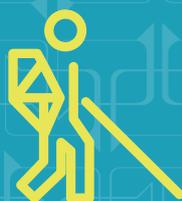
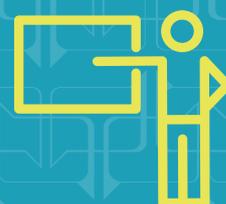


LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL



Verónica Serafini Geoghegan



LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Autora: Verónica Serafini Geoghegan

© Proyecto “Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate”, implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-889-5-6

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

La política de protección social

La protección social fue parte de las políticas públicas desde inicios del siglo XX tanto en Europa como en América Latina, pero con importantes transformaciones en su alcance y contenido. El inicio del siglo XXI fue testigo de fuertes debates acerca de los mecanismos para integrar los esfuerzos realizados, potenciar su impacto no sólo en la población trabajadora formal o en las familias en situación de pobreza, sino fundamentalmente para eliminar los factores de vulnerabilidad que obstaculizan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, a lo largo de todo el ciclo de vida.

La mirada puesta en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) tiene como fundamento la definición realizada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en el año 2000. La misma señala a la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Naciones Unidas, 2000: 3).

Desde esta mirada, a la atención de los riesgos de la pérdida de un empleo formal y los derivados de una enfermedad o discapacidad, deben agregarse otros riesgos que las personas no pueden enfrentar por sí solas y, por lo tanto, requieren la acción del Estado. En el caso de la población campesina que no cuenta con mecanismos de aseguramiento como los existentes para el trabajo en relación de dependencia más expandido en el sector urbano, la política de protección social debe contribuir a reducir la vulnerabilidad que generan las inclemencias climáticas y su impacto sobre la generación de ingresos.

Para la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en este mismo sentido, la vivienda constituye un factor de protección para enfrentar las adversidades que se derivan del clima o de otros fenómenos como los sismos. La vulnerabilidad no es generada por los desastres naturales sino por la falta de una vivienda adecuada.

En el marco de los principios establecidos por el enfoque de derecho en las políticas públicas, la Unión Europea (2010) y varios documentos publicados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proponen otro concepto, similar pero con algunos matices (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015; Cecchini y Martínez, 2011).

La Unión Europea define a la protección social como un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas utilizando tres mecanismos: la seguridad social, la asistencia social y la inclusión social. La seguridad social ofrece protección contra los riesgos y las adversidades que se presentan a lo largo de la vida, ayudando a las personas a superar impactos y acontecimientos adversos y evitando una mayor caída en la pobreza. La asistencia social proporciona pagos en efectivo y en especie, con el fin de apoyar los esfuerzos de las personas por alcanzar unos umbrales mínimos de activos y escapar de la pobreza. La inclusión social mejora la capacidad de los colectivos pobres, vulnerables y excluidos para obtener seguridad y asistencia social, garantizándoles derechos legales y permitiéndoles acceder a los sistemas comunitarios y los mercados de seguros (UE, 2010).

De esta manera, los instrumentos de protección social para la seguridad social son, por ejemplo, las pensiones contributivas y los seguros médicos, de desempleo, de invalidez, de accidentes y laborales, entre otros. Los instrumentos de asistencia social son las ayudas para la infancia, los programas de alimentación escolar, los programas de ayuda al empleo, los planes de empleo o de ingresos garantizados, las transferencias en efectivo, la asistencia en casos de emergencia y las pensiones sociales. Las intervenciones para mejorar el acceso a la protección social o de inclusión social son las regulaciones del mercado laboral y del lugar de trabajo, las garantías de acceso basadas en los derechos a los ingresos, trabajo y otras formas de protección social. También la discriminación positiva o acuerdos de cobertura universal, las campañas de concientización y los marcos regulatorios o apoyo para la prestación de seguros comunitarios o privados (UE, 2010).

Por otro lado, los documentos publicados por la CEPAL señalan que la protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar programas sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

Ambas perspectivas -Unión Europea y CEPAL- mantienen una misma línea conceptual pero con algunos matices. No obstante, los matices encontrados en los dos abordajes de protección social, ambos enfoques ponen en el centro de la discusión el rol de la política pública en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y en los mecanismos que permiten a las personas el disfrute de los mismos. Esta política es un componente central de esta garantía porque permite a las personas contar con los instrumentos necesarios para limitar los obstáculos, riesgos y vulnerabilidades que impiden este disfrute.

