanto a los adultos, de 30 a 64 años de edad, constituyen el mayor grupo de aportantes que trabajan, comparado con los demás rangos etarios (26,2%). Por áreas de residencia, se tiene que el 32,5% de adultos del área urbana están incluidos en un sistema previsional, mientras que en el área rural este porcentaje se reduce al 15,4%.

### **c) Institucionalidad, programas e instrumentos en el ámbito social <sup>15</sup>**

Para evaluar las condiciones de viabilidad de una estrategia de superación de la pobreza y desigualdades como parte de un Sistema de Protección Social, se requiere de cambios significativos en torno a la realidad social, principalmente la vinculada a la situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad de familias y comunidades insertas en esta realidad. Por esto, es necesario establecer claramente los lineamientos y objetivos de la implementación del Sistema de Protección Social, de manera a construir y/o fortalecer la institucionalidad del área social y contribuir de una manera efectiva y eficiente a la disminución de la pobreza, en todas sus formas (ODS).

Cabe mencionar que un logro importante de la institucionalidad del Sector Social se vincula a la Creación del Gabinete Social en Paraguay, encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los Programas y las Políticas Públicas del Gobierno Nacional en el área social en concordancia con la Política Económica. El Gabinete Social, creado por Decreto N° 401 del 19 de setiembre de 2003, está integrado por un colegiado de Ministros y representantes de diversos Ministerios y Secretarías del Estado Paraguayo. Actualmente, dicho Gabinete se rige por el Decreto N° 751/2013 y lo integran 18 Ministerios y Secretarías<sup>16</sup>.

Igualmente, existen órganos rectores sectoriales e instancias técnicas que implementan acciones sociales, entre los cuales se mencionan el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Hacienda (MH), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Ministerio de la Mujer (MINMUJER), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS).

La instalación y consolidación de un Sistema de Protección Social requiere un claro diseño, en el cual se establezcan los objetivos de políticas, la definición de marcos conceptuales y teóricos, objetivos concretos y un modelo de gestión horizontal con enfoque territorial que promueva la realización de arreglos institucionales que fortalezcan la gestión, mejore los resultados y, principalmente, cuente con una hoja de ruta vinculada a estrategias de coordinación y articulación que minimice las dispersiones que restringen los avances sociales. Este diseño de la Política Social, en materia de Protección Social, claramente implicará un reordenamiento de los roles y competencias de los sectores involucrados y comprometidos en su efectiva implementación.

El presente análisis, parte del período de gobierno del 2003, que es un punto de inflexión en cuanto a políticas sociales con visión de desarrollo.

El lustro comprendido entre el 2003 y el 2008 coincide con el período de recuperación económica del Paraguay, cuyo crecimiento promedio fue del 4,5 por ciento, hasta el 2007, y la presencia de un gobierno que inició una serie de reformas. Entre los años 2003-2008, se

<sup>15</sup> Clarisa Hardy, Informe Final sobre Protección Social en Paraguay, mayo 2017.

<sup>16</sup> Componen el Gabinete Social (Decreto N° 751/2013) Ministros de 18 instituciones: Gabinete Social, MSPBS, MJ, MEC, MAG, MOPC, MinMujer, SAS, STP, SEN, SNNA, SENAVITAT, SNC, SENADIS, SICOM, y binacionales como Yacyreta e Itaipú y, DIBEN.



definieron varias estrategias como ser la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREPD) y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALPA) que establecieron como eje principal la generación de redes de Promoción y Protección Social que se desarrolla a través de los siguientes programas: ABRAZO, Ñopytyvo, Complemento Nutricional, Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TEKOPORÁ). **Ver Anexo A.**

Para el período que abarca del 2008 al 2013, se estableció una hoja de ruta para los programas sociales y, en ese sentido, se creó la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”, determinándose 11 programas sociales emblemáticos. **Ver Anexo B.**

En el 2013, se plantean estrategias para combatir la pobreza a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, que define una orientación de políticas públicas incluyendo en forma precisa todos los elementos multidimensionales de la pobreza, en el que se resalta un decidido esfuerzo en la generación de ingresos sin descuidar el crecimiento económico y el mercado internacional, elementos muy tímidos desde el inicio del período de análisis.

La definición hecha en el PND contiene ejes estratégicos y ejes transversales que permite visualizar la orientación de políticas públicas.

En el contexto del PND Paraguay 2030, el gobierno declara como prioridad nacional la reducción de la pobreza (Decreto N° 291/13) y, en ese marco, se implementa el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema Sembrando Oportunidades que tiene por objetivo “aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales de las familias en condición de vulnerabilidad”.

El análisis precedente indica que la política social en el país se ha constituido en políticas de Estado, que ha atravesado varios períodos de gobierno y se ha fortalecido en cuanto al enfoque y la institucionalidad de la misma. La característica particular en el país es que cada gobierno fue fortaleciendo lo realizado por el anterior y agregando otros elementos faltantes. **Ver Anexo C.**

Por otro lado, cabe destacar la presencia de ciertos programas sociales que, actualmente, operan en distintos ministerios y secretarías, es decir están gestionados desde y para el sector. Muchos de ellos han trascendido gobiernos como ser, Transferencias Monetarias (TEKOPORÁ, Abrazo y Adultos Mayores), Extensión Agraria (Brinda servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria a la Agricultura Familiar e indígena), Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura familiar (hoy día fusionado con la Dirección de Extensión Agraria – DEAg pero vigente), Acceso Universal a la Canasta Kit de Útiles Escolares, Acceso Universal a la Atención Primaria en Salud, Vaso de Leche, Mejoramiento de Habitabilidad, Capacitación y Formación Laboral, Empoderamiento Económico de la Mujer, Sistema de Protección Integral a mujeres en situación de violencia basada en género, (Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las calles(PAINAC), PAIVTES (Coordinación de Prevención y Asistencia a Víctimas de Trata y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes dependiente de la SNNA que realiza acciones de prevención y el combate de la trata de NNA, como así también la atención de los NNA víctimas. por mencionar algunos que en los últimos años han incrementado su cobertura.

Además, se han implementado nuevos programas, a partir del 2013, como el Programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómica (Tenonderá), Inclusión Financiera, las Oficinas Regionales de Empleo, el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema, Sembrando Oportunidades.



En el marco del Programa Sembrando Oportunidades se ha implementado el proyecto de "Apoyo a una Mecanización Agrícola Sustentable para la Agricultura Familiar Campesina" conjuntamente entre UNOPS-MAG (PRODERS/DINCAP), cuyo objetivo es *"Promover el fortalecimiento de emprendimientos de producción agrícola orientados a la integración a los mercados y a cadenas de valores regionales, a través de servicios e insumos para consolidar la modernización tecnológica, el aumento de la productividad y la mejora de los ingresos de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza"*, asimismo también se implementa la Estrategia Familia por Familia dentro del ámbito del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS), cuyo objetivo es apoyar de manera sustentable la capacidad social y productiva de familias individuales, identificadas por la ficha social como familias rurales en pobreza extrema y con vocación agropecuaria.

El gran desafío es centrar los esfuerzos en respuesta integral y coordinada del potencial de estos programas del gobierno central, en articulación con los gobiernos descentralizados que permitan trabajar en redes de servicios sociales en territorio. La estrategia sistémica favorece la eficiencia de los recursos y la eficacia en la respuesta a la población, con el fin de proteger e incluir a la población objetivo.

Para superar este desafío, se han desarrollado e implementado varias herramientas e instrumentos que, en la lógica sectorial, responden a problemáticas de cada sector limitando el efecto articulado de las mismas:

- La **Ficha Social** implementada por la STP, es un instrumento elaborado con el objetivo de contar con un enfoque de precisión enmarcado en la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, denominado "Programa Sembrando Oportunidades", a fin de clasificar a las familias por su condición de pobreza. Está diseñada para que sea el único instrumento de identificación de las familias en situación de pobreza a ser utilizada por las diferentes instituciones públicas responsables de los diferentes programas sociales.
- "La **Ficha Hogar-Adultos Mayores**, implementada por el Ministerio de Hacienda para determinar la calidad de vida de las personas adultas mayores, potenciales beneficiarias de la pensión establecida en la Ley N° 3.728/2009. A partir de sus indicadores, se clasifica el nivel de privación de recursos corrientes (ingresos), de recursos patrimoniales (estructural) y vulnerabilidad de las personas adultas mayores."
- La **Ficha Hogar**, implementada por la SAS para determinar la calidad de vida de las familias que van a formar parte del Programa TEKOPORÃ. Se estima con variables relativas a condiciones de la vivienda; acceso a servicios públicos; acceso a la salud; educación de los miembros del hogar; ocupación del jefe de familia; propiedad de bienes duraderos, y composición demográfica de la familia.
- La **Ficha Hogar**, implementada por la SNNA para determinar el Índice de calidad de vida de las familias que van a formar parte del Programa Abrazo. Se estima con variables relativas a Antecedentes Socio-demográficos de la vivienda; ubicación geográfica, acceso a servicios públicos; acceso a la salud; educación de los miembros del hogar y referente a Empleos e Ingresos de los miembros del Hogar. Como complemento de la Ficha Hogar se utiliza el Formulario de Ficha de Selección de Beneficiarios para la actualización de la información socioeconómica de la familia beneficiaria por eventos relevantes en la cual son utilizados, además, los formularios de Altas, Bajas, Cambio de titular, y de Traslado. Cabe mencionar que las actualizaciones son realizadas en Forma Anual.



