

## ARTÍCULO

---

# El Sistema de Protección Social y las estrategias de lucha contra la pobreza en Paraguay

*The Social Protection System and strategies to combat poverty in Paraguay*

Lilian Quiñónez<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo plantea un breve análisis de la propuesta del Sistema de Protección Social “Vamos”, que busca articular las estrategias de intervención del conjunto del sector público desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida. También presenta los distintos programas que intervienen en el combate a la pobreza, en el marco de las estrategias de acción del Estado.

**Palabras clave:** Protección Social, Políticas Públicas, Estrategias, Combate, Pobreza.

### Abstract

*This article presents a brief analysis of the proposal for the “Vamos” Social Protection System, which seeks to articulate the intervention strategies of the public sector as a whole from the perspective of citizen rights and throughout the life cycle. It also presents the different programs that intervene in the*

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias de la Comunicación y en Sociología por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Estudiante de la maestría en Ciencias Sociales de la FACSO y miembro de la Asociación Paraguaya de Sociología. Correo: lilyross07@gmail.com

*fight against poverty, within the framework of the State's action strategies.*

**Keywords:** *Social Protection, Public Policies, Strategies, Combat, Poverty.*

## **Introducción**

La pobreza es una problemática que afecta a las sociedades y que no se reduce solo a la falta de ingresos o consumos; es un fenómeno multicausal. La pobreza supone una mayor vulnerabilidad, dado que los pobres no poseen medios suficientes para encarar los riesgos y las situaciones de crisis económicas (Imas,2011).

El reconocimiento de la pobreza como un problema social hizo que la misma se inserte en la agenda de las políticas públicas y se desarrollen mecanismos institucionales de protección social (Fleury, 2000). Para Cecchini (2014) la protección social es un mecanismo institucional encaminado a garantizar derechos económicos y sociales de las personas a fin de que mantengan niveles de calidad de vida primordiales para su desarrollo.

La literatura muestra que la implementación de los programas de protección social no contributivos, dirigidos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, aportó en la reducción de la pobreza en América Latina. Sin embargo, el problema sigue siendo la intervención fragmentada y el déficit en términos de eficiencia (Cecchini, 2014). También otro factor coincidente es que los modelos de protección operados no se condicen con las realidades de muchos de los países ya que son imitaciones de prototipos de naciones desarrolladas que tienen otros escenarios, según (Loewe y Jawad,2018).

En el presente artículo se analiza la institucionalización del Sistema de Protección Social “Vamos”, las acciones, pilares e instituciones con áreas de competencias dentro del sistema, luego examina las estrategias de lucha contra la pobreza describiendo cada uno de los programas y proyectos implementados para el efecto.

## **El Sistema de Protección Social en Paraguay**

La protección social es un conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado con el fin de asegurar niveles mínimos de vida a la población para su inclusión y desarrollo (Cecchini, 2014). Contribuye al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de todos los miembros de la sociedad y aborda las respuestas que se dan a los problemas estructurales de la sociedad, así como a

los riesgos que afrontan los diferentes sectores de la población.

A principios del siglo XXI varios países de América Latina adoptaron distintas políticas de protección social para contribuir a realizar los derechos económicos y sociales de la población. Algunos han tenido más avances que otros en cuanto al fortalecimiento de las políticas, según Cecchini (2014) los mayores avances se han producido en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y en menor medida en Panamá, cuyas brechas de bienestar son menos marcadas, en tanto, países como Paraguay y República Dominicana las políticas y programas sociales cuentan con un compromiso fiscal muy bajo aún.

Paraguay inició en el 2018 el proceso de formulación del Sistema de Protección Social (SPS), con abordaje de ciclo de vida y que apunta a articular y consolidar los esfuerzos para garantizar el derecho a la protección social. El Sistema de Protección Social en Paraguay “se conceptualiza a través de la categoría de protección, entendida como la acción pública mediante la cual los Estados garantizan a sus habitantes el acceso a derechos, priorizando a quienes viven en situación de vulnerabilidad” (Gabinete Social, 2019).