**La protección social
tiene por objetivos
garantizar un
ingreso que permita
mantener niveles
mínimos de calidad de
vida para el desarrollo
de las personas;
posibilitar programas
sociales y de
promoción y procurar
la universalización
del trabajo decente.**

La protección social como derecho

La política de protección social constituye un pilar fundamental para avanzar hacia la garantía del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin la vigencia efectiva de los DESC no será posible la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Pero más allá del valor instrumental de la protección social, su importancia radica en que constituye un derecho fundamental establecido tanto en la Constitución de 1992 y en instrumentos internacionales como el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (AAAA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ambos comprometidos por Paraguay en 2015. Esto obliga al Estado paraguayo a contar con esta política e invertir recursos en su implementación.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Cinco objetivos hacen referencia explícita a la necesidad de implementar políticas de protección social:

OBJETIVO 1. PONER FIN A LA POBREZA EN TODAS SUS FORMAS EN TODO EL MUNDO

- 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
- 1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales

OBJETIVO 3. GARANTIZAR UNA VIDA SANA Y PROMOVER EL BIENESTAR PARA TODOS EN TODAS LAS EDADES

- 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos

OBJETIVO 5. LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EMPODERAR A TODAS LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

OBJETIVO 8. PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE, EL EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO Y EL TRABAJO DECENTE PARA TODOS

- 8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas
- 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

OBJETIVO 10. REDUCIR LA DESIGUALDAD EN Y ENTRE LOS PAÍSES

- 10.4 Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad

ACUERDO PARA LA ACCIÓN DE ADDIS ABEBA (AAAA)

La Tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo (FdD) en Addis Abeba (Etiopía) definió los principales lineamientos para el financiamiento para el desarrollo en los próximos 15 años. Como un objetivo prioritario para el financiamiento aparecen la protección social y los servicios públicos esenciales: “Con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes y concluir la labor inacabada de los Objetivos de

Desarrollo del Milenio, nos comprometemos a asumir un nuevo pacto social. En esta labor, proporcionaremos sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad”.

Paraguay: baja cobertura, fragmentación y segmentación de los programas

Paraguay no cuenta con una política de protección social. No obstante tiene programas y recursos destinados para esta política, pero al estar fragmentados y dispersos, estas acciones reducen su eficiencia e impacto y dejan a una amplia parte de la población por fuera.

En Paraguay, el pilar de protección social contributiva se sustenta en dos instituciones: Instituto de Previsión Social (IPS) y las Cajas Fiscales¹. La primera tiene cobertura de salud y jubilación; mientras que la segunda solo de jubilación. Ambas instituciones cubren a menos de un cuarto de la población, concentrada en gran parte en el quintil más rico de la población, ya que ésta es la que logra empleos con cobertura de seguridad social.

Las características institucionales del pilar contributivo, centrado en el trabajo formal y en relación de dependencia, deja fuera a gran parte de los/as trabajadores/as y del abordaje de los riesgos y vulnerabilidades que van más allá de su condición como trabajador/a.

El pilar de protección social no contributivo está integrado por programas como Tekoporá, Abrazo, pensión alimentaria para personas adultas mayores, alimentación escolar, tarifa social de ANDE, entre otros programas. Estos tampoco tienen una cobertura completa en la población que es titular del derecho.

La garantía del derecho a un ingreso es uno de los objetivos de la política de protección social. El acceso a un ingreso permite adquirir bienes en el mercado y es un medio para el ejercicio de otros derechos como el de la salud y educación que exigen recursos para el traslado, alimentación, vestimenta, medicamentos o útiles escolares y otros gastos.

Las siguientes Tablas muestran la baja cobertura de los programas más importantes implementados en Paraguay. Por un lado, desde el punto de vista contributivo, menos de un cuarto de la población mayor de edad que se encuentra trabajando aporta al Instituto de Previsión Social (IPS), dejando fuera al 77,8% restante, proporción que aumenta en el área rural y a medida que se reducen los ingresos de los hogares. Es decir, la cobertura además de ser baja, presenta desigualdades, dejando más desprotegida a la población rural y de menores recursos. Esto significa que cuando estas personas tengan edad de retirarse del mercado laboral, pierden autonomía económica y tienen una alta probabilidad de caer en situación de pobreza.

La importante proporción de personas adultas mayores sin jubilación, especialmente en la población en situación de pobreza, fue la razón de la creación de la pensión alimentaria. Este programa forma parte del pilar no contributivo de la protección social. Si bien esta es una solución que subsana una condición de extrema vulnerabilidad no puede ser una acción de largo plazo ya que la transferencia es baja : 25% del salario mínimo. El programa no está integrado a una estrategia más amplia que cubra otros derechos y necesidades como la salud, la recreación o el cuidado y se limita a la cobertura de personas en casos de pobreza o extrema vulnerabilidad, siendo que todas las personas tienen derecho a una jubilación digna en la vejez.