- El **Tablero de Control** es una herramienta de gestión, que reporta acciones relacionadas a siete elementos que componen la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, denominado “Programa Sembrando Oportunidades” implementado por la STP. El Tablero reporta los avances de 54 programas de 24 instituciones, los cuales se agrupan según el nivel de desempeño.
- **RENAF:** Registro Nacional de la Agricultura Familiar; se constituye en el Instrumento que identifica al productor y a la productora (doble titularidad) como Agricultores Familiares y caracteriza a la unidad productiva. Su objetivo es lograr el mejoramiento de la gestión institucional del MAG, modernizando e igualando a los países de la Región, incorporando medidas estructurales que transparenten la gestión del Estado y favorezcan el desarrollo sustentable de las familias rurales dedicadas a la agricultura y su unidad productiva. Es una base de datos permanente y confiable de grupos pertenecientes a la Agricultura Familiar, que permite la identificación de segmentos por tipos de unidades familiares productivas para la planificación de políticas públicas diferenciadas (Decreto N° 11.464/07).
- **RENABE:** Registro Nacional de Beneficiarios, instrumento de identificación de los beneficiarios de los servicios proveídos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que no respondan a las características de la Agricultura Familiar (RENAF), además, permite establecer políticas y estrategias que respondan a las exigencias productivas y a una tipología de productor. Tiene como objetivo mejorar la gestión Institucional, identificar y caracterizar a los beneficiarios, elaborar instrumentos de políticas estadísticas y análisis que permitan evaluar el impacto y/o redireccionar las acciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), promoviendo una gestión transparente, eficiente y eficaz, en concordancia con las políticas nacional y sectorial (Decreto N° 2.561/14).
- El **SIIS** es una herramienta de Gestión de la Información sobre las Políticas de Protección Social que integra datos de personas beneficiarias de programas sociales, así como también la oferta pública disponible y los presupuestos vinculados a estos programas. Fue creado por Decreto N°4.509/2015 bajo la competencia de la UTGS, con el fin de constituirse en una herramienta que garantice la adecuada implementación de los programas y proyectos sociales del Estado, destinados a la Protección Social, lo cual, a su vez, posibilita el mejoramiento de la calidad de vida, inclusión social, disminución de la pobreza y colabora con la disminución de la desigualdad en el país.



### III. Retos al 2018, hacia la instalación del SPS: Ampliación de los servicios sociales y mejora de la gestión

#### ✓ Aumentar la cobertura en Salud

Para el año 2018, está previsto aumentar la cobertura del Sistema de Salud hasta alcanzar el 78% a nivel nacional con énfasis en el área rural, a fin de que las personas puedan acceder a los servicios, a través de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS). Esta estrategia brinda atención integral acercando el Sistema de Salud a las familias y comunidades más alejadas y dispersas geográficamente. A la fecha, se tienen instaladas 800 Unidades de Salud Familiar (USF) que representan el 37% de cobertura de la población potencial. Al 2018, se prevé la instalación de 40 USF más.

#### ✓ Aumentar la cobertura de la Seguridad Social

Las estrategias de control a la evasión al seguro social y el plan de detección de empleo no registrado, representan medidas para aumentar la cobertura de la seguridad social y mejorar las condiciones laborales del trabajador, mitigando los riesgos que pudieran presentarse durante su etapa activa, que de no ser así podría acarrear en la pérdida o posible disminución en sus ingresos.

Se pretende aumentar gradualmente, al menos hasta un 30%, el aporte de la población ocupada de 15 años y más de edad, a alguna Caja de Jubilación o afiliación al IPS.

#### ✓ Mejorar la calidad de acompañamiento familiar

Una de las estrategias que contribuyen a la concreción, a nivel territorial, de la Protección Social no contributiva es el acompañamiento familiar. Con el propósito de reforzar el trabajo intersectorial y generar e impulsar las redes de atención social, se requiere asignar como máximo a 80 familias por cada guía familiar, atendiendo la dispersión geográfica entre familias, aumentando la periodicidad de visitas y favoreciendo la continuidad oportuna del trabajo, según la especificidad del caso. A la fecha, el promedio de familias atendidas por los técnicos es de 120 familias.

Actualmente, el programa TEKOPORÃ atiende a 141.122 familias con 750 guías familiares. Haciendo una distribución óptima de atención de 80 familias por cada guía, se tiene un déficit de 1.764 guías familiares para cubrir el total de familias atendidas.

#### ✓ Ampliar la cobertura de programas de generación de ingresos<sup>17</sup>

Estudios internacionales demuestran que el determinante fundamental de la reducción de la pobreza es el ingreso laboral. Para reducir el nivel de pobreza de las familias, las mismas tienen necesariamente que generar mayores ingresos laborales. Esto coincide con la realidad paraguaya, ya que los ingresos laborales representan el 86% de los ingresos de las familias, y en el caso de las familias en pobreza extrema, el 79% de sus ingresos provienen de ingresos laborales. Analizando los ingresos laborales de las familias en pobreza extrema rural, se puede identificar que el 87% de dichos ingresos, provienen de la actividad principal de la agricultura, ganadería, caza y pesca. Es preciso analizar la diversificación de sus ingresos a través de otras fuentes, más allá de la actividad primaria.

<sup>17</sup> Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Elaboración propia con base en datos de la EPH 2016 - DGEEC.



Del total de la población en situación de extrema pobreza (aprox. 60.000 familias según la EPH 2016), alrededor de 17.000 familias han participado de proyectos de generación de ingresos a través de proyectos como Familia por Familia, Tenonderá o PRODERS.

✓ **Ampliar la cobertura de la Ficha Social**

La aplicación de la Ficha Social está dirigida a la población que reside, habitual o permanentemente, en viviendas particulares de los distritos más pobres del país (de acuerdo a los niveles de pobreza detectados en el Mapa de Pobreza elaborado por la STP).

A la fecha, se han aplicado 279.105 Fichas Sociales. Se tiene previsto aplicar aproximadamente 60.000 Fichas Sociales más. El desafío es proponer una metodología de actualización de la Ficha Social, a fin de dar seguimiento al progreso de las familias en el mejoramiento de su bienestar.

✓ **Inclusión de otros programas al SIIS**

A la fecha, se tienen alojados 93 programas sociales de 26 instituciones con 1.331.887 participantes únicos de los programas sociales. Para finales del 2017, se tiene previsto incorporar a 16 programas más. El desafío es vincular la información a nivel territorial al SIIS, específicamente proveniente de los Municipios, a fin de iniciar la inclusión de beneficiarios que participan de la oferta del sector municipal. Esto podría significar el inicio de un modelo de ventanilla única de acceso a servicios sociales.

Se debería contemplar la inclusión de la Ficha Social en el SIIS, a fin de tener un banco de datos de potenciales participantes de programas sociales. El objetivo final del SIIS será conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los participantes actuales y potenciales de los programas sociales.

✓ **Ajustes programáticos a los programas incluidos en el SIIS**

En el marco de la Resolución N° 763 de la Secretaría General de la Presidencia de la República, la cual define a la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) como institución encargada del monitoreo y evaluación de Programas Emblemáticos/Prioritarios referentes a la Política Social y de Reducción de Pobreza, se tiene previsto realizar, al 2018, un monitoreo de la estructura programática de los programas alojados en el SIIS, a fin de diagnosticar su correcta alineación a los objetivos prioritarios del Gobierno identificados con el Ministerio de Hacienda e incluidos en el SIAF.

✓ **Fortalecer el Tablero de Control**

En la actualidad, la STP administra el levantamiento de la base de datos de la Ficha Social en el Tablero de Control, para fortalecerlo se deberá poner a disposición de las instituciones las variables que permitan construir indicadores de acuerdo a la misión del sector de intervención. Además, se deberá cargar en este instrumento los planes de desarrollo territorial articulados con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y así, constituirse en un instrumento de gobierno local.

Para el 2018, se deberán fortalecer las redes de Protección Social a través de planes de desarrollo municipal, que serán cargados al Tablero por los propios gobiernos locales. A la fecha, se han elaborado 235 planes a nivel municipal y 14 a nivel Departamental.



✓ **Ampliar la Cobertura de servicios para la inclusión productiva agropecuaria y vinculación al mercado**

Las familias con vocación agropecuaria reciben asistencia técnica con diversos programas, fundamentalmente desde el ministerio de Agricultura y Ganadería, como ser, Programa de Fomento de Producción de Alimentos, Programa Nacional de Fomento Pecuario, Extensión Agraria, y el proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS). Se requerirá ampliar la cobertura de la asistencia técnica agropecuaria a las familias rurales, de 71.000 a 90.000, con el propósito de incorporar herramientas y técnicas para la producción, niveles de productividad, calidad adecuada, así como la vinculación con los mercados locales e internacionales, entre otros; de manera a generar ingresos agropecuarios que contribuyan con la autonomía económica.

La aplicación de la Ley N° 5.446/15 a través de su reglamentación, exigirá a las instituciones del sector a favorecer la activa participación de las productoras en el proceso productivo y su inserción formal al mercado agropecuario.