La vulnerabilidad se puede definir como la posibilidad de quedar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos, trascendiendo la perspectiva tradicional de la pobreza. Los más vulnerables en una sociedad son normalmente los pobres puesto que están más expuestos al conjunto de riesgos y también tienen menos acceso a instrumentos adecuados para enfrentar dichos riesgos. Reducir los riesgos por medio de medidas preventivas es prácticamente imposible, por cuanto esto trasciende la capacidad de una sola persona, un hogar y en muchos casos, una comunidad (Jørgensen, S y Holzmann, R., 2003).

### **Nivel de institucionalización de la propuesta de política de Protección Social “Vamos”**

El Sistema de Protección Social “Vamos” consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público. Se trata de organizar, desde los niños y niñas, desde los jóvenes de ambos sexos, desde los y las trabajadores, desde los adultos mayores mujeres y hombres, el quehacer multiplicador de todas las políticas y servicios públicos que son pertinentes (Gabinete Social, 2019).

Las acciones estratégicas del SPS, en su mayoría, están dirigidas a toda la población, sin embargo, hay acciones que comprenden determinadas consideraciones teniendo en cuenta el universo poblacional.

El SPS posee tres pilares fundamentales que son: integración social, inserción laboral y productiva, previsión social. De los tres, el de integración social es el que plantea mayor cantidad de acciones y las dimensiones más recurrentes son salud y educación.

**Integración social**, vinculada con las políticas sociales no contributivas, guarda relación con las políticas universales, también llamadas servicios públicos sectoriales (educación, salud, vivienda) y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, denominadas como políticas selectivas (Gabinete Social, 2019).

**Inserción laboral y productiva**, relacionada con políticas de inclusión, regulación laboral y de participación productiva, garantizando a la población el acceso al trabajo decente, conforme dictan los derechos laborales nacionales e internacionales.

**Previsión social**, alude a las políticas contributivas y seguridad social, que está vinculado íntimamente con el segundo ya que todos los programas contributivos se derivan de la adscripción al trabajo remunerado y dependiente. El desarrollo de estos parámetros se traza en una implementación progresiva y financieramente sostenible, lo que implica una priorización para ejecutar en el curso del período 2018-2023, manteniendo siempre una configuración sistémica a nivel institucional.

**Coordinación y ejecución de las acciones**, El SPS en Paraguay se caracteriza por ser un sistema coordinado y articulado, cuya rectoría está ejercida por el Presidente de la República, quien preside el Gabinete Social de la Presidencia de la República, un organismo de coordinación política y técnica. Según el Decreto 376/2018, el Gabinete Social es “la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central”, y cuyo cargo queda “el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”.

## **Instituciones con competencia en protección social en cada uno de los pilares del SPS**

El Gabinete Social está integrada por múltiples entidades como los ministerios de Hacienda; Salud Pública y Bienestar Social; Justicia; Educación y Ciencias; Agricultura y Ganadería; Obras Públicas y Comunicaciones; de la Mujer; del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Desarrollo Social; Niñez y Adolescencia, Urbanismo y Vivienda y de las Tecnologías de la Información

y Comunicación. También, por las secretarías Técnica de Planificación (STP); Emergencia Nacional; Cultura; Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad; Nacional de la Juventud y por la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social y por las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá.

