

ARTÍCULO ORIGINAL

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY; AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS

PROTEÇÃO SOCIAL NO PARAGUAI; AVANÇOS E DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS

Verónica Serafini*, Claudina Zavattiero**

Resumen: La política de protección social constituye un pilar fundamental para avanzar hacia la garantía del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que implica un conjunto de intervenciones para asegurar un piso mínimo de bienestar (Bachelet, 2011).

En este marco, el presente artículo tiene por objetivo analizar las principales características de las dimensiones de bienestar, protección y asistencia social en el Paraguay a fin de determinar el grado de desarrollo de las políticas sociales y exponer los principales desafíos de la política de protección social en el país. Para ello, se realiza un análisis descriptivo a partir de una exhaustiva recopilación y revisión de información recabada de fuentes oficiales de políticas, programas y estrategias adoptadas por el país. Los principales hallazgos dan cuenta de que el Estado paraguayo, como garante de derechos universales, deberá tender a universalizar la protección social y transformarla en un derecho exigible de manera a garantizar el ingreso y las condiciones de vida a lo largo de todo el ciclo vital. Los principales desafíos dan cuenta de la necesidad de universalizar el acceso a la salud de calidad, aumentar la cobertura de aportantes en todos los regímenes jubilatorios, universalizar, integrar y mejorar la calidad de las prestaciones de los programas no contributivos, diseñar e implementar una política de empleo activa y una política de cuidados, así como fortalecer la institucionalidad de la protección social.

Palabras clave: protección social, Paraguay, avances, desafíos.

Resumo: A política de proteção social constitui um pilar fundamental para a garantia do cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, pois implica um conjunto de intervenções para garantir um nível mínimo de bem-estar (Bachelet, 2011).

Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar as principais características do bem-estar, proteção e assistência social no Paraguai, a fim de determinar o grau de desenvolvimento das políticas sociais e apresentar os principais desafios da política de proteção sociais no país. Para este efeito, uma análise descritiva é realizada com base em uma exhaustiva compilação

* PRONII, CONACYT, Paraguay.

** Instituto de Investigaciones Geohistóricas, IIGHI, CONICET, Argentina.

Email: veronicaserafini@gmail.com

Recibido: 18/07/2018. Aceptado: 19/11/2018.

e revisão das informações coletadas de fontes oficiais das políticas, programas e estratégias adotaram pelo país.

As principais constatações mostram que o Estado paraguaio, como garantidor de direitos universais, deve ter como objetivo universalizar a proteção social e transformá-la em um direito exequível, a fim de garantir renda e condições de vida ao longo do ciclo vital. Os principais desafios são a necessidade de universalizar o acesso à saúde de qualidade, aumentar a cobertura dos contribuintes em todos os regimes de pensões, universalizar, integrar e melhorar a qualidade dos benefícios dos programas não contributivos, conceber e implementar uma política de emprego ativo e uma política de cuidado, bem como o fortalecimento da institucionalidade da proteção social.

Palavras-chave: proteção social, Paraguai, progresso, desafios.

I. Introducción

La República del Paraguay se constituye en estado social de derecho (artículo 1° de la Constitución de la República del Paraguay, 1992). Este precepto constitucional sienta las bases para la garantía de derechos humanos fundamentales y pone en el Estado la responsabilidad de velar por su adecuado cumplimiento. Para ello, la Constitución establece el acceso universal a la salud, la educación, la seguridad social y la asistencia social,¹ dimensiones que serán

abordadas como parte de la protección social en este artículo.

Cabe resaltar que el enfoque de derechos implica un cambio en la lógica de construcción de políticas, que pasa de satisfacer las necesidades a garantizar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos. En este contexto, la política de protección social constituye un pilar fundamental para avanzar hacia la garantía del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, dado que implica un conjunto de intervenciones para asegurar un piso mínimo de bienestar (Bachelet, 2011).

Para dar cumplimiento a una importante serie de derechos, durante las últimas décadas el Paraguay ha ratificado diversos compromisos internacionales, pactos y protocolos vinculados a los derechos humanos en general y a la mujer, la población indígena, las personas con

1 El artículo 4 de la Constitución explicita que "Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica...". Igualmente, en el artículo 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". Otros artículos protegen de manera específica a determinados grupos como la niñez, la juventud, las personas mayores, las

personas con discapacidad y las personas trabajadoras en relación de dependencia y sus familias a través de la seguridad social (art. 54 a 58 y 95).

discapacidad, los jóvenes, adolescentes, niños y niñas y las personas mayores en particular.² Al mismo tiempo, muestra progresos en muchos de sus indicadores sociales, lo que coincide con una mayor presencia del Estado con políticas públicas de mayor cobertura y amplitud. Una de las formas en que se refleja la progresiva relevancia estatal es en el aumento de los

2 Principalmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Cumbre de la Tierra (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre sobre el Desarrollo Social (1995), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos "HABITAT II" (1996), el Foro Mundial sobre la Educación (2000), la Declaración del Milenio (2000), el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), el Consenso de Quito (2007), de Santo Domingo (2013) y de Montevideo (2013). A estos compromisos de carácter amplio en materia de objetivos se agregan otros de mayor especificidad temática como los convenios de la OIT dirigidos a proteger el trabajo y los de la OPS/OMS en el ámbito de la salud, los de UNESCO para la educación. En el año 2015, el país se ha comprometido a dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hasta el año 2030 y los acuerdos establecidos en Addis Abeba sobre el financiamiento para el desarrollo y al Acuerdo Climático de París - COP 21. Cabe señalar, que gran parte de la legislación nacional continúa la línea de los mandatos internacionales, pero, la Ley suprema del país es la Constitución, la cual establece la prelación de las leyes según lo establecido en el artículo 137 "De la supremacía de la Constitución", y por debajo de ella quedan los internacionales.

recursos públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población a través de la inversión social.