1 Sistemas jubilatorios del sector público.

Aun teniendo en cuenta que la pensión alimentaria está focalizada en la población por debajo de la línea de pobreza o con altos niveles de vulnerabilidad, obsérvese que en los dos deciles de menores ingresos todavía quedan fuera entre el 66,6% y el 77,3% de la población adulta mayor. En este caso, el sector rural presenta mayor cobertura pero llama la atención que allí los más beneficiados sean los de mayores ingresos (deciles 5 al 9), mientras que en el

decil 1 donde se concentra la pobreza extrema rural queden fuera del programa la mayoría (89,7%) de las personas adultas mayores.

Como en otros programas y políticas públicas, el sector público tiene problemas para llegar a los sectores de mayor exclusión, siendo la redistribución para la reducción de las desigualdades una de las funciones indelegables del Estado.

POBLACIÓN OCUPADA (18 AÑOS O MÁS) SIN IPS

DECILES	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	77,8	72,1	87,8
10% MÁS POBRE	99,4	93,2	99,8
2	94,5	85,3	99,5
3	88,7	81,5	98,1
4	86,8	75,9	93,0
5	81,0	74,4	92,7
6	77,6	69,5	90,7
7	72,9	67,3	86,2
8	69,4	63,8	81,5
9	66,1	66,7	79,5
10% MÁS RICO	68,7	66,5	75,3

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2016

Los programas de complemento nutricional o alimentos en la escuela tienen como principal objetivo reducir los riesgos de desnutrición y malnutrición y mejorar las condiciones para que el proceso de enseñanza-aprendizaje tenga mayor efectividad. Estos son programas que se enmarcan en el pilar de protección social no contributiva.

ADULTOS MAYORES SIN PENSIÓN ALIMENTARIA

DECILES	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	72,6	85,9	53,0
10% MÁS POBRE	77,3	72,1	89,7
2	66,6	78,5	71,2
3	62,2	69,3	64,5
4	54,2	82,6	54,9
5	62,9	80,8	48,5
6	57,8	88,2	39,3
7	71,1	87,5	42,6
8	82,1	93,7	36,3
9	89,1	91,3	48,9
10% MÁS RICO	95,4	98,5	77,1

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2016

Adicionalmente reducen los costos de las familias, sobre todo de las de menores recursos, en alimentación y el hecho de que niños, niñas y adolescentes (NNA) necesiten contribuir con su trabajo al mantenimiento del hogar. Hay que recordar que en Paraguay el trabajo infantil y adolescente afecta a alrededor de 500.000 NNA. El programa Abrazo dirigido a este grupo poblacional tiene una cobertura de alrededor de 10.000 NNA.

La siguiente Tabla resume la situación de estos programas en el año 2015. El acceso a alimentos aun es bajo en la población en situación de pobreza. Los departamentos de Caazapá y Central apenas superan una cobertura del 50%, siendo el primero el de mayor pobreza del país y el segundo el de mayor población. Esta

iniciativa tampoco está debidamente articulada con otras como las de la agricultura familiar o con Tekoporá o Abrazo, perdiendo el país la posibilidad de generar sinergias y aumentar la efectividad –eficiencia e impacto– de los recursos invertidos.

COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE COMPLEMENTO NUTRICIONAL Y DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR POR DEPARTAMENTO. AÑO 2015

DEPARTAMENTOS	POBREZA	% NIÑOS/AS EN SITUACIÓN DE POBREZA QUE RECIBIERON ALIMENTOS	COMPLEMENTO NUTRICIONAL		ALIMENTACIÓN ESCOLAR	
			COBERTURA %	DÍAS DE PROVISIÓN	COBERTURA %	DÍAS DE PROVISIÓN
CONCEPCIÓN	37,6	74,0		-		-
SAN PEDRO	44,9	63,7	87,7	136	4,1	42
CORDILLERA	19,9	65,2	9,0	180	21,1	159
GUAIRÁ	27,8	71,9	70,8	110	14,2	120
CAAGUAZÚ	40,1	69,9		-		-
CAAZAPÁ	47,9	58,6	81,1	130	21,0	123
ITAPÚA	21,4	79,9	67,9	183	20,2	111
MISIONES	24,6	62,5		-		-
PARAGUARÍ	27,6	70,4	75,8	120	27,7	150
ALTO PARANÁ	15,6	77,0	67,6	180	3,7	160
CENTRAL	16,3	51,6	49,0	139	2,1	170
ÑEEMBUCÚ	26,2	67,8	-		-	
AMAMBAY	15,0	78,4	66,9	174	44,1	150
CANINDEYÚ	33,2	88,2	97,1	120	24,0	150
PTE. HAYES	S.D.	S.D.	83,0	176	3,9	20
BOQUERÓN	S.D.	S.D.		-		-
ALTO PARAGUAY	S.D.	S.D.		20		20