Asimismo, mediante medidas de apoyo, fortalecer la organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y cadenas de valor, a través de la provisión de bienes productivos como insumos, implementos, semovientes, etc.; el apoyo a la gestión y comercialización en mercados a través de ferias locales, centros de acopio, supermercados, entre otros.

Por otro lado, se prevé la formación de jóvenes, varones y mujeres, que conforme a sus potencialidades se califiquen profesionalmente en el área rural, para participar plenamente con su trabajo en el desarrollo productivo del sector, con criterio de competitividad, sostenibilidad técnica, económica y ambiental, a fin de mejorar su calidad de vida de su entorno local, nacional y regional.

✓ **Ampliar la cobertura de la pensión no contributiva orientada a personas adultas mayores en situación de pobreza**

Se prevé una ampliación de la población asistida, seleccionando nuevos beneficiarios con herramientas idóneas de focalización de la población adulta mayor, a fin de alcanzar una mayor proporción de la población objetivo vinculadas con las políticas del sector contributivo. Se pretende reducir la brecha de acceso a partir del diagnóstico de cobertura del beneficio de pensión alimentaria.

✓ **Fortalecer las Políticas Activas de Empleo**

Uno de los principales enfoques para fortalecer las políticas activas de empleo es la institucionalización y fortalecimiento de la Dirección General de Empleo, dependencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que articula la inserción laboral y promueve la capacitación para el trabajo, a través de los organismos referentes como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), con sus principales programas dirigidos especialmente a la población joven y los grupos vulnerables focalizados, con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Para esto, se proponen dos estrategias centrales para vincular la oferta con la demanda del sector productivo: a) mejoramiento de los sistemas de información de las vacancias de las empresas y, b) relevamiento de la oferta a través de las oficinas de empleo y otros mecanismos de captación de la oferta (ferias de empleo). De la misma forma, integran el





componente de mejoramiento del sistema de información la investigación y el relevamiento de datos de los sectores estratégicos, a través de análisis prospectivos, que se vienen realizando a través del observatorio laboral del MTESS.

Por otra parte, una de las estrategias de las políticas activas de empleo, previstas para el 2018 es la expansión de metodologías de enseñanza del Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), que permitan mejorar las acciones formativas en aula del SNPP y SINAFOCAL, con el propósito de que los participantes de estas actividades, incorporen y desarrollen capacidades actitudinales y cognitivas que les permitan resolver problemas en el campo del mundo de sus actividades profesionales. La capacitación laboral es el principal instrumento para la consecución de un trabajo digno y el que abre las puertas hacia el movimiento de ascenso social en una economía.

Respecto a los Programas de capacitación inclusivos (población vulnerable), se desarrollaron programas continuos de capacitación laboral focalizada, que permita mejorar las capacidades para el acceso a un empleo. Estas actividades se están llevando a cabo a través de la coordinación interinstitucional con las dependencias que trabajan directamente con programas sociales, permitiendo identificar a esta población. Se tiene previsto reforzar estas actividades en el 2018, de acuerdo a los planes estratégicos institucionales.

La mejor protección social de un país hacia un futuro mejor es el lograr preparar a su población para un trabajo digno del hoy y del futuro.

✓ **Ampliar la cobertura de las Becas otorgadas a estudiantes de la Educación Media provenientes de familias en situación socioeconómica vulnerable**

El Programa de Becas de Educación Media del MEC se implementa con el objetivo de incrementar el acceso y permanencia en el sistema educativo formal de estudiantes de este nivel, provenientes de familias en situación socioeconómica vulnerable.

En el año 2017, aproximadamente 8.700 estudiantes de la Educación Media accedieron a la ayuda económica otorgada en concepto de becas y, para el año 2018, se pretende llegar a 10.000 becas (sujeto a disponibilidad presupuestaria), lo que representaría un incremento del 15%.

✓ **Fortalecer las estrategias de Protección Integral a mujeres en situación de violencia basada en género**

El Ministerio de la Mujer coordina el sistema de protección integral a mujeres en situación de violencia basada en género. Dispone para el efecto, de una serie de Centros Especializados, tanto en Asunción (SEDAMUR, Centro de Referencia para mujeres afectadas por la trata de personas) como en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y Boquerón (Centros Regionales de las Mujeres), en los cuales se brinda atención multidisciplinaria en las áreas social, jurídica y psicológica. Cuenta con 3 albergues o Casas para las Mujeres en situación de riesgo, en los cuales se brinda servicios de acogida tanto para las mujeres como para sus hijos e hijas. Las mismas están ubicadas en Asunción, Central y Canindeyú. Así mismo, cuenta con la Línea "SOS MUJER" 137, de respuesta inmediata las 24 horas del día, a través de la cual se realizan contenciones, atenciones y derivaciones, según necesidad.

Por mandato legal (Ley N° 5.777/2016 de Protección Integral a mujeres contra toda forma de violencia), para el año 2018, se debe contar con un Observatorio de violencia



contra las mujeres. Así mismo, debe estar implementado un sistema unificado de información sobre denuncias y casos atendidos de mujeres en situación de violencia, por parte de todas las instituciones públicas que se encuentran en el circuito de atención.

✓ **Fortalecer albergues de NNA víctimas de Trata y Explotación Sexual.**

Es prioritario dar respuestas a las situaciones de NNA víctimas de trata y explotación sexual de todo el país, por lo que se requiere como Estado contar con instalaciones, equipamientos y recursos para hacer frente a esas problemáticas sociales.

Desde el 2016, las Casas de acogida “Rosa Virginia” y “Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor” cooperan de manera equitativa con el funcionamiento de estos albergues para dar a las niñas, niños y adolescentes una protección y estancia adecuada. En este sentido, los albergues proporcionan un espacio transitorio seguro, confiable con atención integral orientada a la defensa, recuperación emocional y promoción de sus derechos, basado en un abordaje respetuoso y con parámetros de calidad y credibilidad.

✓ **Fortalecer Centros de Cuidado Residencial para Niñas, Niños y Adolescentes de 4 a 17 años.**

Estos Centros dan respuesta inmediata a la protección de los Niños, Niñas y Adolescentes que viven en las calles, sin vínculos familiares, expuestos a todo tipo de riesgos, consumiendo drogas, generando dispositivos de protección, de emergencia, de disminución de daño, de desestructuración de la vida en la calle y de salida definitiva de ella.

Actualmente, la SNNA a través del programa PAINAC brinda atención en 4 albergues y centros de protección habilitados en Asunción, Lambaré, San Lorenzo y Ciudad del Este donde niñas, niños y adolescentes reciben servicios de alimentación, techo, salud, higiene, contención psicológica y actividades recreativas.

✓ **Finalizar la redacción de la política de cuidados.**

En la actualidad, el Ministerio de la Mujer lidera el proceso de formulación de la Política Nacional de Cuidados en Paraguay, en forma conjunta y articulada con 12 instituciones.

La misma se constituirá en uno de los pilares de la política de Protección Social. En el Paraguay, se prevé consensuar los lineamientos de la política de cuidado para finales del 2018.

✓ **Poner en funcionamiento el Primer Centro Ciudad Mujer en Paraguay**

El Centro de Ciudad de Mujer está diseñado en función a las necesidades de las mujeres como respuesta innovadora del Gobierno Nacional a un desafío a nivel país. Su propósito es brindar acceso a servicios públicos de calidad, con enfoque de atención integral y con calidez para propiciar el empoderamiento y la autonomía de la mujer.

Este servicio brindará atención a las mujeres del área metropolitana, específicamente del Departamento Central. Para el 2018, se prevé la instalación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de este espacio de atención integral para la expansión en otros departamentos del país.



✓ **Profesionalización y formación continua**

Elaboración de una propuesta de profesionalización y formación continua para el plantel técnico/administrativo e incluso operativo de las instituciones que hacen a la oferta de Protección Social a nivel nacional y sub-nacional, con cursos de especialización en esta área con una malla curricular que incluya la perspectiva de género y que adopte las mejores experiencias de estos cursos en otros países de América Latina.

✓ **Centro de Prevención de la Drogadicción para Adolescentes**

Implementar el Servicio de Atención Educativa Compensatoria en Centros habilitados por la Secretaría Nacional Antidrogas, dentro del Marco Convenio con la misma, e incorporar el proyecto de capacitación a los educadores comunitarios, técnicos de supervisión, docentes, estudiantes y padres de familia en la prevención del uso indebido de drogas, la difusión y el abordaje del Circuito de atención ante el consumo y/o presencia de drogas en instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional (Resolución N° 19.972/2016).

✓ **Centros de Prevención de trata**

Implementar el Servicio de Atención Educativa Compensatoria en el Albergue de Trata de Personas, dependiente de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia en el Marco de Convenio con la misma, elaboración de planes de capacitación y acompañamiento a los educadores comunitarios, técnicos de supervisión, docentes, estudiantes y padres de familia sobre la prevención de la trata de personas.

✓ **Estrategias para retención escolar**

En una mirada diacrónica en la evolución de las políticas compensatorias que apuntan a una mayor equidad en las condiciones para la educabilidad, es destacable que en los últimos años se ha logrado la universalización en la entrega de los útiles escolares, no solamente a estudiantes de los primeros años de formación sino inclusive a adolescentes, jóvenes y adultos matriculados en el sistema educativo oficial. Otro avance importante en la facilitación de procesos tendientes a evitar o minimizar los riesgos de desgranamiento de la matrícula constituyen las alianzas con los gobiernos subnacionales para la provisión de la merienda escolar, del almuerzo escolar y para el mejoramiento de la infraestructura escolar. En el caso del 3º ciclo de la EEB y de la Educación Media se ha logrado incorporar en el Presupuesto General de la Nación la provisión de becas escolares dirigidas a estudiantes que sin ese estímulo podrían, eventualmente, abandonar su escolarización.