Los datos presupuestarios muestran que la inversión social fue aumentando en los últimos años a un ritmo más rápido que otros tipos de gastos, que el Producto Interno Bruto (PIB) y que el ritmo de crecimiento poblacional. El aumento con respecto al PIB muestra el mayor esfuerzo que realiza el país en el financiamiento de la política social, mientras que el aumento por encima del crecimiento poblacional se traduce en una mayor inversión por persona.³

A pesar de lo expuesto, cabe señalar que la trayectoria positiva del país es lenta y aun no logra alcanzar las metas de universalidad en los derechos sociales, razón por la cual en términos relativos no sólo no pudo reducir la distancia con países más desarrollados de la región como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, sino que en algunos casos amplió las brechas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), que permiten visualizar el impacto

3 En poco más de 10 años, el peso de la inversión social en el total del presupuesto público pasó de un tercio -36,4% en 2003- a la mitad -54,3% en 2016-. Con respecto al PIB su peso relativo casi se duplicó. Al inicio del periodo, la inversión social representaba el 6,3% frente al 11,7% en 2016. La inversión social por persona (real) también registra un fuerte incremento, pasando de US\$ 82 a US\$ 218. El aumento de la inversión no se distribuyó proporcionalmente en todas las funciones. Entre 2003 y 2004, Educación y ciencias y Promoción y acción social representaban más del 80% del total. En 2016, Educación y ciencias continúa siendo la función más importante, pero le siguen en relevancia salud, seguridad social, promoción y acción social (MH-BOOTS, 2018).

de la actividad productiva y social sobre el nivel de desarrollo de las poblaciones (PNUD, 2016), muestra que el Paraguay se encuentre en una posición sumamente rezagada respecto a los demás países de la región, ubicándose en el sitio 110, superando solo a Bolivia (118), mientras que Chile, Argentina, Uruguay y Brasil se posicionan a niveles muy superiores ocupando los lugares 38, 45, 54 y 79 respectivamente, en una escala del 1 al 188 entre los restantes países del mundo (PNUD, 2016).

En el contexto presentado, este artículo tiene por objetivo analizar el avance de la protección social a través de sus principales dimensiones: bienestar, protección y asistencia social, a modo de poner en evidencia los desafíos que limitan la construcción de una política de protección social encargada de garantizar el bienestar a toda la ciudadanía.

2. Materiales y métodos

Para el cumplimiento del objetivo principal se ha realizado una exhaustiva recopilación y revisión bibliográfica de políticas públicas, programas y estrategias adoptadas por el país y de información recabada de fuentes oficiales que permiten la descripción de dichas políticas, normativas y la institucionalidad correspondiente a la protección social en el país. La revisión de investigaciones precedentes facilitó el conocimiento del estado de la cuestión para establecer un marco de referencia.

La metodología de este trabajo es, por tanto, cualitativa y cuantitativa descriptiva, de corte transversal a partir de datos estadísticos secundarios

disponibles en fuentes oficiales actualizadas y de calidad sobre el tema.

Las técnicas cuantitativas se basan en datos estadísticos procesados a partir de fuentes de datos como: Proyecciones nacionales de población 2000-2025 (DGEEC) revisión 2015, Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1950-2100 Revisión 2017 para Paraguay (CELADE), Encuestas permanente de hogares (EPH) de 1997 a 2017 (DGEEC), Encuesta sobre Uso del Tiempo 2016 (MH-BID/DGEEC), Banco Central del Paraguay para indicadores económicos, Sistema BOOST 2003-2016 (Ministerio de Hacienda), y, Registros administrativos de diversos Ministerios y Secretarías de Estado.

3. Resultados y discusión

3.1. Contexto nacional socio demográfico y económico

Demográficamente, el Paraguay se encuentra en el estadio de transición demográfica plena, presentando disminuciones en la proporción de personas menores a 15 años, un aumento temporal en el grupo de personas en edades de trabajar, un incipiente envejecimiento de la población y una tendencia a vivir en las ciudades (CELADE, 2017), como producto de la disminución de los niveles de fecundidad y de mortalidad, así como del proceso de urbanización y de las migraciones, lo que también es acompañado por cambios en la tipología y tamaño de los hogares: aumento de la frecuencia de hogares unipersonales y de monoparentales con

jefatura femenina⁴ (DGEEC, 2016).

Estos hechos tienen importantes implicancias dado que las necesidades de atención de las políticas públicas se transforman a partir de los cambios de la población. Cuando el país llegue a la etapa avanzada de transición demográfica, es decir, con una gran proporción de personas mayores, tendrá entre sus desafíos algunos que ya se empiezan a notar, como el cuidado de las personas dependientes.

El proceso demográfico es acompañado por indicadores macroeconómicos estables en la última década. La economía creció a un promedio de 4,6% entre 2008 y 2017 (BCP, 2017), mayor al ritmo de crecimiento de la población (1,3% medio anual) (CELADE, 2017), lo que podría suponer una mayor disponibilidad de recursos per cápita. Sin embargo, el modelo de desarrollo económico basado en una fuerte dependencia de la producción en el sector primario (producción y exportación de pocos productos agropecuarios⁵) a través

4 En 2017, el 14,5% de los hogares está encabezado por personas jóvenes (15 a 29 años de edad). En dichos hogares la jefatura femenina (36,4%) es mayor a la media nacional (33,1%) (DGEEC, 2017), lo que podría estar denotando un cambio en la asignación de roles. En el otro extremo, el 22,5% de los hogares tiene como jefe de hogar a una persona mayor (60 años y más). En estos hogares la jefatura femenina asciende a 39,2% (DGEEC, 2017) asociado posiblemente a su mayor condición de viudez a raíz de la sobremortalidad masculina en edades adultas mayores.