Fuente: elaboración propia con base en el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) - Ministerio de Hacienda y Encuesta de Hogares 2015

En definitiva, los 4 programas señalados – IPS, pensión alimentaria, alimentación escolar y Abrazo-, sumamente relevantes para el país por los derechos que buscan garantizar y sus efectos en el bienestar, tienen baja cobertura y no se encuentran articulados ni integrados entre sí. Una excepción parcial es IPS, con algunos regímenes que integran las prestaciones de salud e ingresos en la vejez, mientras que otros como la docencia pierde el derecho a la salud al dejar de ser activos e iniciar el cobro de la jubilación.

Otro programa importante por su efecto en la calidad de vida es el de la tarifa social de energía eléctrica pero no se cuenta con información acerca de su cobertura de la población y su nivel de ingreso, aunque se supone que debería beneficiar a los hogares de los estratos socioeconómicos más bajos.

El tercer pilar está dado por el conjunto de acciones que realizan el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Servicio Nacional de Promoción Profesional, el Sistema Nacional de Formación Laboral y el Instituto de Previsión Social con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y mejorar las capacidades para mejorar las condiciones de empleo y trabajo. Los productos y servicios tienen características similares a los anteriores en cuanto a dimensión de la población beneficiada y limitaciones en los vínculos virtuosos al interior del pilar, entre los tres pilares y con respecto a las políticas económicas, de salud y educación.

La política de cuidado es prácticamente inexistente en el país, lo que exige una acción coordinada para ampliar progresivamente los servicios existentes –la mayoría en el ámbito del cuidado infantil-, garantizando el derecho a cuidar y ser cuidado.

En resumen, la protección social en Paraguay configura un esquema de baja cobertura y altos niveles de fragmentación y segmentación socioeconómica. Con estas condiciones, los recursos invertidos pierden efectividad y no contribuyen a reducir las desigualdades, uno de los problemas más graves que debe resolver el Estado paraguayo.

Recomendaciones para el fortalecimiento de la protección social

La situación actual de las acciones que se enmarcan dentro de una política de protección social no contributiva debe proyectarse hacia una cobertura universal e integrada. Es universal porque debe superar la idea de la cobertura sólo a las personas que trabajan en el ámbito formal o que están en situación de pobreza. Es integrada porque cubre una serie de riesgos o factores que ubican a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad: ingresos, salud, emergencias o desastres.

A partir de este contexto se realizan las siguientes propuestas de lineamientos de políticas para iniciar un debate amplio sobre la construcción e implementación de una política de protección social.

DISEÑAR UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE INTEGRE LOS TRES PILARES E INCORPORE EL DE CUIDADO

Paraguay debe analizar los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las personas y diseñar una política de protección social de carácter universal e integral que contribuya a reducir y mitigar las consecuencias negativas que se derivan de estas.

Esta propuesta debe considerar las desigualdades y necesidades diferenciadas de las personas en función de edad, sexo, área de residencia, características étnicas, condición laboral y de otras variables relevantes (discapacidad, dependencia, factores climáticos) en todas las áreas de la vida: ingreso, salud, trabajo, vivienda, educación.

Dado que uno de los factores que obstaculiza la ampliación de las oportunidades educati-

ENFOQUE DE DERECHOS

Criterios: disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad

Principios: no discriminación, acceso a la información, participación, rendición de cuentas y sostenibilidad

vas y económicas de las mujeres y su inserción plena a la seguridad social es la desigual asignación de responsabilidades en el hogar, así como el proceso de envejecimiento de la población, la política de cuidado debe ser parte de la política de protección social.

La propuesta debe incorporar los enfoques territoriales, de igualdad de género y de ciclo de vida e incluir estándares mínimos de protección social, sean estos proveídos de manera pública, mixta o privada.

La política debe integrar complementariamente -y no excluyentemente- el pilar contributivo y no contributivo garantizando que este último no se convierta en una respuesta residual a la exclusión generada por la primera.

AMPLIAR LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Una medida fundamental es fortalecer el pilar contributivo reduciendo la evasión a la seguridad social. La segunda medida es ampliar la cobertura hacia los colectivos laborales actualmente excluidos y garantizar mecanismos que permitan integrarse aun en los casos de bajos ingresos, atendiendo a que el 70% de la población ocupada gana menos del salario mínimo.