Una estrategia de innovación en la gestión educativa para evitar la deserción escolar y, al tiempo, para promover un mayor acceso del 3º ciclo de la EEB ha sido la promoción de la construcción de proyectos educativos institucionales, a través de los cuales las mismas escuelas generan estrategias que funcionan conforme a sus realidades particulares. Es así que, en los últimos seis años, el MEC ha transferido recursos a 100 escuelas rurales para solventar el desarrollo de sus propios proyectos de mejoramiento en acceso y retención escolar.

Desde otra perspectiva (la académica), se están desarrollando estrategias para lograr una mayor permanencia de los estudiantes en el proceso de escolarización. Estas son, por un lado, la flexibilización de las normativas de promoción de estudiantes, especialmente en el 1º ciclo de la EEB, que viene acompañada de una orientación a que un mismo docente siga el proceso de formación de los estudiantes en sus primeros tres



años en la escuela. Otra estrategia refiere a la nivelación de los aprendizajes consistente en la habilitación de una sección, por ciclo, en la que se atienden a los niños con sobreedad (y por tanto candidatos a la deserción escolar) con procesos metodológicos adecuados y pertinentes para que luego de 14 meses de formación sean ubicados en el grado que corresponde a su edad. Con estas dos estrategias se ha logrado disminuir los índices de repitencia en el 1º ciclo (causa de deserción escolar) y facilitar la promoción oportuna de los estudiantes.

A través del Programa Educación Media Abierta – EMA, se busca facilitar la continuidad o reinserción de los jóvenes en el Sistema Educativo, para la culminación de sus estudios del Nivel Medio. El Programa está dirigido a jóvenes de entre 15 y 20 años de edad que, por razones laborales, distancia geográfica, precariedad de recursos económicos u otros motivos no pueden realizar sus estudios en la modalidad presencial.

Así mismo, se prevé la especialización en Educación Inclusiva para 1.100 docentes a nivel país, lo que redundará en capacidad instalada para abordar las diversas situaciones de deserción escolar por los niños en situación de riesgo y/o vulnerabilidad.

- Capacitación para técnicos de la Dirección de Atención Educativa Compensatoria y docentes hospitalarios en la temática de Pedagogía Hospitalaria dictado por referentes de la Región.
- Capacitaciones para educadores comunitarios, técnicos de supervisión, docentes, en estrategias de educación popular para abordar el trabajo con los niños en situación de riesgo y/o vulnerabilidad.
- Socialización del Servicio de Atención Educativa Compensatoria a todas las Direcciones Departamentales de Educación, Supervisiones Educativas para la inclusión efectiva de los niños en situación de riesgo y/o vulnerabilidad.

✓ **Programa Pos Alfabetización no Formal.**

Afianzar en las personas jóvenes y adultas que han pasado por el programa de alfabetización, los procesos de lecto-escritura y razonamientos matemáticos básicos, orientados a la resolución de problemas, para una lectura y transformación: la meta para el 2018, es de 1.500 personas distribuidas en 100 círculos focalizados en contexto rural campesino, indígena y contextos de encierro (cárceles).

✓ **Educación Media para Personas Jóvenes y adultas.**

Aproximadamente 25.000 personas jóvenes y adultas de 18 años y más, beneficiarias del programa de educación media, distribuidas en aproximadamente 350 Centros de Educación Media para personas Jóvenes y Adultas que se encuentran en los distintos departamentos del país, siendo éstos de gestión oficial o privada, en la modalidad presencial, semipresencial o a distancia. El programa se desarrolla en contextos urbanos y de encierro.

✓ **Educación Básica y Media en Contextos de Encierro.**

Aproximadamente 2.000 personas beneficiarias de los programas de Educación Básica y Educación Media para personas jóvenes y adultas, implementadas en 22 Centros de Privación de Libertad en Asunción y 10 departamentos del país.



#### IV. Metas al 2023: Instalación del Sistema de Protección Social

La propuesta del modelo de Protección Social tiene como propósito garantizar las condiciones básicas de calidad de vida, atender o mitigar los daños derivados de riesgos sociales y facilitar el acceso a oportunidades con un enfoque a lo largo del ciclo de vida.

Se entiende por *condiciones básicas de calidad de vida* al conjunto básico de garantías sociales de acceso universal a los servicios de educación, salud y seguridad social, a fin de que la población ejerza sus derechos en especial en los ámbitos económicos y sociales<sup>18</sup>. Por *mitigación de riesgo*, a las acciones focalizadas a grupos en situación de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema para atenuar los daños potenciales sobre la vida<sup>19</sup> y, por *acceso a oportunidades* al principio de igualdad, es decir, que todas las personas, independientemente de su situación socioeconómica, lugar de nacimiento, sexo, etc. tengan las mismas posibilidades de acceder a niveles mínimos de bienestar social, a través del desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del capital humano (educación y capacitación) para el acceso al trabajo decente<sup>20</sup>.

Finalmente, se acuerdan los objetivos estratégicos al 2023 en una matriz básica de implementación y seguimiento al Sistema de Protección Social.

**Cuadro 3: Matriz de Protección Social. Objetivos estratégicos al 2023**

Ciclo	Condiciones básicas de calidad de vida	Mitigación de riesgo social	Acceso a oportunidades
Primera infancia (0 a 4 años)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partos institucionalizados.</li> <li>Programa de promoción a salud preventiva.</li> <li>Controles prenatales y posnatales.</li> <li>Vacunación.</li> <li>Agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kits de partos.</li> <li>Apoyo nutricional.</li> <li>Subsidios a familias en situación de vulnerabilidad.</li> <li>Maestras mochileras (proyecto piloto).</li> <li>Atención educativa oportuna.</li> <li>Asistencia y apoyo a comunidades indígenas.</li> <li>Programa de atención integral a la niñez y a la familia (PAINF).</li> <li>Asistencia y apoyo a personas con discapacidad.</li> <li>Atención Primaria en Salud.</li> <li>Tratamiento de efluentes previo a disposición.</li> <li>Manejo Integral de Residuos Sólidos.</li> <li>Salas cunas y jardines infantiles gratuitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo infantil temprano.</li> <li>Centros de cuidado infantil.</li> <li>Programa educativo primera infancia.</li> <li>Proyecto "Kunu'u". (proyecto piloto).</li> </ul>
Niñez y adolescencia (5 a 14 años)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolarización en preescolar y básica.</li> <li>Programa de promoción a salud preventiva</li> <li>Kit escolar.</li> <li>Agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios a familias en situación de vulnerabilidad.</li> <li>Kit de la dignidad, incorporado al Kit escolar.</li> <li>Apoyo nutricional escolar en comunidades vulnerables.</li> <li>Asistencia y apoyo a comunidades indígenas.</li> <li>Asistencia y apoyo a víctimas de violencia, incluyendo a comunidades indígenas.</li> <li>Asistencia y apoyo a personas con discapacidad.</li> <li>Atención Primaria en Salud.</li> <li>Manejo Integral de Residuos Sólidos.</li> <li>Tratamiento de efluentes previo a disposición.</li> <li>Erradicación del trabajo infantil.</li> <li>Programas de asistencia integral a embarazo infantil (con abordaje al entorno familiar inmediato).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de cuidado infantil.</li> <li>Centros para niños con problemáticas específicas.</li> <li>Profesionales de la educación en Aulas Hospitalarias.</li> <li>Noviazgo sin violencia.</li> </ul>

<sup>18</sup> Acuerdos de trabajo analizados y confirmados, con equipos inter-institucionales del Gabinete Social, a partir de la revisión conceptual de Simone Cecchini y otros, 2015- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>19</sup> Acuerdos de trabajo analizados y confirmados, con equipos inter-institucionales del Gabinete Social, a partir de la revisión conceptual sobre La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT-ONU. El papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas.2015.

<sup>20</sup> Acuerdos de trabajo analizados y confirmados, con equipos inter-institucionales del Gabinete Social, a partir de la revisión conceptual sobre el Convenio 144 de la OIT/2013, además, Debate en torno a la Igualdad de Oportunidades. Recuperado en: <https://definicion.mx/igualdad-de-oportunidades>.