5 En tres sectores principales se concentran la mayor parte del crecimiento del PIB y las exportaciones: el complejo de producción de soja y otros productos

de la agricultura empresarial, en detrimento de la familiar, genera una apropiación desigual de los beneficios del crecimiento, malas condiciones laborales en general, pero con mayor incidencia en el campo y desencadenan altos niveles de pobreza y de desigualdad económica y social.

En este sentido, se dan dos peculiaridades, en primer lugar, en el área rural, la agricultura se divide en dos sistemas poco armónicos; la agricultura empresarial dedicada a la plantación extensiva para exportación, con alta inversión en tecnología y escasa en generación de empleo, concentrando, junto con la producción ganadera, más del 90% de la superficie disponible para la producción agropecuaria y forestal; y la agricultura familiar campesina⁶ con escasa superficie,⁷ intensiva utilización

agricolas para el mercado mundial, el de ganado vacuno y el de energía eléctrica (Navarro & Ortiz, 2014).

6 Es "aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor a 10 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental, de tierras independientemente del rubro productivo" Ley N° 2419/04 de creación del INDERT y complementada con la definición en el ámbito de la REAF/MERCOSUR en el 2007.

7 Esto puede comprobarse a partir de la pérdida de la cantidad de fincas agropecuarias y superficie en hectáreas de la agricultura familiar hacia otra de mediana y grandes extensiones de tierra. Entre 1991 y 2008 la agricultura familiar perdió 5,4% de fincas y 15,8% de superficie,

de mano de obra y baja infraestructura, y en segundo lugar, un lento proceso de urbanización en comparación a los países de la región, donde prevalece la rama de servicios con empleos mayoritariamente femeninos, concentrados en servicios comunitarios, sociales y personales en pequeñas empresas y trabajo por cuenta propia.

Sumado al anterior, Navarro y Ortiz (2014) aluden a una baja productividad laboral y como consecuencia, un amplio sector informal en el país, dado que la baja productividad laboral impide a las empresas, sobre todo a las más pequeñas, el pago de salarios regulados y de las contribuciones jubilatorias.

Al escaso impacto del crecimiento y las políticas económicas en la economía de las familias, se agrega la baja e inequitativa presión tributaria, situación señalada no solo por estudios nacionales (Borda & Caballero, 2016; Alarcón, 2010; Rodríguez, 2011) sino también por organismos internacionales (FMI, 2015; FMI, 2010), lo que no contribuye a generar los recursos necesarios para financiar políticas públicas que reduzcan las desigualdades.

El bajo nivel de ingresos de la

representando en términos absolutos 15.088 fincas y 366.592 hectáreas (MAG, 2009). Aproximadamente la mitad de las tierras de la agricultura empresarial eran anteriormente estancias ganaderas, mientras que la otra mitad pertenecían a familias campesinas o indígenas. En muchos casos estas familias vendieron o alquilaron su propiedad o sus derechos de ocupación al verse rodeadas por el cultivo de soja y obligadas a convivir con la fumigación permanente de agrotóxicos (Guerena, 2013).

población y la inequitativa distribución de los mismos constituyen serias barreras para hacer frente al problema de la persistencia de la pobreza (DGEEC, 2015). Según Navarro y Ortiz (2014, p. 73) “una desigualdad de ingresos alta significa que muchas personas con bajos recursos sub-invierten en las dimensiones esenciales del capital humano (educación, salud, nutrición, ahorros jubilatorios). Esto afecta la productividad, el crecimiento económico, la generación de empleos de calidad y la capacidad para obtener mejores ingresos”.

Personas adultas y jóvenes -que han alcanzado la edad mínima legal para trabajar- ostentan escasas condiciones de trabajo decente y formal, sus trayectorias están marcadas por el subempleo, la carencia de contratos laborales, salarios que no otorgan seguridad económica, y una protección social inadecuada.⁸ La situación juvenil en el mundo del trabajo está caracterizada por inequidades sociales dadas por el nivel educativo, el género, el área de residencia, entre otros, produciendo distintas y desiguales posibilidades y condiciones laborales. El acceso a trabajos informales hace suponer que la juventud actual no alcanzará los años de cotización para garantizar una jubilación. La informalidad laboral también implica limitaciones en el acceso a los servicios de salud y bajos ingresos, por lo que en caso de accidentes o

8 El acceso a seguridad social tiene baja cobertura, apenas el 21,7% de la población tiene acceso a un seguro médico social (principalmente IPS). Del total de la población económicamente activa, solo el 21,5% aporta a una caja de jubilación (DGEEC, 2017).

enfermedad demandará una erogación de los ingresos propios o familiares.

La división sexual del trabajo distribuye asimétricamente el tiempo de trabajo no remunerado, lo que además configura una brecha de ingresos laborales en perjuicio de las mujeres, pues las deja al margen del trabajo remunerado.

A lo expuesto se agrega que un amplio número de adolescentes y jóvenes inicia su participación económica en la niñez, esto es el trabajo infantil como antesala, a pesar de la existencia de normativas legales (OIT-DGEEC, 2013). La agricultura y la ganadería es el sector de mayor involucramiento de niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años de edad) en situación de trabajo infantil en el país, siendo la agricultura familiar la principal empleadora de mano de obra infantil (OIT-DGEEC, 2016).