<b>Integración Social</b>	<b>Inserción Laboral y Productiva</b>	<b>Previsión Social</b>
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Educación y Ciencias	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Hacienda, Caja Fiscal
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación y Ciencias	Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de ANDE
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Banca y similares
Ministerio de la Mujer	Ministerio de Industria y Comercio	Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal
Ministerio del Interior	Secretaría Nacional para los Derechos de Personas con Discapacidad	Instituto de Previsión Social
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministerio de la Mujer	
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Secretaría Nacional de la Juventud	
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	Administración Nacional de Electricidad	
Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	
Secretaría Nacional para los Derechos de Personas con Discapacidad	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra	
Instituto Paraguayo del Indígena		

Crédito Agrícola de Habilitación		
Administración Nacional de Electricidad		
Gobernaciones departamentales		
Instituto de Previsión Social		
Ministerio de Justicia		
Secretaría Nacional de Deportes		
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible		
Secretaría de Emergencia Nacional		
Secretaría Nacional de Cultura		

La mayoría de las instituciones responsables de ejecutar las acciones, en el eje de protección social no contributiva, goza de un alto nivel de autonomía con respecto a sus funciones y planificaciones para implementar sus planes (Rojas, 2018). Es decir que cada una establece sus disposiciones y medidas para proveer los bienes y servicios a la población de su “área de competencia”, razón por la cual las intervenciones son segmentadas, desarticuladas y sectorializadas.

### **Implementación en territorio**

El esquema de la implementación del SPS es en cuatro fases anuales durante el periodo 2020 – 2023. Durante la primera y segunda fase (2020- 2021), el objetivo principal es instalar los mecanismos de articulación en territorio y de seguimiento y evaluación, y llevar adelante proyectos demostrativos en distintos territorios del país. En la tercera y cuarta fase (2022-2023), el objetivo general es reducir las brechas de protección en la población que para este gobierno se constituyen de especial atención y la expansión del SPS a otros territorios (Gabinete Social, 2019). En la primera fase se definió los territorios de realización de la prueba piloto en el 2020, teniendo en cuenta la delimitación del municipio.

En segundo término, se presentó los criterios operativos de la selección de los territorios, caracterizado en cuatro tipos: - Periferia metropolitana: abordaje en un territorio con características de pobreza estructural y marginalidad urbana, establecida en asentamientos alrededor a la zona Central. - Ciudades

emergentes: abordaje en ciudades alrededor de la ruta 8, caracterizada por el dinamismo y crecimiento económico y productivo importante en los últimos 5 años. - Alineación SPS/PNRP: abordaje en el marco del Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP), en un territorio específico, definido a partir de la selección y priorización del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). - Chaco: abordaje en el Chaco Paraguayo caracterizado por las especificidades únicas del territorio, combinado con una alta inversión pública contemplada en ciertas zonas de la región Occidental. En este contexto fueron seleccionados los municipios de Villeta (Central), San Juan Nepomuceno (Caazapá), Santa Rosa del Aguaray (San Pedro) y Mcal. Estigarribia (Boquerón). Debido a la necesidad de articular y adaptar la llegada del SPS se tuvo que agrupar varios territorios teniendo en cuenta sus particularidades y contexto similares. En enero del 2021, el Poder Ejecutivo instituyó el “Sistema de Protección Social del Paraguay Vamos!”, por decreto N° 4.775 y aprobó el “Marco estratégico de objetivos y acciones” y la “Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019- 2023”. Además, declaró de interés nacional y dispuso su implementación.

Según datos del estudio de la OCDE (2019), Paraguay sigue siendo, entre los países latinoamericanos, el que tiene menor cobertura de protección social, solo una cuarta parte de la población está “protegida” por algún programa social.

Los ingresos fiscales bajos dificultan asegurar los recursos para la protección social, al respecto, Ortiz (2020) manifiesta que “la instauración y funcionamiento de un sistema de protección social por la vía de un sistema redistributivo de financiamiento es consustancial con un sistema impositivo progresivo”.

Sin dudas la creación y puesta en marcha de un Sistema de Protección Social es un avance importante para nuestro país, no obstante, enfrenta grandes desafíos como la cobertura, financiación y gobernanza. Quedan aún brechas de coberturas importantes, los programas sociales no llegan a la población objetivo por falta de recursos y en otros casos por la fragmentación de la asistencia social. Para que haya una mejor y mayor cobertura, el Estado precisa aumentar sus ingresos fiscales y mejorar el gasto público. Pero no solamente se requiere financiar más y mejor los programas de protección social, sino que mejorar la gobernanza para favorecer la ejecución e impacto de los mismos.