Ciclo	Condiciones básicas de calidad de vida	Mitigación de riesgo social	Acceso a oportunidades
Juventud (15 a 29 años)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolarización en educación media.</li> <li>Kit escolar.</li> <li>Programa de promoción a salud preventiva.</li> <li>Controles prenatales y posnatales.</li> <li>Servicio de salud integral y reproductiva.</li> <li>Agua potable y saneamiento básico.</li> <li>Seguridad Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidio al primer empleo.</li> <li>Programa de formalización del empleo.</li> <li>Programa de trabajo decente.</li> <li>Kit de la dignidad, incorporado al Kit escolar.</li> <li>Programas de incentivo a largo plazo.</li> <li>Asistencia y apoyo a víctimas de violencia, incluyendo a comunidades indígenas.</li> <li>Programas de atención integral a la mujer víctima de violencia y su entorno familiar (Implementación real y efectiva de la Ley N° 5777/16).</li> <li>Asistencia y apoyo a personas con discapacidad.</li> <li>Atención Primaria en Salud.</li> <li>Subsidios habitacionales para jóvenes.</li> <li>Sistema de gestión integral de residuos.</li> <li>Asistencia técnica y financiera para gestionar emprendimientos productivos rentables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación y Capacitación.</li> <li>Iniciación profesional.</li> <li>Acceso a sistemas de becas.</li> <li>Becas de Educación Media</li> <li>Noviazgo sin violencia</li> <li>Centros de cuidado infantil.</li> <li>Programas de promoción de paternidad responsable.</li> <li>Prevención del embarazo adolescente.</li> <li>Programas de prevención de violencia, incluyendo a comunidades indígenas.</li> <li>Programas de igualdad de género tendientes a la disminución de las brechas existentes.</li> <li>Programas de cuidado para personas con discapacidad incluyendo a la persona que asiste.</li> <li>Albergues maternos.</li> </ul>
Adultez (30 a 64 años)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas salariales.</li> <li>Políticas de Seguridad Social.</li> <li>Controles médicos preventivos.</li> <li>Programa de promoción a salud preventiva.</li> <li>Agua potable y saneamiento básico.</li> <li>Programas habitacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento habitacional.</li> <li>Acceso a la tierra para familias del área rural.</li> <li>Asistencia y apoyo a personas con discapacidad.</li> <li>Pensión por invalidez.</li> <li>Seguro por riesgos de trabajo.</li> <li>Seguro de cesantía o desempleo.</li> <li>Subsidio a la maternidad.</li> <li>Seguro médico de salud.</li> <li>Atención Primaria en Salud.</li> <li>Abastecimiento de agua potable.</li> <li>Disposición final adecuada de residuos.</li> <li>Tratamiento de efluentes previo a disposición.</li> <li>Asistencia técnica y financiera para gestionar emprendimientos productivos rentables.</li> <li>Programas de atención integral a la mujer víctima de violencia y su entorno familiar (Implementación real y efectiva de la Ley N° 5777/16).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación.</li> <li>Formación para cuidados (adultos mayores y niños).</li> <li>Programas de soluciones habitacionales.</li> <li>Salarios equitativos para hombres y mujeres.</li> <li>Centros de cuidado infantil.</li> <li>Programas de promoción de paternidad responsable.</li> <li>Programas de igualdad de género tendientes a la disminución de las brechas existentes.</li> <li>Programas de cuidado para personas con discapacidad incluyendo a la persona que asiste.</li> </ul>
Vejez (65 y más años)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención médica integral y de enfermedades propias de la vejez</li> <li>Programa de promoción a salud preventiva.</li> <li>Jubilaciones y pensiones.</li> <li>Agua potable y saneamiento básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios para seguridad alimentaria/Jubilaciones.</li> <li>Asistencia y apoyo a personas con discapacidad.</li> <li>Pensiones no contributivas.</li> <li>Hospitales Geriátricos.</li> <li>Atención Primaria en Salud.</li> <li>Programas de atención integral a la mujer víctima de violencia y su entorno familiar (Implementación real y efectiva de la Ley N° 5777/16).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pensiones contributivas.</li> <li>Programa integral a una vejez digna.</li> <li>Programas de cuidado para adultos mayores.</li> <li>Programas de cuidado para personas con discapacidad incluyendo a la persona que asiste.</li> </ul>

**Fuente:** Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Elaboración propia con base en datos de revisión documental institucional.



## Para alcanzar estos objetivos estratégicos se plantean los siguientes desafíos al 2023:

### ✓ Definir el modelo de Protección Social para Paraguay

El modelo de Protección Social requiere un consenso y un diálogo que incluya a los poderes del estado y la sociedad organizada, que permita su gradual y correcta implementación. Este proceso de diálogo debe fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo alineado a los ODS y debe favorecer la inclusión de las estrategias en los planes de desarrollo municipal, incluyendo mecanismos de financiamiento y de rendición de cuentas en un marco de transparencia.

El modelo de Sistema de Protección Social, con énfasis en la inclusión y en la reducción de desigualdades, deberá abordar a la Protección Social a lo largo del ciclo de vida, con el conjunto de prestaciones en cada fase del ciclo (especialmente en materia de educación, salud, trabajo, pensiones y cuidado), definiendo una propuesta de implementación gradual que contemple los pisos a ser garantizados progresivamente al 2023 de cada uno de estos derechos y en cada fase del ciclo vital: cobertura a la población objetivo, instituciones responsables, gasto e inversión social estimado según iniciativas programáticas y legislativas. Si bien el despliegue es por ciclo vital, hay dos consideraciones transversales a tener en cuenta en cada fase de vida, las dimensiones de género y el abordaje territorial (urbana y rural).

### ✓ Identificar y planificar los componentes de la Protección Social (no contributiva y contributiva)

En cada fase del ciclo vital, tanto en la dimensión de seguridad de ingresos (subsidios y transferencias monetarias), como en el de capacidades y oportunidades (especialmente educación, salud, seguridad social y trabajo), se identifican a las instituciones responsables a nivel nacional y sub-nacional (hasta el nivel más descentralizado, el espacio local) y sus fuentes de financiamiento.

### ✓ Fortalecer la Institucionalidad del Sistema de Protección Social

La orientación con que se aborda esta Nota Sectorial está fundada en derechos y responde a una visión de desarrollo inclusivo, que pone en el centro a las personas, con un enfoque del ciclo de vida, con énfasis en la primera infancia y con una estrategia gradual de implementación. Para esto, se deberán impulsar los nuevos arreglos institucionales con un marco normativo y un modelo de gestión que incluya el pilar contributivo y no contributivo.

En la región existen principalmente dos modelos institucionales, el primero responde a una lógica sectorial que, además de incorporar el diseño e implementación de la política de Protección Social, coordina con el Ministerio de Hacienda las partidas presupuestarias destinadas a este ámbito y gestiona de manera articulada el seguimiento al presupuesto por resultado. El segundo modelo se encarga del diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de Protección Social, define las partidas presupuestarias para cada sector, define herramientas de gestión, coordina con el Ministerio de Hacienda los recursos destinados a los demás ministerios que se ocupan de la Protección Social. Este modelo no centraliza la implementación y se convierte en un facilitador de instrumentos para la toma de decisiones y, a la vez, es el custodio de los resultados de cada sector a través de la conducción y articulación.



Dada la nueva institucionalidad para un Sistema de Protección Social y el plazo para su construcción a nivel nacional y sub-nacional, se deberá proponer cambios estructurales para la institucionalización de la Protección Social, marco legal, definiciones de roles, atribuciones, etc. Igualmente, se deberá precisar acerca de: la sostenibilidad política, institucional y normativa, así como el financiamiento del Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital entre el 2018 y el 2023; la definición de los roles de planificación, de diseño, de seguimiento y evaluación en la ejecución de programas referidos a la superación de la pobreza y en el Sistema de Protección Social; uso y aplicación de instrumentos y metodologías; institucionalidad a nivel central y descentralizada; sustentabilidad fiscal y presupuestaria. Finalmente, pactos o convenios entre el Gobierno Nacional y los municipios, con mecanismos claros de seguimiento a los acuerdos de gestión.

✓ **Definir una metodología participativa**

Para adoptar la propuesta del Sistema de Protección Social se debe incluir al Congreso, a las organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, así como al sector privado. Además, se debe abordar en estos espacios de diálogo y participación el tipo de pacto político y social que permita comprometer responsabilidades del Estado en la Protección Social (ejecutivo y legislativo), que dimensiona cuáles son las responsabilidades que les caben a las familias y cuáles al mercado (sector privado), más allá del período de un gobierno.

✓ **Centrar los esfuerzos en el desarrollo integral de la niñez y adolescencia para el pleno goce y disfrute de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país**

Desde la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), como Estado Paraguayo, se dieron avances en políticas sociales con enfoque de derechos, de manera a garantizar la protección integral del sector, ubicándolos como sujetos protagónicos. Razón por la cual se implementaron acciones dirigidas a erradicar el trabajo infantil, prevenir y asistir a niños, niñas y adolescentes en situación de adicción, víctimas de trata y explotación sexual, privados de su libertad y en instituciones de cuidado alternativo, con enfoque de género, étnico y discapacidad.

Para el 2023, se requiere coordinar, articular y fortalecer políticas integrales de promoción y protección de Derechos del sector a nivel territorial, creando condiciones (servidores públicos y profesionales capacitados para prestar servicios respetuosos de los derechos), consolidando los mecanismos de participación de organismos del sector público, privado y la sociedad civil, brindando oportunidades para el acceso efectivo a los servicios (salud, educación) y así generar respuestas oportunas a la problemática de la niñez y adolescencia con una amplia participación del entorno familiar, escolar, comunitario y social en pos de la protección, promoción y defensa de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia.

✓ **Implementación gradual y ampliación de la cobertura del Seguro Agrario para productores de la agricultura familiar, con visión de género**

La mayoría de las familias del área rural son agricultores familiares, indígenas o trabajadores sin tierra que dependen aún de sus propios recursos para gestionar sus medios de subsistencia y hacer frente a los riesgos, los cuales con frecuencia son insuficientes para resistir los impactos climáticos. Normalmente suelen elegir





estrategias de subsistencia para asegurar su supervivencia y cuando se producen las crisis, a menudo se ven obligados a hacerles frente en formas que aumentan su vulnerabilidad o socavan su capacidad futura de generación de ingresos.