3.2 Avances en materia legal, institucional y programática de la protección social en el Paraguay

El diseño de políticas públicas de protección social puede tener lugar en la institución que eventualmente se encargará de implementar, en cualquier otra entidad del Poder Ejecutivo o en el Poder Legislativo. Esto es así puesto que el Estado paraguayo carece de un sistema de protección social y como consecuencia de ello, de una definición conceptual, normativa e institucional clara que se encargue del diseño de las acciones comprendidas en la política de protección social. En este contexto, las principales instituciones implementadoras de las acciones de protección social en el

ámbito de la Administración Central son: el Ministerio de Desarrollo Social (de reciente creación, ex Secretaría de Acción Social), la Secretaria Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (también de reciente creación, ex Secretaría), la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), la Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), el Instituto Nacional del Indígena (INDI), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (de reciente creación, ex Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat) y el Ministerio de la Mujer (MinMujer). Estas instituciones realizan acciones en el marco de la asistencia social -no contributiva- y de la inclusión social o regulación laboral, teniendo en algunos casos superposición de objetivos, de funciones y de población beneficiaria, fragmentación de componentes, e ineficiencia y dispersión de esfuerzos y en el uso de recursos humanos, financieros y materiales.

Paraguay empezó con la implementación de acciones de protección social en 1909 con la creación de un fondo de jubilaciones y pensiones para el personal del sector público (Ley de Organización Administrativa del 22/06/1909, hoy denominado

Caja Fiscal⁹), con protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte (pensión de sobrevivencia) (Navarro & Ortiz, 2014). A la par de los países europeos que impulsaron el Estado de Bienestar con posterioridad a la segunda guerra mundial, en 1943 se crea el Instituto de Previsión Social (IPS) ente autárquico dirigido a trabajadores/as formales del sector privado, que a diferencia del primero, incluye prestaciones de salud para el/la titular y sus dependientes. Además, existen otros mecanismos públicos y privados de menor envergadura. Dada la adscripción al sistema por medio del empleo formal y la estructura ocupacional, basada en el trabajo por cuenta propia, especialmente campesino, gran parte de la población trabajadora y las mujeres que se dedican al trabajo en los hogares quedaron fuera del sistema de seguridad social.

Varios informes nacionales e internacionales (Navarro & Ortiz, 2014; FMI, 2017; OCDE, 2018) alertan sobre la baja cobertura y los riesgos del actual sistema de seguridad social del Paraguay, lo que requiere un debate sobre una necesaria reforma para incorporar a los sectores actualmente excluidos como las personas inactivas, amas de casa, campesinos/as, entre otros. La reforma debe apuntar a reducir riesgos y desigualdades en los regímenes actuales y

a fortalecer su sostenibilidad financiera.

Por su parte, los cambios en las políticas universales de protección social comienzan con la reforma en la política educativa. A inicios de los 90s, la Constitución de 1992 establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica y la ampliación de los años de escolaridad de 6 a 9 años. En 1998, se aprueba la Ley N° 1.264 General de Educación, que constituye el marco legal regulador de las políticas sobre educación y en 2010, la Ley N° 4.088 extiende la gratuidad y obligatoriedad a la Educación Inicial y Media en la educación pública. La Constitución da la prioridad fiscal de la educación explicitada no solamente en las garantías señaladas sino también en una cuota no menor al 20% de la inversión total de la Administración Central (Art. 85 del mínimo presupuestario). La parte programática de la protección social en educación es abordada a partir de la entrega de kits escolares y boleto estudiantil para el transporte público.

La política sanitaria, incluyendo la del agua potable a cargo de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), muestra un importante dinamismo en los últimos años, reflejado en el aumento del presupuesto y el mejoramiento de los indicadores. Sin embargo, la primera política de salud fue implementada recién a partir de 2008: Políticas públicas en calidad de vida y salud con equidad, dentro de ese marco el MSPBS es responsable de la Atención Primaria de la Salud, principal componente de la estrategia. Actualmente está en vigencia

9 Fondo de pensiones con autarquía administrativa. La Caja Fiscal es en realidad una dependencia pública que no maneja fondos en forma directa ni indirecta. La Dirección actúa como administradora de las bases de datos y pagadora de beneficios, en base a recursos presupuestarios (García, 2008).

la Política Nacional de Salud 2015-2030.

En este sector, la dispersión y falta de coordinación de recursos se traducen en ineficiencia (FMI, 2017) y alto gasto de bolsillo (Gaete, 2017), poniendo a Paraguay entre los países de América Latina de peores resultados sanitarios. Si bien existe un margen de mejoras en la eficiencia de los recursos públicos invertidos, el bajo nivel de inversión pública impide avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales y acercar al país a los indicadores de salud de los países de mayor desarrollo relativo de la región. Se requiere de un rediseño del mecanismo de financiamiento para garantizar una cobertura universal, además de la implementación del sistema nacional de salud, ya establecido legalmente pero con escaso nivel de cumplimiento.

En el área de empleo el mayor cambio se dio a nivel institucional al pasar de Viceministerio de Trabajo en el Ministerio de Justicia y Trabajo hasta el año 2013 a Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) como institución rectora en la materia (Ley N° 5115/13 y Decreto Reglamentario N° 2346/14 y N° 6157/16) con funciones de mediación y promoción del diálogo social tripartito, formalización y registro obrero patronal, seguridad y previsión social, intermediación laboral, promoción del empleo, erradicación del trabajo infantil, entre otros. El MTESS incorpora en su estructura al Servicios Nacional de Promoción Profesional (SNPP, Ley N° 1265/00) y al Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOCAL, Ley N° 1652/00). A pesar que la misión del reciente MTESS

es regir la política del trabajo, empleo y seguridad social,¹⁰ a la fecha el país carece de una política integral, lo que junto con las altas tasas de participación económica en sectores precarios e informales, pone a la población en situación de alta vulnerabilidad.

En el ámbito de la vivienda está vigente desde 2011 el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda ejecutado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) no tiene mucha visibilidad en el ámbito social, a pesar de la relevancia de los aspectos que le atañen, sobre todo en la agricultura campesina. Entre sus funciones brinda asistencia técnica agropecuaria, mejoramiento de suelos, provisión de materiales, insumos y herramientas.