## **Estrategias de lucha contra la pobreza**

La pobreza es un concepto que se asocia con la privación de recursos para mantener una vida aceptable dentro de la sociedad; como también con un problema de derechos humanos.

El Instituto Nacional de Estadística (2020, p 3) definió como población pobre a los individuos cuyos ingresos son inferiores al valor de la Canasta Básica de Consumo, constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, mientras que la población en pobreza extrema abarca a los hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una Canasta Básica de Alimentos.

En América Latina, el alto crecimiento económico y la institucionalización de las políticas sociales contribuyeron en la reducción del porcentaje de la pobreza en las últimas décadas, Paraguay no quedó exento de esta tendencia ya que entre el 2002 y el 2020 redujo los índices de pobreza de 57,7% a 26,9%, con excepciones en 2006, 2016 y 2020, este último año muy atípico a nivel mundial debido a la pandemia del COVID-19. En este lapso la pobreza total nacional experimentó un incremento de 3,4 puntos porcentuales.

### **Determinantes de la pobreza**

Varias condiciones de una economía y de la sociedad pueden influir en el nivel de pobreza de un país. A criterio de Berry (2000) la incidencia de la pobreza deriva del ingreso promedio, del grado de equidad en la distribución del ingreso y de la efectividad de las políticas sociales implementadas para proteger a los de menores ingresos. El mismo sostiene que el nivel de ingreso promedio y la desigualdad en la distribución del ingreso son factores que determinan el grado de pobreza que resulta del funcionamiento de la economía y de los mercados que la componen.

En Paraguay algunos determinantes de la pobreza son esencialmente rurales, tales como la privación de acceso a tierras fértiles, falta de capital humano y social, falta de infraestructuras, distorsiones en el mercado de productos agrícolas, entre otros, pero el factor determinante, según Fogel (2002, p 39), es la corrupción que conlleva no solo de la apropiación de recursos, sino a la inoperancia de todo el sistema.

### **Factores explicativos de la pobreza**

Las causales de la pobreza son diversas pueden ser individual, familiar o culturales, sin embargo, en la formulación de políticas tienen mayor pertinencia los factores estructurales e institucionales, como la concentración del ingreso, el funcionamiento de mercados internacionales, la degradación

ambiental, la exclusión del mercado de tierras, y la alteración de los precios de productos campesinos, entre otros.

Si bien es cierto que está demostrado que el crecimiento económico es importante en la reducción de la pobreza, también hay que decir que hay un fuerte condicionamiento negativo de la concentración de ingresos y activos en el crecimiento económico. En tal sentido, Fogel (2002, p 41) advierte que hay investigaciones que evidencian que los niveles iniciales de desigualdad en el ingreso afectan negativamente el crecimiento en periodos subsiguientes.

La relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es estrecha en Paraguay cuando el PIB crece a tasas relativamente elevadas. La economía tuvo un impulso como consecuencia de la demanda internacional, que a su vez provocó un alto riesgo ambiental, conflictos por la tierra, volatilidad por la dependencia de factores climáticos, baja calidad del trabajo y escasa recaudación tributaria, menciona (Serafini, 2019).

En Paraguay la concentración de ingreso es más elevada que en otros países de la región, a excepción del Brasil, sin embargo, en las áreas rurales la concentración es la mayor entre los países seleccionados de la región, conforme a la distribución de la CEPAL.

Al analizar las diferentes literaturas se puede encontrar que son diversas las causas estructurales e institucionales de la pobreza. A criterio de Fogel (2002) en el caso de Paraguay las más acentuadas son la orientación del gasto público, la corrupción, la debilidad de la participación ciudadana y la política tributaria.