Aunque la agricultura desempeña un papel clave en la erradicación de la pobreza y el hambre, en estas circunstancias ofrece poco por sí misma como camino para salir de la pobreza. Además, no todas estas familias acceden a los beneficios que brindan los programas sociales.

En este sentido, el Seguro Agrario es un instrumento que tiene por objeto proteger a los agricultores frente a las pérdidas económicas provocadas por los fenómenos climáticos de mayor ocurrencia, tales como sequía, lluvias excesivas y extemporáneas, heladas, vientos y granizo, poniendo a su disposición mecanismos de transferencia de riesgos que le permitan mejorar la gestión de sus procesos productivos; y se enmarca en la política sectorial de gestión de riesgos asociada a la variabilidad y el cambio climático y de fortalecimiento de la agricultura familiar, seguridad alimentaria e inserción en cadenas de valor.

El Seguro Agrario tendrá una vigencia bianual para las campañas del ciclo agrícola 2017/18 y 2018/19. En ambos períodos se prevé trabajar con pequeños productores agrícolas, registrados por el MAG, cuya superficie efectiva de producción no sea superior a las 50 hectáreas y la prima será subsidiada en un 100% por el Gobierno Nacional. El tomador de la póliza es el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los beneficiarios serán los productores de la agricultura familiar del Paraguay. Este seguro cubrirá, inicialmente, como máximo 60.000 has. (aproximadamente) distribuidas en diferentes distritos de los Departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción y San Pedro, equivalente al total de aproximadamente 27.500 productores. Los cultivos cubiertos son maíz, mandioca, poroto, sésamo y hortalizas para renta.

Para el 2023, se prevé la ampliación de la implementación de dicho seguro a nivel nacional en cuanto a: cobertura territorial, rubros de producción y cantidad de beneficiarios; por períodos del ciclo productivo agrícola y el régimen de utilización de pólizas de seguro.

✓ **Asegurar la implementación y alcance del Decreto N° 4.565/2015 para la Agricultura Familiar con énfasis en las comunidades Indígenas**

Al asegurar la implementación y alcance del Decreto N° 4.565/2015 se busca que la producción de la agricultura familiar sea más competitiva en el mercado, incentivando con menores tasas impositivas, la producción de la agricultura familiar; fomentando de manera indirecta la inversión en tecnologías para intensificar la producción familiar local, generando mayor margen de ganancia en la comercialización de productos. Todo esto, para aumentar los ingresos de las familias y la sostenibilidad de la producción.

Para el 2023, se prevé la cobertura a nivel nacional impulsando la producción de la agricultura familiar de las comunidades vulnerables y, en especial, de las comunidades indígenas.

✓ **Promover el empleo y su formalización**

Para el 2023, se prevén varias estrategias direccionadas al aumento de la formalización y la generación de nuevos empleos, determinando las particularidades de áreas urbanas, rurales con énfasis para las mujeres. Además de promover la concientización y educación



ciudadana para la formalización laboral, establecer estrategias vinculadas entre los sectores para promover la importancia de la formalización y del empleo digno dirigido a los segmentos críticos de la informalidad (jóvenes y mujeres).

Para el Componente de Control, en relación a la Formalización, prevé fortalecer la institucionalización de la fiscalización laboral, modernizar los mecanismos de control e inspección, aumentar la cantidad de inspectores laborales y tener mayor incidencia en el interior del país, en coordinación con otras instituciones públicas que realicen procesos de control de cumplimiento administrativo.

Para el Componente de apoyo y empoderamiento de micro y pequeñas empresas (empreendedorismo): propiciar una asistencia microempresarial integral que conjugue los componentes de formalización, a través de una asistencia técnica específica, inscripción en el Ministerio de Hacienda, en el seguro social; y gestión de apoyo continuo tanto técnico como financiero, propiciando la simplificación de procesos para su apertura.

En cuanto a la Generación de empleos, a partir de las cadenas de valor de la producción primaria: determinar nichos de mercado que permitan al pequeño productor decidir qué producir, cuánto y dónde producir, teniendo en cuenta las cadenas de valor de productos y servicios específicos, permitiendo así generar empleos en localidades específicas. En referencia a la tecnología para empleos del futuro, se deberá incorporar el uso de la misma para la generación de empleo desde los hogares, identificando las principales líneas de empleabilidad que se generan en dicha área y propiciando el teletrabajo como una opción de empleo para las personas desde sus hogares.

Asimismo, continuar con los esfuerzos realizados en términos de inclusión y formalización para la promoción del empleo de los colectivos más críticos: discapacitados, mujeres en situación de riesgo, capacitación para la reinserción laboral, capacitación en habilidades blandas. Fortalecer los Centros de capacitación laboral en zonas agrícolas y sub-urbanas que ha permitido y permite llevar a la población una importante oferta de capacitación preparando a los trabajadores paraguayos para un empleo más digno.

✓ **Desarrollar Políticas Integrales de Seguridad Social Contributiva y no Contributiva**

Al 2023, se prevé elaborar una política nacional en materia de seguridad social, sobre la base de un diálogo entre los sectores que identifique las características del modelo de sistema que se pretende incorporar, la reforma y sus efectos en el mercado laboral, la adecuación y el equilibrio de los beneficios previsionales, el financiamiento y sostenibilidad del sistema, así como la supervisión y el control de las entidades previsionales y los mejores sistemas de gobernanza para administrar los fondos previsionales, sin dejar de lado el enfoque social de las contingencias y prestaciones de seguridad social, como son la vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad, desempleo, salud y riesgos laborales con enfoque de género.

Igualmente, se deberá ampliar la cobertura dando lugar al ingreso obligatorio del sistema de los trabajadores independientes autónomos y cuenta propista través de la promoción de la formalización y protección



#### ✓ **Profesionalizar las capacidades técnicas del sector público**

Un aspecto importante a tener en cuenta para la instalación de un Sistema de Promoción y Protección Social es contar con recursos humanos capacitados ya que la complejidad inherente a dicho Sistema requiere de una formación y capacitación direccionada al tema y dirigida a los/as funcionarios/as involucrados/as en el proceso de decisión, diseño e implementación de políticas sociales.

En el país, los centros de formación y capacitación desarrollan cursos en Políticas Sociales, tanto a nivel público como privado. Si bien estos cursos no tienen larga data, han permitido plantear el debate sobre el tema; sin embargo, no suficientemente como para comprender ni acompañar la implementación de intervenciones integrales que requiere el abordaje de la protección y promoción social.

Por lo tanto, la formación como la capacitación deberán desarrollar capacidades, habilidades y destrezas que permitan fortalecer los recursos humanos de las distintas instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas.

En este sentido, la Protección Social implica contar con una institucionalidad capaz de asimilar funciones que les permita proteger a las personas de riesgos que se presentan en forma permanente, para cumplir los objetivos de una Protección Social integral.

Para el 2023, se deberá identificar alternativas y/o propuestas para mejorar la gestión institucional de la Promoción y Protección Social a nivel país, por medio de acuerdos de cooperación entre los distintos niveles de gobernanzas:

- Implementar el Plan Nacional de Formación y Capacitación, a través de una buena articulación a nivel central.
- Desarrollar e implementar los programas de formación y actualización.
- Establecer un sistema de difusión de experiencias y resultados obtenidos, a partir de la implementación de la formación continua.
- Implementar un seguimiento a las capacidades adquiridas por los funcionarios y la incidencia en su intervención.
- Desarrollar un mecanismo de Monitoreo y Evaluación constante que permita el mejoramiento de los programas de formación.

#### ✓ **Proponer estrategias de mejoramiento de la recaudación**

En Paraguay, la recaudación tributaria se centra en los impuestos indirectos, esto no permite configurar una equidad tributaria porque este impuesto es al consumo y, consecuentemente, los más vulnerables son los que más resienten el pago de los mismos. Es un reclamo, de larga data en el país, de los sectores que se encuentran en los rangos más vulnerables.

Por lo tanto, al 2023 se debe diseñar una estructura tributaria centrada en los impuestos directos y dentro de la misma una carga más importante sobre aquellas empresas y personas que logren lucros extraordinarios. En el mismo concepto, se debe regular las remesas de utilidades en el extranjero y establecer incentivos más importantes a las reinversiones nacionales.



✓ **Fortalecer los servicios dirigidos a la agricultura familiar e indígena, con enfoque de género**

El MAG, como ente rector de la política sectorial, impulsa el desarrollo agrario sustentable y sostenible contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la conservación del suelo, agua y bosque y las medidas de adaptación al cambio climático y gestión de riesgos en el sector agropecuario.

Actualmente, el estado de los recursos naturales en nuestro país está modelado por las presiones de las diversas actividades humanas en sectores tales como: la agricultura, la industria, el transporte y la energía, así como por las tendencias socio demográficas, que representan retos para el sector agropecuario y forestal, el cual debe definir acciones más eficientes que resulten en el uso racional de los recursos naturales productivos y dirigir los esfuerzos hacia el logro de Políticas de desarrollo sostenible; promoviendo así la organización y manejo de los espacios, recursos naturales y humanos, respetando las condiciones socioeconómicas, ambientales y culturales del área de influencia. Destacándose que la conservación, manejo sustentable de los recursos naturales productivos y el uso de prácticas conservacionistas en la producción, constituyen una importante oportunidad para mejorar la resiliencia al cambio climático e impulsar el desarrollo de los agricultores familiares.