Para la protección de grupos específicos de población se cuenta con planes particulares como:

- Igualdad de género y promoción de la mujer: Plan Trienal 2016 – 2018 del Ministerio de la Mujer y Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008/2017, Ley N° 5777/2016 “Ley de Protección Integral a las Mujeres, contra toda Forma de Violencia”,
- Niñez: Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (Decreto N° 7126/11) y Política de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay POLNA 2014-2024

10 Recuperado de <http://www.mtess.gov.py/index.php/vision-y-mision> consultado en junio de 2018.

- (Resolución N° 01/2015),
- Juventud: Hacia una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030,
 - Personas mayores: Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores,
 - Personas con discapacidad: Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030, Ley N° 3540/2008 que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La implementación de programas de asistencia social consiste en diversos mecanismos dirigidos a la proporción económicamente más débil de la sociedad. Se inicia en 2003 con el diseño de varias iniciativas, en coincidencia con la vigencia de la Declaración del Milenio 2000-2015. Estos programas se dirigen principalmente hacia grupos poblacionales en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad no cubiertas por la seguridad social. Desde 2005 se cuenta con la implementación de programas de transferencias monetarias como Tekoporã -palabra en guaraní que significa “vivir bien”- (2005), Abrazo (2005) para la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura y la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza (2009). Paralelamente a estos programas, también se implementan otros como los de la tarifa social de energía eléctrica y complemento nutricional.

Asimismo, al inicio de la década, durante el gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos, se diseñó la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD) que se reconfiguró en 2006 en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP). Esta estrategia permitió una aproximación conceptual sobre el alcance del Sistema de Protección Social en el ámbito de la política pública¹¹ (SAS, 2017). En este contexto, el Gabinete Social, creado en el año 2003 y reorganizado en 2009 (Decreto N° 1799) y en 2013 (Decreto N° 751), es el órgano rector de las políticas sociales de gobierno, congrega los ministerios, secretarías y entidades de mayor relevancia para el diseño y aplicación de políticas y programas sociales. A pesar de ello, cada institución conforme con su mandato delinea sectorialmente sus políticas y planes estratégicos.

Desde 2008 el país contó con planes globales de desarrollo. El Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013 y la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010-2020, fueron los documentos que enmarcaron la gestión del gobierno del presidente Fernando Lugo. En ellos se identifica la primera iniciativa de diseño de un

¹¹ El documento de referencia indica ejes de intervención en tres dimensiones de la pobreza, definidas en términos analíticos: la vulnerabilidad social, la exclusión social y la exclusión económica. A partir de estos conceptos, se fueron incorporando en el modelo de gestión de los programas sociales, metodologías de intervención con enfoque de derechos humanos (SAS, 2017).

sistema de protección social denominado “Säso Pyahu” (2011-2012) que buscaba integrar las políticas sociales y de protección social focalizando en pobreza extrema. Para ello definió 11 programas denominados “emblemáticos”, los cuales contaban con blindaje presupuestario.¹²

Desde 2014 el gobierno del Presidente Horacio Cartes implementó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 (aprobado por Decreto N° 2.794/2014), el cual se erige como el instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. Su estructura está basada en tres ejes: reducción de pobreza y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; inserción del Paraguay en el mundo. Entre 2017 y 2018 con el impulso del Gabinete Social se delinea el diseño de un sistema de protección social.¹³

12 En el 2013 se introdujeron mejoras específicas en materia de reglamentación presupuestaria y financiera en el marco del Decreto N° 10480/13 que reglamentó la Ley del PGN 2013. En los Art. 49 y 60 del mencionado decreto se estableció que los créditos presupuestarios asignados para los programas sociales prioritarios, señalados por el Gabinete Social de la Presidencia de la República, no podrán ser disminuidos para financiar otros programas o proyectos. A este proceso se denominó blindaje presupuestario. El mismo se sigue implementando todos los años.

13 Recuperado de <https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/610-gobierno-articulara-esfuerzos-para-consolidar-acciones-en-materia-de-programas-sociales.html#.W4Yud-hKjDc>
<http://www.eurosocial.eu/es/noticia/paraguay-mejora-sus-politicas-sociales-de-proteccion-cuidado-y-e> (agosto, 2018).

Por su parte, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) tiene funciones de coordinación y consistencia de políticas económicas, sociales y medioambientales, de ordenamiento y administración de información para el desarrollo, de evaluación de inversiones, de participación con el Ministerio de Hacienda en la elaboración presupuestaria, así como de incidencia en la cooperación internacional. En 2013, a través de Decreto N° 291/13, adquiere la función de elaborar e implementar el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza, traducéndose este rol en el diseño e implementación del Programa Sembrando Oportunidades. El Centro de Gobierno (Decreto N° 1294/14), dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la República, es la tercera instancia con competencia para coordinar y monitorear políticas públicas.

En general, predomina un esquema organizacional central. Aparecen algunos sectores más desconcentrados del Gobierno Central, en los que existe una estructura administrativa y de recursos humanos que de alguna forma está distribuida en el territorio, como ser: salud pública, educación, agricultura y ganadería, gobernaciones, municipalidades, entre otros, pero no están definidas claramente las competencias de cada nivel de gobierno, los recursos y menos aún están definidos los mecanismos de relacionamiento entre las diferentes esferas gubernamentales. Esta situación configura problemas de coordinación a nivel local.

Sumado a lo anterior, no existen instancias de coordinación ni mecanismos

que incentiven la participación de los gobiernos departamentales y municipales en un sistema de protección social, a pesar de que ambas instancias cuentan con competencias en la materia y reciben transferencias públicas para el ejercicio de las mismas.

Presupuestariamente, los recursos han ido aumentando paulatinamente. Si bien aún la brecha con respecto a los países latinoamericanos es amplia, los recursos disponibles en algunos programas tendrían la potencialidad de generar cambios sustanciales en la calidad de vida si los mismos se integraran eficazmente con la oferta pública de servicios de salud y educación.