## **Tipos de políticas públicas de lucha contra la pobreza**

A lo largo de la historia moderna del Estado paraguayo, las políticas asistenciales se han desarrollado de una forma muy precaria. Recién desde 1940, el Estado interviene en la cuestión social, creando instituciones para atenderla, y a partir de los años 50 y 60 se establece como práctica política la planificación, creándose la Secretaría Técnica de Planificación (García, 2018). La década de 1990 se caracterizó por la implementación de las bases para la transformación del Estado y la del 2000 por la creación de instituciones tendientes a diseñar e implementar las políticas sociales, con el objetivo de atender a la población en situación de pobreza (García, 2015). A partir del 2005 comenzó la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas como Tekoporã (pobreza rural y urbana) y Abrazo (infancia y

adolescencia) y desde el 2010 en adelante, pensión para adultos mayores en situación de pobreza extrema.

Actualmente son varios los programas que intervienen en el combate a la pobreza en el Paraguay como son: Tekoporã, Tenonderã, Tekoha, Programa de Asistencia a Pescadores, Abrazo, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, PRODERS, entre otros (Imas, et al, 2020). Además, están en procesos de implementación el Sistema de Protección Vamos y el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Jajapo Paraguay, ambas propuestas alineadas a los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionadas con metas a reducir la pobreza en todas sus formas.

### **Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad Tekoporã**

Tekoporã, es un programa implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ex Secretaría de Acción Social (SAS), que tiene como fin cortar con la transmisión intergeneracional de la pobreza, facilitando el ejercicio de los derechos a alimentación, salud y educación, a las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuente entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores. Posee dos componentes cuales son: el acompañamiento social familiar y comunitario, orientado al apoyo a los hogares para el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y ofrecer orientaciones vinculadas con el mejoramiento del hábitat, acceso a servicios públicos, hábitos de higiene y fomentar las actividades comunitarias.

El otorgamiento de subsidios monetarios exige una contrapartida por parte de las familias participantes que deben cumplir con las corresponsabilidades vinculadas a los ejes de salud y educación, ya que lo que se busca con el programa es que los niños, niñas y adolescentes reciban la atención médica básica; que ingresen, permanezcan y culminen sus estudios primarios y secundarios. En el caso de las mujeres embarazadas que se realicen control prenatal periódicamente, y lleven a cabo anualmente el examen ginecológico del Papanicolaou.

La selección de las familias beneficiarias se realiza mediante la aplicación de la Ficha Hogar y su clasificación según el Índice de Calidad de Vida (ICV). Las familias participantes pueden permanecer durante 72 meses en el programa, en casos excepcionales se amplía la duración.

## **Programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómica Tenonderã**

Como complemento del programa Tekoporã, desde el 2014 el Estado implementó el programa Tenonderã, un instrumento de la promoción social que plantea una estrategia para el aumento de activos productivos financieros, con el fin de disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza. La incorporación al programa Tenonderã se realiza a partir de las 36 cuotas (3 años) en Tekoporã.

Sus componentes son el fortalecimiento de las capacidades productivas y la asistencia financiera, el primero se concentra en el desarrollo de las capacidades de las familias participantes y el segundo componente consiste en la transferencia monetaria no reembolsable de recursos para el inicio de los emprendimientos. El programa también cuenta con gestores empresariales que brindan asistencia técnica en la realización de emprendimiento a los participantes.

## **Programa de Desarrollo y Apoyo Social a Asentamientos Urbanos Tekoha**

Otro de los programas implementado por el Ministerio de Desarrollo Social es el de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos y Núcleos Poblacionales Urbanos y Suburbanos “Tekoha”, que tiene como objetivo garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos.

Está dirigido a las familias pobres que no cuenten con propiedades inscriptas a nombre del jefe de la familia, priorizando a las mujeres jefas de hogar con responsabilidad sobre niños y adolescentes, y a los grupos familiares que cuenten con algún familiar en situación de dependencia, o discapacidad.

## **Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional**

Este programa del MDS está dirigido a familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad, cuyos sustentos dependan exclusivamente de la actividad pesquera ya sea para el consumo o la

comercialización.