Para el 2023, se prevé:

- Desarrollar e instalar un enfoque integral en el manejo de la finca; uso del agua, conservación de los bosques, plantaciones forestales (forestación y reforestación), manejo, conservación y recuperación de suelo, entre otros recursos naturales productivos de las unidades de producción.
- Implementar políticas que contribuyan a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales y de la biodiversidad, ayudando así a estabilizar a largo plazo los ingresos de la población rural.
- Generar incentivos económicos para las poblaciones rurales que conservan y manejan adecuadamente los bosques mediante los servicios, bienes y productos ambientales, reconociéndolas como nuevas fuentes de ingresos.
- Instalar equipos humanos, a nivel gerencial, regional y distrital, competentes en el manejo de sistemas integrados de información agropecuaria que permita afrontar plagas y enfermedades derivadas de la variabilidad climática, del cambio climático y facilitar la incorporación de nuevas normas que regulen el comercio agroalimentario.
- Implementar un Sistema de Observación, Información y Predicción Agrometeorológica, a través de redes, tanto públicas como privadas; pronósticos agrometeorológicos; alertas de eventos meteorológicos y climáticos adversos para la producción agropecuaria, entre otros.

Igualmente, en articulación con el Ministerio de la Mujer garantiza el cumplimiento de la Ley N° 5.446/15 mediante servicios institucionales eficientes y de calidad para mujeres rurales.



✓ **Aumentar la cobertura de los niños escolarizados en Primera Infancia**

El MEC cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad y la equidad en educación de niños y niñas en el rango de primera infancia, con la implementación de programas desarrollados por el sector que están orientados a responder a las necesidades de atención a niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años, a través de acciones que mejoren la oferta educativa en las modalidades formal y no formal, favoreciendo el acceso a la Educación Inicial.

En el marco de Programa de la Expansión de la Atención educativa, se implementa una nueva modalidad no formal denominada "Maestra Mochilera", beneficiando a niños y niñas de 0 a 3 años y sus familias, en situación desfavorable, por sus condiciones económicas, ubicación geográfica, falta de acceso a instituciones educativas y a otros servicios, entre otros. Esta modalidad tiene por objetivo la estimulación oportuna y el aprendizaje a través de los juegos y las diversas actividades realizadas por docentes del nivel inicial, en las zonas aledañas a las escuelas. La atención se realiza durante todo el año lectivo, estimando llegar a dos niños por turno por cada docente.

✓ **Ampliar la cobertura de protección de la pensión alimentaria**

Para el 2017, la población objetivo de la pensión alimentaria se estimó en 200.616 personas adultas mayores. Si bien la cobertura mejora año a año, con las ampliaciones dispuestas por el Presupuesto General de la Nación, el crecimiento vegetativo de la población adulta mayor constituye un desafío constante al pilar no contributivo de la seguridad social. Cada año más de 36 mil personas cumplen 65 años; y una importante proporción de ellos no están cubiertos por el sistema contributivo y se encuentran en situación de pobreza.

Se espera que hacia el año 2023 la pensión alimentaria tenga una cobertura total de su población objetivo (adultos mayores en situación de pobreza) y con un mecanismo de expansión anual que atienda el crecimiento vegetativo de este segmento etario.

✓ **Asegurar la implementación de políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer**

En el marco de la implementación de la Ley N° 5.777/2016: *De Protección Integral de las Mujeres contra toda forma de Violencia* y su Decreto Reglamentario N° 6.973/2017, se deberá articular con los distintos organismos y entidades del Estado y contar con todos los recursos necesarios y suficientes del Presupuesto General de la Nación para la implementación de dichas políticas.

El Decreto reglamentario mencionado permite instalar la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer, con el propósito de asesorar, recomendar estrategias y acciones adecuadas al órgano rector-MINMUJER- para enfrentar la violencia. Este espacio permitirá articular acciones con instituciones públicas, representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil.

Todas estas acciones se complementan con el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020, aprobado a través del Decreto N° 5.140/2016. El mismo tiene como objetivo *"incidir en las políticas públicas de las instituciones mediante acciones de fortalecimiento a las mismas, a fin de orientarlas a que contribuyan al pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres, promoviendo una respuesta integral por parte de las instituciones públicas y privadas en la implementación de acciones de prevención, atención*



y seguimiento de casos y protección de mujeres en situación de violencia”.

Para el 2023, se espera que todas las instituciones que integran la Mesa Interinstitucional implementen medidas administrativas y presupuestarias para prevenir, disminuir y eliminar hechos de violencia.

✓ **Implementar en forma progresiva la política pública de cuidados en el Paraguay**

Las políticas de cuidado son aquellas acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo, destinadas a garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia. Estas políticas consideran tanto a los destinatarios del cuidado, como a las personas proveedoras, que mayoritariamente son mujeres, e incluyen medidas destinadas tanto a garantizar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado, como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones. En el marco de Protección Social, esta política de cuidado se basa en un enfoque de derechos de los sujetos y de los prestadores de cuidado, de modo a que se consolide como un pilar indispensable de protección, que debe guiarse por los principios de igualdad y solidaridad.

✓ **Fortalecer el Sistema de Protección Integral a mujeres en situación de violencia basada en género.**

Con la puesta en vigor de la Ley N° 5.777/2016: *De Protección Integral de las Mujeres contra toda forma de Violencia* y su Decreto Reglamentario N° 6.973/2017, para el 2023 se espera que todas las instituciones que tienen responsabilidad directa en su aplicación, den cumplimiento a las políticas públicas dirigidas a disminuir y eliminar las distintas formas de violencia establecidas en la Ley.

A tal efecto, deberán: aplicar protocolos de atención y mecanismos de denuncias de hechos de violencia conforme a su competencia; crear y/o fortalecer las unidades de protección y promoción de los derechos de las mujeres; contar con un mecanismo (y servicio) dirigido a la reeducación de la persona agresora; entre otros.

Se contará con instrumentos que coadyuven en esta tarea, tales como: i) Observatorio de Violencia contra las Mujeres destinado al monitoreo e investigación sobre la violencia contra las mujeres; ii) Sistema Unificado y Estandarizado de Registro, que tiene por objetivo la recopilación y sistematización de los casos de violencia con la finalidad de evaluar la eficacia de las estrategias aplicadas; iii) Programa de Casas de Acogida con el objetivo de proteger a la mujer en situación de violencia y a su grupo familiar afectado; estas Casas serán creadas por las Gobernaciones departamentales, y funcionarán bajo la coordinación general, supervisión y apoyo técnico del Ministerio de la Mujer.

✓ **Ampliar y fortalecer el servicio público crediticio para la mujer, de tal manera que ésta, sea considerada un agente formal del crédito.**

La idea es formalizar el mercado crediticio de las mujeres que operan en el mercado oculto o informal a tasas usureras por la escasez de productos diseñados específicamente para estas.

Considerando la burocracia existente en el proceso de acceso al crédito, agravado por la normativa que le implica contar con el consentimiento de su cónyuge.



Las políticas neutras que suponen que tienen acceso al igual que los varones, generan discriminaciones que hacen más difícil el acceso de las mujeres y, por ende, dificulta en convertirse en agentes formales.

Como experiencia exitosa, el CAH ha lanzado conjuntamente con el Min Mujer un producto exclusivo y ajustado a sus especificidades con éxito por la baja morosidad, y cumplimiento en forma. Además, se ha transformado en un nicho importante de mercado

✓ **Ampliación de servicios tendientes al empoderamiento de la mujer de manera que ésta tenga una autonomía real y sustantiva en su vida.**

Es un modelo de intervención multinivel que promueve los derechos de las mujeres abordando en paralelo varios factores de riesgo y los relacionados con los principales problemas que enfrentan las mujeres en la etapa de prevención, así como en las fases de atención, protección y reparación. Se basa en la creación de centros de atención para las mujeres caracterizados por un ambiente cálido e ideal para que puedan desarrollar sus potenciales, a través de un conjunto de servicios de atención integral. Ciudad Mujer busca promover el empoderamiento y la autonomía real de las mujeres, a través de servicios de salud sexual y reproductiva, apoyo para el empleo y para iniciar o fortalecer emprendimientos propios, además de prevención y atención ante casos de violencia. Este modelo de coordinación interinstitucional se basa en el trabajo colaborativo de las instituciones participantes. Busca optimizar el uso de recursos brindando los servicios de manera integral en un solo lugar, contribuyendo eficazmente a agilizar los procesos y la calidad de los mismos.

Para el 2023, se prevé la creación de nuevos centros en territorios estratégicos, según los criterios de priorización definidos en el marco del programa y según los principios del modelo.