La exclusión de la seguridad social durante la vida laboral activa se traduce en una vejez sin autonomía económica y una probabilidad de caer en pobreza. Debe considerarse también que casi la mitad de las mujeres está fuera del trabajo remunerado, la mayoría de ellas ejerciendo trabajo de cuidado y doméstico en sus hogares. La división sexual del trabajo excluye a las mujeres del derecho a la seguridad

social tanto por su exclusión del mercado laboral como por la precariedad del trabajo de quienes están activas debido a la informalidad, subempleo o al trabajo por cuenta propia. La política de protección social debe considerar a este importante grupo de mujeres.

El modelo de salud debe ser definido garantizando acceso y cobertura universal. Esto significa que todas las personas y comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no impliquen dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad

UNIVERSALIZAR E INTEGRAR LAS INTERVENCIONES EXISTENTES A PARTIR DE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA/RED DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

La desigualdad persistente en nuestro país, observada en las brechas entre hombres y mujeres, entre las áreas urbanas y rurales y por nivel socioeconómico (deciles), especialmente en la seguridad social, exigen medidas específicas dirigidas a incorporar a los sectores que se encuentran particularmente afectados. Las mujeres, la juventud, la población por debajo de la línea de pobreza o los Pueblos Indígenas, enfrentan obstáculos para beneficiarse de los avances de las políticas públicas. Si viven en el sector rural, las exclusiones se acentúan.

Crear una red o sistema de protección social que contribuya a aumentar el impacto y la eficiencia, a la vez de visibilizar vacíos, necesidades y la inexistencia de vínculos y partes del sistema. La focalización en determinados sectores debe constituir una estrategia para avanzar progresivamente hacia la reducción

de las desigualdades y la optimización de recursos y no para la exclusión.

La política debe partir integrando las diferentes intervenciones que se implementan en Paraguay de manera fragmentada e incompleta para, progresivamente, ir ampliando su cobertura a los ámbitos y grupos poblacionales que aún no cuentan con ningún tipo de protección.

Los programas como la pensión alimentaria para personas adultas mayores, Tekoporá, Abrazo, alimentación escolar, deben tender a cubrir a la totalidad de su población objetivo, garantizando además la cobertura total de las políticas de salud y educación. A mediano y largo plazo no debería quedar ninguna persona, sea niño, niña, adolescente o adulta mayor, sin la garantía de ingresos y de servicios públicos que les garanticen un piso mínimo de protección social.

AMPLIAR Y MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS GOBERNACIONES Y MUNICIPALIDADES

El rol del Estado no se reduce solo al estamento central. La normativa vigente otorga a las gobernaciones y municipalidades competencias y recursos para la ejecución de acciones que se enmarcan dentro de una política y un sistema de protección social, por lo cual estas instituciones deben ser incorporadas al esfuerzo de coordinación e integración.

Los gobiernos de los departamentos y municipios se han concentrado en las tareas históricamente otorgadas como el mejoramiento de caminos, la recolección de basura, la regulación en los centros urbanos; dejando de lado roles relativos a salud, higiene y salubridad y desarrollo humano y social establecidos en la ley orgánica municipal vigente.

CREAR MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA PARA QUE LA CIUDADANÍA EJERZA SU ROL CONTRALOR.

El objetivo de estos mecanismos debe ser la comunicación clara y comprensible –en los idiomas necesarios– de los derechos, beneficios y estándares exigibles por la ciudadanía; la transparencia en los criterios de asignación de recursos y de la progresividad; los instrumentos para exigir compensación ante el incumplimiento de los derechos y la existencia de fuentes de información para el monitoreo y evaluación por parte de la ciudadanía y la academia.

La existencia de estos mecanismos además de facilitar la auditoría ciudadana, proveen información sobre las políticas y programas que operacionalizan los derechos establecidos en la Constitución y las leyes. El conocimiento es el primer paso para la exigibilidad de los derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cecchini, Simone; Fernando Filgueira; Rodrigo Martínez; Cecilia Rossel (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, Simone; Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Naciones Unidas (2000). *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. Informe del Secretario General (E/CN/ 5/2001/2). Comisión de Desarrollo Social. 39º periodo de sesiones.

Ramírez, J. (2015). *Paraguay: Inversión en Protección Social. 2013-2014*. Asunción: CADEP.

Serafini Geoghegan, V. (2016). *Paraguay: Inversión en Protección Social no Contributiva. Avances y desafíos*. Asunción: CADEP.

UE (2010). *Informe Europeo sobre el Desarrollo. La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África*, Centro de Estudios avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole. Ginebra.



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate
 @paraguaydebate
cadep@cadep.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

ORGANIZACIONES MIEMBROS



CON EL APOYO DE