Durante la veda no pueden realizar esta actividad por lo que reciben un subsidio estatal conforme a unos requisitos como son: ser mayor de edad, paraguayo/a, natural o extranjero/a nacionalizado/a con radicación definitiva en el país; tener como única actividad laboral diaria de subsistencia, la extracción con fines de comercialización de especies ictícolas en ríos y arroyos del país, estar inscripto/a como pescador/a comercial en el Registro General de Pescadores; formar parte de una familia cuya calificación realizada por la instancia encargada de la estratificación, determine que se encuentra en condición de extrema pobreza o vulnerabilidad, al momento del censo, entre otros.

### **Programa Nacional para la Disminución del Trabajo Infantil Abrazo**

Este programa está focalizado para enfrentar los riesgos y vulnerabilidades vinculados con la pobreza y el trabajo infantil peligroso. Es una iniciativa que busca erradicar el trabajo infantil peligroso y proteger el trabajo adolescente, actualmente es implementado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencias (MINNA). Sus actividades se organizan en torno a los siguientes componentes: la detección e intervención del trabajo infantil, brindar una atención integral en centros, realizar un acompañamiento a las familias para disminuir las situaciones de riesgo, brindar una capacitación a los padres y madres que son beneficiados por el programa para insertarse en el mercado laboral, provisión de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y realizar un control de la sistematización de datos y resultados.

Los servicios se proveen tanto en centros del programa como en centros comunitarios. El acceso al programa se realiza mediante un proceso de focalización (observación, abordaje, registro, invitación) en zonas urbanas y rurales donde se detectan situaciones de trabajo infantil peligroso. Esta iniciativa gubernamental es la más importante en cuanto a la estrategia de erradicación del trabajo infantil peligroso y protección del trabajo adolescente.

### **Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza**

Otros de los programas emblemáticos es el de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, una política de Estado que consiste

en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente a personas mayores de 65 años que no disponen de jubilación ni otro ingreso económico. Con esta pensión se busca garantizar una renta mínima a sus beneficiarios, respecto a la capacidad del consumo básico de alimentos y a la vez producir una tasa de retorno en las economías locales. La Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda es la responsable de su aplicación.

Para acceder a este beneficio, el primer trámite es el registro o inscripción en la municipalidad del distrito donde reside la persona. Posteriormente, las diligencias corren por cuenta del Ministerio de Hacienda que aplica la Ficha Hogar al solicitante para verificar las condiciones socioeconómicas, realiza controles cruzados con otras bases de datos para verificar si ya recibe otros beneficios, recepción de los documentos para después dar a conocer el listado de beneficiados.

Para adultos mayores indígenas el acceso es universal y se realiza mediante la presentación de la cédula de identidad y la constatación de residencia por parte de las autoridades comunitarias reconocidas por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

### **Proyecto Desarrollo Rural Sostenible (Proders)**

Este proyecto es implementado desde el 2009 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el fin de mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del proyecto de manera sostenible. Surgió como respuesta a la problemática del sector agropecuario y rural paraguayo como ser la magnitud de la pobreza rural, el deterioro ambiental y el reducido crecimiento de la producción de las explotaciones familiares campesinas en los últimos años.

Del proyecto participan también el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa) de los gobiernos departamentales y municipales del país.

Con las medidas de apoyo se busca fortalecer la organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y en cadenas de valor.

Como hemos visto, en las últimas dos décadas hubo avances importantes en cuanto al desarrollo de políticas sociales en Paraguay, algunas de ellas

han traspasado gobiernos y se han convertido en emblemáticas dentro de la estrategia de lucha contra la pobreza, sin embargo, persiste una deuda grande aún con la ciudadanía en términos de protección social. Hasta ahora las intervenciones estuvieron orientadas a ofrecer garantías mínimas, es decir, a contener riesgos y demandas sociales puntuales, sin enforzarse en legitimar derechos universales de los individuos. No obstante, en el 2018 el Gobierno lanzó el Sistema de Protección Social “Vamos” y en el 2020 el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Jajapo Paraguay, con horizonte temporal al año 2030, y que plantea la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental de las acciones de manera a reducir la pobreza en todas sus formas. Estas nuevas propuestas están siendo implementadas y constituyen una oportunidad y un desafío muy grande para iniciar una reforma en materia de protección social, y eliminar la cultura asistencialista que solo ha acarreado más problemas sociales a lo largo de nuestra historia reciente.