## Anexos: Continuidad de la Política Pública de Desarrollo Social

### Anexo A: Principales programas sociales del período de Gobierno 2003-2008

Programa	Descripción
Programa ABRAZO	Es una iniciativa de la sociedad civil que se desarrolla desde abril del 2005 al 2007 en organizaciones no gubernamentales, en el año 2007 pasa a la Secretaría de Acción Social y a partir de noviembre del 2008 pasa a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia para brindar una respuesta integral a la realidad de los niños y niñas menores de 14 años, en situación de trabajo infantil en la capital y otras ciudades del país. Las familias en pobreza extrema, identificadas a través de las fichas hogar y el ICV (Índice de Calidad de Vida) reciben bonos solidarios con compromisos de corresponsabilidad y las familias que además tienen niños y niñas en primera infancia, reciben mensualmente una canasta básica de alimentos.
ÑOPYTYVO (Puerto Casado)	Implementado desde el 2005 y desarrollado en Puerto La Victoria, Departamento de Alto Paraguay, atendiendo a aproximadamente 700 familias beneficiarias que llegan a aproximadamente 3.774 personas, de las cuales 1.320 son niños y niñas de 0 a 14 años. De dichos hogares, 215 son familias de la comunidad nativa Maskoy.
Complemento Nutricional (Vaso de Leche)	En el contexto de Políticas compensatorias para mejorar la educación de los grupos sociales desfavorecidos, se destaca el Programa de Alimentación Escolar, beneficiando a 85 instituciones educativas de los sectores oficial y privado subvencionado de todo el país, alcanzando a 33.036 alumnos/as, 494.007 kits escolares distribuidos a niños/as de 3.993 escuelas de 1° y 2° ciclo de Educación Escolar Básica (datos para julio del 2008).
Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades - TEKOPORÁ	Se creó en el 2003, como un Programa Piloto de Lucha Contra la Pobreza Extrema y se inició la implementación en el año 2005, con el objeto de promover el acceso a derechos básicos como la salud y la educación, desarrollar el capital humano y social de las familias, e interrumpir la transmisión generacional de la pobreza. Para el 2008, beneficiaba a 19.500 familias y se convirtió en uno de los Programas emblemáticos del Gobierno (2009-2013).
Canasta de Útiles Escolares - KUE	Consiste en la distribución de útiles escolares de alumnos/alumnas que asisten a escuelas de zonas más carenciadas del país, de manera a garantizar su permanencia en el sistema educativo, evitando así la deserción. En el año 2007, se llegó a la distribución de 494.007 Kit Escolares a igual cantidad de alumnos/as de Educación inicial y Escolar Básica de 4.508 escuelas del Sector Oficial que atienden a poblaciones económica y socialmente vulnerables de todos los Departamentos del país.

Fuente: STP. Elaboración propia con base a informes presidenciales del período 2004-2008.



## Anexo B: Principales programas sociales del período de Gobierno 2008 - 2013

Para el período que abarca del 2008 al 2013, se estableció una hoja de ruta para los programas sociales y, en ese sentido, se creó el Plan de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”, se determinaron así 11 programas sociales emblemáticos:

<p>1. Programa para la disminución progresiva del trabajo infantil en las calles-ABRAZO</p>	<p>Se implementa desde el año 2005. A partir del 2008, la SNNA es la entidad encargada de la ejecución. Brinda protección a más de 2.000 niños y niñas en promedio. Abrazo llegó a 5.262 niños y niñas protegidos en el 2011. El Programa Abrazo, en el año 2013, tuvo una cobertura de 6.000 niños y niñas habilitando 50 Centros Abiertos y Comunitarios, con presencia en 21 distritos de 9 departamentos del país.</p>
<p>2. Programa de pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.</p>	<p>Los sujetos de derechos de la Ley N° 3.728/2009 son las personas de 65 años y más (adultos mayores), en situación de pobreza, de nacionalidad paraguaya natural que residen en el país, y que no perciban pensiones o jubilaciones por parte del Estado, entre otras condiciones administrativas. El Decreto N° 4.542/2010 establece la gradualidad de selección de personas beneficiarias y el respectivo pago de la pensión, a partir de agosto de 2010.</p>
<p>3. Programa abastecimiento de agua y saneamiento.</p>	<p>El objetivo del programa es lograr el acceso a los servicios del agua y saneamiento en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y sostenibilidad en las localidades urbanas menores a 10.000 habitantes, como así también en la población rural e indígena que cumplan con los criterios técnicos de elegibilidad.</p>
<p>4. Programa incluyendo a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad.</p>	<p>El objetivo del programa es garantizar que todos los habitantes del Paraguay accedan a su documento de identificación civil. Priorizando las poblaciones con alto índice de no registrados, especialmente la franja etaria de 0 a 5 años teniendo en cuenta a los 153.000 niños y niñas que nacen por año.</p>
<p>5. Programa mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.</p>	<p>El objetivo del programa es contribuir a la reducción del déficit habitacional que enfrentan las familias en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas, rurales y pueblos indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, promoviendo el suministro de los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la propiedad.</p>
<p>6. Programa de empleo temporal Ñamba'apo Paraguay.</p>	<p>El programa Ñamba'apo Paraguay se formula con el fin de que la población involucrada (vulnerable y beneficiaria) mejore de manera satisfactoria y sostenible su calidad de vida, contribuyendo a la inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad.</p>
<p>7. Programa Paraguay lee y escribe alfabetización de jóvenes y adultos.</p>	<p>El objetivo del programa es satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad. Busca lograr el aumento de los niveles de alfabetización y los años de estudios de las personas.</p>



8. Programa "Fomento de la producción de alimentos por la agricultura familiar".	El objetivo es que las familias miembros de la Agricultura Familiar (AF) mejoren su calidad de vida, incrementen la producción de alimentos inocuos y de calidad, que contribuyan a la nutrición, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y que posibiliten la mejora de la economía local disminuyendo así la pobreza rural. Inició su implementación en el año 2010.
9. Programa de Transferencia Monetaria Condicionada TEKOPORÃ.	El objetivo del programa es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, a través de las Transferencias Monetarias Condicionadas, promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, salud y educación, con un acompañamiento socio comunitario, contribuyendo de esta forma a la construcción del capital humano y social.
10. Programa territorio, participación y desarrollo pueblos indígenas aseguran su territorio.	El objetivo del programa es dar continuidad al proceso de acceso y titulación de tierras comunitarias a los pueblos indígenas que habitan el Paraguay, como eje principal para iniciar un proceso de desarrollo social y mejoramiento de la calidad de vida en las diferentes comunidades. Pueblos indígenas de los grupos étnicos que habitan el Paraguay. Inició su implementación en el año 2008.
11. Programa Reforma Agraria Integral.	El Programa de Reforma Agraria Integral y Desarrollo Rural Territorial, coordinado por el INDERT y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) sumó 300 comunidades indígenas de 12 departamentos del país al Programa de Producción a Alimentos (PPA), en el marco de la estrategia de soberanía y seguridad alimentaria que promueve el Gobierno Nacional.

Fuente: STP. Elaboración propia con base a informes presidenciales del período 2009-2013.



### Anexo C: Evolución de los principales programas sociales que han trascendido gobiernos

Nro.	Programas	Institución	Vigencia			
			2003-2008	2008-2012	2012-2013	2013-2018
1	TEKOPORÃ (TMC)	SAS	✓	✓	✓	✓
2	Ñopytyvo	SAS	✓	✓	✓	
3	Abrazo	SNNA	✓	✓	✓	✓
4	Ypora	SAS			✓	✓
5	Propais II (TMC)	SAS	✓	✓	✓	✓
6	Transferencia a pescadores	SAS/SEAM	✓	✓	✓	✓
7	Agricultura Familiar y Desarrollo Rural	MAG	✓	✓	✓	✓
8	PRONAF/RENAF	MAG	✓	✓	✓	✓
9	Adultos Mayores (TM)	M. Hacienda		✓	✓	✓
10	Atención Primaria a la Salud (APS)	MSPyBS			✓	✓
11	Tekohã	SAS		✓	✓	✓
12	Complemento Nutricional Vaso de Leche	MEC/Gobernaciones	✓	✓	✓	✓
13	Provisión de textos y materiales didácticos.	MEC	✓	✓	✓	✓
14	PRONAPI	SAS		✓	✓	✓
15	Transferencias a Veteranos de la Guerra del Chaco	M.Hacienda	✓	✓	✓	✓
16	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional que apunta a disminuir la desnutrición infantil.	MSPyBS	✓	✓	✓	✓
17	Programa de Calificación Gradual a Pequeños Productores como sujetos de Créditos.	CAH	✓	✓	✓	✓
18	Subsidio al Consumo de la Energía Eléctrica a hogares de bajo consumo y en situación de Pobreza. Tarifa Social.	ANDE			✓	✓
19	Programas de Promoción del Empleo.	MTESS	✓	✓	✓	✓ <sup>21</sup>
20	Becas de Estudio.	Itaipú y Yacyreta	✓	✓	✓	✓
21	Tenondera	SAS				✓
22	Generación de Ingresos Rurales y no Rurales.	Coordinación Interinstitucional Sembrando Oportunidades.				✓
23	Acceso a toda la oferta pública de servicios (educación, salud, transferencia monetaria condicionada, vivienda, asistencia técnica, tarifa social de energía eléctrica, capacitación, mantenimiento de caminos rurales, construcción de puentes)	Coordinación Interinstitucional Sembrando Oportunidades.				✓

**Fuente:** STP. Elaboración propia con base a informes presidenciales de los períodos 2003-2015.

<sup>21</sup> A partir del año 2013, el Ministerio de Justicia y Trabajo se separa en Ministerio de Justicia y se crea el Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS).