

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA MIRADA DESDE EL PILAR NO CONTRIBUTIVO

Verónica Serafini Geoghegan

25

## 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.

Esta política tiene cada vez mayor relevancia por el aumento de la incertidumbre que se deriva de los procesos de inserción internacional, que dejan a los países más vulnerables a las crisis financieras y alimenticias mundiales, al cambio climático que afecta a la seguridad alimenticia y aumenta la probabilidad de sequías o exceso de lluvias e inundaciones, a los procesos de urbanización y a las migraciones que debilitan los lazos familiares y comunitarios como mecanismos tradicionales de protección y a la mala calidad del trabajo tanto en el sector rural como en el urbano, con altos niveles de informalidad e inseguridad.

Los avances en protección social a lo largo del siglo XX e inicios del XXI tuvieron impacto en los indicadores de salud, educación, así como en el crecimiento económico. Diversos son los mecanismos a través de los cuales se producen estos logros. El aseguramiento en salud facilita el uso de la oferta de servicios de salud. El acceso a un ingreso propio proveniente de una pensión, jubilación o transferencia contribuye a la reducción de los obstáculos económicos que impiden una trayectoria educativa ininterrumpida, así como a niveles de consumo mínimos. Otras estrategias como las transferencias en especie buscan reducir los costos financieros y de oportunidad que implican hacer uso de la oferta pública de servicios.

Aun cuando las políticas ofrezcan servicios universales de salud y educación, las familias y personas pueden enfrentarse con obstáculos en el momento de hacer uso de los mismos. La política de protección social contribuye a remover dichos obstáculos.

NOVIEMBRE 2016

Los costos de no implementar una política de protección social son relativamente altos y constituyen barreras al crecimiento económico y al desarrollo. El retraso en el crecimiento de niños y niñas, el rezago escolar y los bajos logros educativos, la pérdida de activos derivada de condiciones climáticas adversas y de enfermedades afectan la capacidad productiva de la economía y con ello las posibilidades de reducir la pobreza y las desigualdades. La inseguridad generada por la existencia de riesgos económicos potenciales pone límites a la inversión de las pequeñas empresas o de las fincas de la agricultura familiar, reduciendo las posibilidades de lograr mejores niveles de producción y rentabilidad.

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**

Dos 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” incluye la meta de “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

Objetivo 8 se compromete a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” a través de la meta de “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”.

### **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”.

## LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas señaló que la política de protección social es **“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”**.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Unión Europea hacen referencia a los **tres pilares que componen esta política:**

1. Protección social contributiva o seguridad social
2. Protección social no contributiva o de asistencia social
3. Regulación de los mercados laborales o acciones de inclusión social. Las primeras consisten en normativas y estándares orientados a aumentar y proteger el trabajo decente. Las segundas son acciones que tienen como objetivo mejorar 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.

## PARAGUAY: 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 la Caja Fiscal. 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, 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 como Tekoporá, Abrazo, alimentación escolar y pensión alimentaria para personas adultas mayores cuya cobertura se concentra en el quintil de menores ingresos, pero entre todos juntos no llegan a la mitad de dicha población. Otros programas relevantes por su relevancia 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.

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 Capacitación Laboral, los diversos programas de inclusión económica del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de la Secretaría de Acción Social, con el objetivos de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y mejorar las capacidades para mejorar sus condiciones de empleo y trabajo.

En resumen, la protección social en Paraguay configura un esquema de bajos niveles de cobertura integralidad y de diferentes calidades, contribuyendo a profundizar las desigualdades y con amplios sectores sociales excluidos, tanto en los quintiles de menores ingresos como en los de ingresos medios.

Esta nota de política se centra en la política de protección social no contributiva, es decir, aquella dirigida a quienes quedan excluidos de la protección social contributiva –seguridad social- y por ende debe ser cubiertos por programas no contributivos que garanticen la seguridad de un ingreso, minimicen los factores que pudieran obstaculizar el acceso a los servicios de salud y educación universales, la protección de las consecuencias no controladas de factores climáticos, entre otros.

No obstante, el pilar no contributivo, tal como está, no puede ser considerado la solución a largo plazo para la mayoría de la población. La reducción de las desigualdades y de la pobreza con intervenciones puntuales y aisladas, tienen un impacto positivo mínimo en el bienestar, por lo que es necesario analizar su diseño e integrarlo con la seguridad social.

## **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

La situación actual de las acciones que se enmarcan dentro de una política de protección social no contributiva deben 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.

### **Enfoque de derechos**

**Criterios: disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad**

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

A partir de este contexto se realizan las siguientes propuestas de lineamientos de políticas.

### **1. Diseñar una política de protección social que integre los tres pilares**

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 sus riesgos y vulnerabilidades, edad, sexo, área de residencia, características étnicas, y de otras variables relevantes (discapacidad, dependencia, factores climáticos) en todas las áreas de la vida: ingreso, salud, vivienda, educación.

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

La política debe incorporar 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.

Una medida fundamental es fortalecer el pilar contributivo reduciendo la evasión a la seguridad social, ya que su efecto es la precariedad laboral que, en la vejez se traduce principalmente en ausencia de ingresos, pérdida de autonomía económica y alta probabilidad de caer en pobreza.

### **2. Universalizar e integrar las intervenciones existentes a partir de la creación de un sistema/red de protección social no contributiva**

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.

### **3. 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; la existencia de fuentes de información para el monitoreo y evaluación por parte de la ciudadanía y la academia.



Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Con el apoyo de