A modo de síntesis, es a partir de la entrada al nuevo milenio cuando el Estado toma mayor relevancia a través de las políticas públicas y de la inversión en el ámbito social. El Estado diseñó e implementó políticas, planes, programas y asumió compromisos internacionales que lo obligaron a centrar la mirada en ámbitos específicos. Estas acciones se tradujeron en un aumento –aunque lento considerando la situación de partida– de la inversión social.

3.3 Fortalezas y debilidades en bienestar, protección y asistencia social

Dado el contexto general presentado en el apartado anterior, a continuación se realiza un análisis pormenorizado de las fortalezas y debilidades en las dimensiones de bienestar, protección y asistencia social, que son aquellas definidas por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM, 2017, p. 5), en el que la protección y promoción social

es el “Conjunto de políticas públicas en amplia articulación con la sociedad civil que desarrollan respuestas, en principio a los niveles de mayor vulnerabilidad y riesgo pero donde el objeto esencial es la promoción de oportunidades que permitan la inclusión de la familia y la comunidad en un modelo de desarrollo sustentable; desde una visión de derechos, obligaciones y equidad, buscando la cohesión del tejido social con expresión territorial”.

Bienestar social

El sistema de seguridad social en el Paraguay ostenta un marco legal complejo dado por la dispersión normativa, a lo que se agregan los problemas relativos a una débil institucionalidad en materia rectora y la creación de varios mecanismos jubilatorios, en general con baja cobertura.

Los regímenes más importantes en términos de cobertura están orientados a trabajadores del sector formal, a pesar de la gran informalidad del mercado laboral. Como consecuencia de este diseño, el sistema de protección de acceso contributivo deviene en un sistema excluyente y segmentado, perjudicando a los sectores más vulnerables socioeconómicamente, es decir aquellos cuyas trayectorias laborales han estado marcadas por el desempleo y la informalidad. En otras palabras, la baja cobertura de la seguridad social se da tanto por razones legales-institucionales como por los altos niveles de evasión.

El sistema además es altamente fragmentado y resulta fuertemente inequitativo, ya que proporciona mayores

calidades de protección a quienes hayan conseguido remuneraciones laborales de mayor nivel, concentrándose en los quintiles de mayor ingreso y en el área urbana, lo que obliga al Estado a diseñar otros mecanismos entre los que se encuentran los programas no contributivos.

Teniendo en cuenta la ausencia de cambios sustanciales en la seguridad social, el país complementa este ámbito con un marco legal y compromisos internacionales que obligan al Estado paraguayo a proteger el trabajo. Sin embargo, no existe una política laboral ni programas sostenibles y de amplia cobertura que operacionalicen los principios normativos en estrategias concretas, con metas medibles y verificables y con la potencialidad de impactar en el mediano plazo en la calidad del trabajo.

Protección social

En el ámbito de la salud, el país ha dado pasos hacia el objetivo de garantizar el derecho a la salud. Se expandió significativamente la atención sanitaria a la población, pero necesita alcanzar la cobertura universal. Persisten importantes restricciones para el funcionamiento óptimo del Sistema Nacional de Salud, principalmente por la segmentación y fragmentación de los servicios y por la escasa capacidad de rectoría, orientación y control del MSPBS.

A lo anterior se suman determinantes sociales de la salud — como algunos servicios básicos aún no universales — que afectan principalmente

a los pueblos indígenas, a las personas que viven en las zonas rurales, las de menores ingresos y, en algunos casos, a las mujeres y a la niñez.

El derecho a la educación integral y permanente, consagrado constitucionalmente, garantiza, además de la asistencia escolar, otros derechos que contribuyen a la calidad y equidad del proceso educativo. Los principales problemas educativos que enfrenta el país en cuanto a la ampliación de cobertura (permanencia y culminación) en educación inicial y media y mejora en la calidad de la educación en todos sus niveles exige el fortalecimiento del componente docente, así como mejores dotaciones de útiles y libros, el mantenimiento de las instalaciones educativas, el acceso a tecnologías de la información, la garantía de la provisión de alimentación escolar y la ampliación de programas de protección social que cubran los costos de oportunidad del trabajo remunerado y no remunerado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como la articulación con programas de vacunación, documentación y eliminación de la violencia.

A pesar de los progresos y las iniciativas emprendidas, aún quedan temas pendientes en la agenda pública, en especial en cuestiones que atañan a las familias rurales, como por ejemplo la Reforma Agraria, imprescindible desde el punto de vista del derecho a la alimentación y al trabajo, pues al asegurar el acceso a la tierra, las oportunidades económicas y el arraigo de las familias rurales se proporcionan las herramientas claves para su subsistencia.

En la dimensión del hábitat, los

componentes como agua, saneamiento básico y vivienda son deficitarios para amplios sectores sociales, con grandes brechas entre lo urbano y lo rural. El Estado paraguayo tiene enormes desafíos para garantizar el derecho al agua al pleno conjunto de la ciudadanía. Si bien es sabido que la simple suma de programas no garantiza el acceso al derecho del agua, claramente debe existir un accionar mínimo que además se integre a otras políticas de acceso a la salud, educación, entre otras.

El lento accionar del Estado a través del tiempo, la creciente complejidad social y un desempeño económico con limitada capacidad para generar empleos de calidad determinan condiciones de vulnerabilidad en los individuos, familias y comunidades, siendo sus consecuencias inmediatas la persistencia de la pobreza y la desigualdades para desenvolver vidas dignas.

Asistencia social

La última década fue testigo de importantes desarrollos en asistencia social, luego de que durante todo el siglo XX la seguridad social se haya mantenido como la única intervención. Así, desde el 2005, la cobertura de los programas no contributivos tendientes a proveer a la población en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad un piso mínimo de protección social ha aumentado paulatinamente. Sin embargo dicha cobertura está lejos de acercarse a la totalidad de las personas y familias que necesitan protección. Existe una gran dispersión de programas en diferentes instituciones, en general con

pocos beneficiarios, y al implementarse sin garantizar la integralidad de las intervenciones, se reduce el impacto de los esfuerzos.