## **Inversión social**

La inversión social es una clasificación del gasto público que permite contabilizar la cantidad de recursos financieros que el Estado destina a actividades orientadas a la promoción, protección y desarrollo social. Comprende varios sectores de la Administración Central del Presupuesto General de la Nación entre los cuales se encuentran las áreas de promoción y acción social, salud, educación y cultura, vivienda y seguridad social.

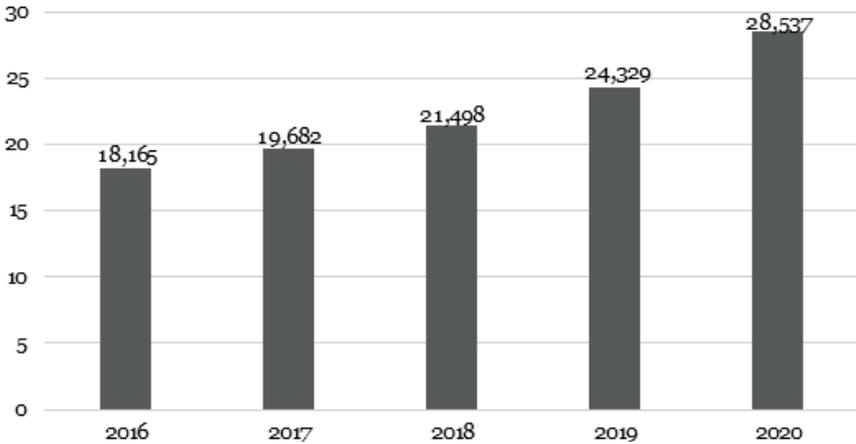
El Paraguay es uno de los países de América del Sur con el más bajo nivel de gasto público social del 9,5% del PIB, cuando el promedio en la región es de 13,5% según la Cepal (2020, p 161 al 62). La inversión social por habitante en el Paraguay es de US\$ 450, en tanto que otros países de América Latina como Chile es de US\$ 2.388, en Uruguay US\$ 2.252, en Brasil US\$ 1.631 y en Argentina US\$ 1.469 (Cepal 2018, citado en Imas, et al, 2020).

Sin embargo, los datos exponen que en los últimos años la inversión social tuvo un aumento más vertiginoso con respecto a otros gastos, lo que muestra un mayor esfuerzo en el financiamiento de la política social.

En el último quinquenio la inversión social en Paraguay mantuvo una participación promedio del 55%, superior al resto del gasto compuesto por servicios de administración gubernamental, de seguridad, sector económico, deuda pública y servicios de regulación y control, según la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Es así que en el 2020 la inversión social fue de G. 28,5 billones (US\$ 4.173 millones), que

representa un incremento del 17,3% con respecto al año 2019. En tanto que, los desembolsos realizados en torno a la inversión social, durante los últimos cinco años, indican un aumento acumulado del 57,1% (Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Evolución de la Inversión Social– Años 2016 al 2020.



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Ministerio de Hacienda.

Durante el 2020 el Estado destinó del total, un 30% a Educación, 29% a Promoción y Acción Social, 22% al sector de Salud, un 15% para Seguridad Social, en tanto que el restante 3% fue destinado otros sectores. Para el ejercicio fiscal 2021, se contempla 92,2 billones de guaraníes en la Ley de Presupuesto General de la Nación, de los cuales el 56,3% corresponde a la Administración Central y 43,7% a la Entidades Descentralizadas.