Las acciones de mayor impacto -por su mayor cobertura poblacional- se han enmarcado en la lucha contra la pobreza, dejando fuera a una amplia proporción de la población ubicada por encima de la línea pero con alto riesgo de caer. Estos programas de protección social deben ser integrados entre sí para aumentar su efectividad y coordinados con las políticas universales de salud y educación. Las pensiones no contributivas requieren además ser miradas a largo plazo y teniendo como proyección la integración con el sistema de seguridad social.

Debido a que estos programas están focalizados, es necesario alinear los instrumentos de focalización a los objetivos para llegar a toda la población sujeta de los derechos, promover la transparencia y reducir comportamientos prebendarios.

Conclusiones y principales desafíos de la protección social en el Paraguay

El Estado paraguayo, como garante de derechos universales, 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. Desde un enfoque de derechos, el Estado debe poner la mirada no solamente en la población en situación de pobreza, sino en toda la población, atendiendo a la vulnerabilidad que enfrentan a lo largo de todo su

ciclo de vida y a las desigualdades por sexo, área de residencia, etnia, condición de discapacidad, entre otros. La institucionalidad de la protección social tiene varias entidades e instrumentos ya creados cuyas competencias, funciones y objetivos deben analizarse de manera a no duplicar esfuerzos, dejar vacíos e integrarlos sistémicamente.

A continuación se presentan los principales desafíos en términos de logros a esperar, con miras a la implementación de una política de protección social:

Universalizar el acceso a la salud integrando y articulando los componentes del Sistema Nacional de Salud: la cobertura universal de salud implica que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, así como a medicamentos de calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad.

La universalidad requiere la definición e implementación de políticas y acciones con un enfoque multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud y fomentar el compromiso de toda la sociedad para promover la salud y el bienestar. El objetivo del acceso y cobertura universal a la salud debe ser discutido paralelamente al modelo de financiamiento de la política de salud, siendo un primer paso lograr la conformación del sistema nacional de salud.

Aumentar la cobertura de aportantes en todos los regímenes jubilatorios: el incremento de la cobertura de aportantes a los

regímenes jubilatorios —contributivos— requiere varios tipos de medidas. En primer lugar, reducir la evasión en el Instituto de Previsión Social. En segundo lugar, cambios en el marco normativo para ampliar la base contributiva hacia colectivos de niveles medios y altos de ingresos como por ejemplo las personas contratadas en el sector público. En tercer lugar, implementación de reformas que incentiven y faciliten la incorporación individual como la portabilidad de los aportes.

Se deben crear mecanismos de coparticipación pública en el aporte de manera que las personas con niveles de ingresos bajos puedan iniciar su contribución de manera temprana.

Diseñar e implementar una política de empleo activa, con particular énfasis en jóvenes y mujeres: el derecho a un ingreso y la autonomía económica de jóvenes y mujeres exige aumentar su participación laboral en cantidad y calidad. El bono demográfico y del aumento del nivel educativo de las mujeres crean las condiciones adecuadas para aspirar a dar sostenibilidad a la seguridad social contributiva, mantener niveles relativamente altos de crecimiento económico y construir una trayectoria sin interrupciones y más rápido hacia el desarrollo.

Mejorar la calidad de los programas dirigidos a la agricultura campesina y urbana: a través de la implementación de seguros agroclimáticos, de programas de compras públicas y de medidas que solucionen fallas de mercado (como el poder de fijación de precios de intermediarios y las asimetrías de información que ponen en desventaja al sector de la

producción campesina). Ello permitirá reducir los riesgos derivados del trabajo, garantizar ingresos dignos y estables, poner freno a la posibilidad de caer en la pobreza, y ampliar las oportunidades para la incorporación a los programas contributivos jubilatorios y de salud.

Universalizar, integrar y mejorar la calidad de las prestaciones de los programas no contributivos: todas las familias y personas incorporadas a los programas de asistencia social deberían contar con la cobertura de las políticas universales de salud y educación, así como estar incluidas en programas focalizados si así lo requieren. Debe garantizarse la implementación plena del programa de alimentación escolar –desayuno, almuerzo, merienda– en los distritos y establecimientos escolares durante todo el año lectivo y donde se concentra la niñez en situación de pobreza y vulnerabilidad.

La calidad de la gestión debe ser un objetivo prioritario, para ello se deberá trabajar en el mejoramiento del acompañamiento familiar y de los/as educadores/as de calle, en la provisión de alimentos sanos y nutritivos, de insumos escolares y medicamentos, entre otros aspectos que permitirán el mayor impacto de los programas y, con ello, una mejora sustancial de la calidad de vida.

Incorporar el enfoque territorial en todos los programas: esto implica revisar el diseño de los programas y mejorar el abordaje en terreno de los programas de nivel central garantizando la coordinación con los gobiernos departamentales y municipales.

Diseñar e implementar una propuesta para pueblos indígenas cumpliendo con la consulta previa e informada de manera vinculante: los pueblos indígenas enfrentan, en todos

los ámbitos del bienestar y calidad de vida, condiciones peores que el promedio nacional. La diversidad de su contexto cultural y territorial, así como el compromiso del Estado paraguayo de realizar consultas previas e informadas exige el diseño de una propuesta específica y realizada participativamente para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y reducir las desigualdades.

Diseñar e implementar una política de cuidados: 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 la protección social, esta política de cuidado se basa en un enfoque de derechos de las personas que requieren cuidado y de quienes los prestan, de modo a que se consolide como un pilar indispensable de protección. La política de cuidado debe contener lineamientos para las personas dependientes -niñez, personas mayores y/o con alguna discapacidad-, así como para quienes se encargan de cuidar, sean estas personas remuneradas como no remuneradas. La política debe incluir los tres recursos señalados: tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado. Debe tener enfoque de género.

Fortalecer la institucionalidad de la protección social: tanto a nivel macro como micro (instituciones ejecutoras, programas), para lo que se deberá establecer estándares de calidad en la prestación de servicios, mejorar los sistemas de información, de monitoreo y de evaluación, integrar y coordinar con los gobiernos municipales que cuentan con competencias y recursos para la implementación de acciones de protección social.

Vincular a la academia: la universidad y los centros de investigación constituyen un recurso que el Estado debe potenciar para generar evidencia empírica rigurosa y con la suficiente legitimidad. La generación de conocimiento es condición imprescindible para poner en la agenda pública problemas y demandas ciudadanas, mejorar la implementación, aumentar la eficiencia y equidad de los recursos e impulsar la auditoría ciudadana.

Profesionalizar las capacidades técnicas del sector público: contar con recursos humanos capacitados y con compromiso en la gestión, 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, así como de incentivos que garanticen el logro de resultados.

Referencias

- Alarcón, M. (2010). Equidad Fiscal en Paraguay. En *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*.
- Bachelet, M. (2011). *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva (Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Banco Central del Paraguay. (2017). *Anexo Estadístico - Informe Económico 2017*. Asunción: BCP.
- Borda, D. & Caballero, M. (2016). Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. *Población y Desarrollo*, 22(42), 81-91.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. (2017). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2017 Paraguay*. Santiago de Chile: CEPAL
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2010). *Informe de país*. Washington: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015). *Paraguay. Informe de país No. 15/38*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017). *Informe del país No. 17/234. Paraguay. Temas seleccionados*. Asunción.
- Gaete, R. (2017). *Financiamiento de la cobertura universal de la salud en Paraguay*. Asunción: Paraguay Debate - CADEP.
- García, S. M. (2008). La protección social en Paraguay. *Revista Perspectiva*, (5).
- Guereña, A. (2013). *El espejismo de la soja, los límites de la responsabilidad social empresarial: el caso de Desarrollo Agrícola del Paraguay*. *Informes de investigación de OXFAM*.
- Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (2017). *Bienestar y Protección Social en América Latina – Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR*. Asunción: ISM.
- Ministerio de Hacienda (marzo de

- 2018). Base de datos BOOST. Recuperado de isdatbank.info/boost_paraguay/
- Navarro, B. & Ortiz, E. (2014). *El sistema de pensiones de Paraguay, debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma*. CADEP.
- Organización Internacional del Trabajo - Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT) & Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2016). *Trabajo infantil y adolescente en el sector rural agrícola, pecuario, forestal y de pesca y piscicultura en Paraguay - Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes – EANA RURAL 2015*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (OIT-DGEEC) (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011*. Asunción.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. Asunción.
- Paraguay. (1992). *Constitución de la República del Paraguay*.
- Paraguay. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2009). *Censo Agropecuario Nacional. (CAN) 2008*.
- Paraguay. Secretaría de Acción Social (SAS) (2017). *Indicadores de derechos humanos vinculados a los programas sociales de la Secretaría de Acción Social. 2017*. ACNUDH.
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2015). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2017). *Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2017*. Recuperado de http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2016). *Dinámica sociodemográfica de los hogares periodo 1992-2012 / Ángel Benítez*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016, Desarrollo humano para todas las personas. Nota explicativa para los países sobre el Informe sobre Desarrollo Humano 2016, Paraguay*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/data#>
- Riquelme, Q. & Vera, E. (2015). *Agricultura campesina, agronegocio y migración. El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Rodríguez, J. (2011). *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*. Asunción: DECIDAMOS.

Social protection in Paraguay; progress and challenges for the guarantee of rights

Abstract: Social protection policy constitutes a fundamental pillar to advance towards guaranteeing the fulfillment of economic, social and cultural rights, since it implies a set of interventions to ensure a minimum level of welfare floor (Bachelet, 2011).

Within this framework, the objective of this article is to analyze the main characteristics of welfare, protection and social assistance dimensions in Paraguay in order to determine the degree of development of social policies and present the main challenges of social protection policy in the country. To this end, a descriptive analysis is carried out based on an exhaustive compilation and review of information gathered from official sources of policies, programs and strategies adopted by the country.

The main findings show that the Paraguayan State, as a guarantor of universal rights, should tend to universalize social protection and transform it into an enforceable right in order to guarantee income and living conditions throughout the life cycle. The main challenges are the need to universalize access to quality health care; increase the coverage of contributors in all pension schemes; universalize, integrate and improve the quality of non-contributory programs benefits; design and implement an active employment policy; and a care policy, as well as strengthening the institutional system of social protection.

Keywords: social protection, Paraguay, progress, challenges.

Resumen biográfico

Verónica Serafini Geoghegan

Economista, especializada en Economía del desarrollo y economía feminista. Investigadora categorizada nivel II - PRONII. Con maestría en la FLACSO y doctorado de la UNAM, México. Directora de Investigación del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) (2015-2018). Publicaciones en áreas de economía feminista, pobreza, desigualdad y política fiscal.

Claudina Zavattiero

Licenciada en Estadística y Magíster en Demografía, Población y Desarrollo (UNA, Paraguay), finalizando el Doctorado en Demografía (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Investigadora asociada al CADEP y al ICSO Paraguay. Principales líneas de investigación y publicaciones en: protección social, pobreza y desigualdad, salud, empleo, fecundidad, migración, género, niñez, adolescencia y juventud y envejecimiento.

Como citar este artículo

Serafini, V. & Zavattiero, C. (2018). La protección social en el Paraguay; avances y desafíos para la garantía de derechos. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 173-191. doi: 10.28917/ism.2018-v2-173