Según la clasificación funcional del gasto un 43,49% (40,1 billones de guaraníes) se destina del total del presupuesto en servicios sociales que incluye: salud; promoción y acción social; seguridad social; educación; ciencia, tecnología y difusión; relaciones laborales; vivienda, urbanismo y servicios comunitarios y otros servicios sociales.

Si bien la inversión social ha ido en aumento en los últimos años, no es suficiente porque hay una distribución desproporcional en todas las funciones lo que

hace que las demandas de la población no sean satisfechas. La salud sigue siendo inaccesible, hay un alto nivel de analfabetismo, una baja cobertura de los programas de protección social y alto niveles de desempleo e informalidad.

## Conclusión

En definitiva, el Sistema de Protección Social “Vamos” constituye una oportunidad para reformar la gestión y avanzar hacia la universalización de las prestaciones a fin de asegurar a la población el ejercicio de sus derechos para un nivel digno de bienestar y que las estrategias de lucha contra la pobreza tengan éxito verdadero y no solo contener los números de pobres y pobres extremos.

La pandemia del Covid-19 profundizó la situación de vulnerabilidad social y mostró la débil institucionalidad de la protección social en Paraguay y la baja inversión en este ámbito. Para mejorar la calidad de vida de la población se requiere de un gran acuerdo político social para invertir más y mejor en el área social y por sobre todo reducir la alta desigualdad existente en el país.

Es indiscutible la importancia de este sistema para el país y corresponde acompañarlo con mayor inversión, mejor gobernanza y mejor gasto público para cumplir con sus objetivos.

## Referencias Bibliográficas

- Berry, A. (2000). Causas de la pobreza en América Latina y políticas para reducirla, con referencia especial al Paraguay. *Revista paraguaya de sociología: publicación de ciencias sociales para América Latina*, 36.
- Cecchini, S., Filgueira, F., & Robles C. (2014). *Sistema de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Panorama Social de América Latina. Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fleury, S., & Molina, C. (2000). *Modelos de Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el*

*Desarrollo Social*. INDES.

- Fogel, R. (2002). *Pobreza y rol del Estado en Paraguay*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.
- Gabinete Social. (2019). *Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay*. Recuperado de: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>
- García, M. (2015). *Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación*. Recuperado de: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3035283-protecci%C3%B3n-social-contributiva-en-paraguay-un-balance-a-10-a%C3%B1os-de-su-implementaci%C3%B3n](https://redib.org/Record/oai_articulo3035283-protecci%C3%B3n-social-contributiva-en-paraguay-un-balance-a-10-a%C3%B1os-de-su-implementaci%C3%B3n)
- García, M., & García, S. (2018). Rasgos claves de la Protección Social en Paraguay. *Estudios de Política e Teoría Social*.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020*. Recuperado de: <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MTU4>
- Imas, V. (2011). *Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas De Protección Social*. Cadep.
- Imas, V., Serafini, V., & Zavattiero C. (2020). *La política de protección social en el Paraguay, superación de la pobreza y el hambre*. Asunción: CODEHUPY.
- Jørgensen, S y Holzmann, R. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1).
- Loewe, M., & Jawad, R. (2018). Introducing social protection in the Middle East and North Africa: Prospects for a new social contract? *Revista Internacional de Seguridad Social*, 71(2), 3-18. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/issr.12163>.
- Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <https://www.mds.gov.py/>
- Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <https://acortar.link/OT3JpW>
- OECD (2019). *Estudio multidimensional de Paraguay. Del Análisis a la*

*Acción, Caminos de Desarrollo*, vol 3. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/24095010-es>

Ortiz, L. (2020). Estructura fiscal y protección social: Economía política de los privilegios en Paraguay. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 5, 11-23.

Rojas, J. (2018). Sistema de Protección Social - Vamos! Análisis de la Arquitectura Político-Institucional. *Revista Novapolis*, (14), 59-77.

Serafini, V. (2019). *Pobreza rural en Paraguay*. (Documento de Trabajo, 253). Asunción: IEP.