

Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Paraguay

Por Milena Lavigne, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Cepal

Desde la transición a la democracia, a comienzo de los años noventa, Paraguay ha avanzado en forma considerable en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El hecho de que, desde entonces, se haya puesto la pobreza en el centro de sus políticas públicas ha permitido acelerar el desarrollo de programas de desarrollo y protección social. La implementación de políticas sociales se ha centrado no solo en la educación, la salud y las pensiones, sino también en la juventud, la protección del empleo y la vivienda, enfoque que representa una nueva forma de abordar los problemas de pobreza y vulnerabilidad.

Paraguay no cuenta con un sistema de pensiones realmente integrado, sino con un grupo de entidades públicas y privadas que ofrecen cobertura a distintos tipos de trabajadores y se financian mediante un régimen de capitalización individual. El país tiene los sistemas de seguridad social y pensiones con las tasas de cobertura más bajas de América Latina. En 2008, el sistema de pensiones abarcaba cerca del 13 por ciento de la población activa de Paraguay. En el sector público, prácticamente todos los trabajadores están afiliados a un fondo de pensiones, pero en el sector privado la tasa de cobertura cae a cerca de un 30 por ciento de los trabajadores (un 40 por ciento en las áreas urbanas y menos del 15 por ciento en las áreas rurales).

Aunque el sistema de salud pública de Paraguay en principio ofrece cobertura universal, en la práctica la situación es bien distinta, pues la falta de recursos públicos (los gastos públicos en salud están entre los más bajos de América Latina), la superposición de funciones y la descoordinación entre las diferentes organizaciones se han traducido en una distribución desigual de los servicios en distintas áreas geográficas del país. Así y todo, la cobertura del sector público ha aumentado con el tiempo y ha pasado de beneficiar sobre todo a la población del segundo al cuarto quintil de ingresos en 2003 a beneficiar principalmente a la población de menores ingresos en 2004 (del primer al tercer quintil). Dicho esto, todavía se observan grandes brechas y desigualdades en el acceso a la salud pública: según el censo nacional, en 2010 solo un 23,4 por ciento de la población paraguaya tenía un seguro médico, la menor proporción de América Latina, sin contar Haití. La cobertura es mayor en la población urbana que en las áreas rurales: en 2010, el 34 por ciento de la población urbana tenía seguro médico frente a un 8,1 por ciento en las áreas rurales.

Con la adopción del sistema Sâso Pyahu en 2012, en el marco de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010–2020: Paraguay para Todos y Todas, se buscará incrementar la eficiencia de las políticas de protección social y ampliar la cobertura con miras a tratar los aspectos multidimensionales de la pobreza y la indigencia. Para ello, se toman en cuenta las diferentes facetas de la pobreza (tales como el contexto y la dinámica familiar en los hogares, a saber, identificación, educación, alimentación, salud y vivienda) para combatirla de manera eficiente. El sistema prevé tres grandes ejes de acción: (i) mejorar la protección social y los programas de fomento existentes, en particular las transferencias monetarias condicionadas (Tekoporâ, Ñopytyvô, Abrazo); (ii) poner en práctica programas de seguimiento y asistencia a las familias; y (iii) proporcionar acceso a los programas de desarrollo social.

Asimismo, se adoptó el programa Ñamba'apo Paraguay en el marco del sistema Sâso Pyahu para promover condiciones de trabajo dignas y mejorar las aptitudes laborales de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Este programa, que entró en vigor en 2010, está orientado a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica y de desempleo o subempleo.

La malnutrición y la seguridad alimentaria son temas importantes para Paraguay, pues están estrechamente vinculados con la pobreza y el desarrollo social. En efecto, los índices de malnutrición infantil son particularmente preocupantes: de acuerdo con la Unicef, en 2005 el 14,2 por ciento de los niños sufría de malnutrición crónica, problema que aquejaba principalmente a las comunidades indígenas, donde la proporción subía a un 41,8 por ciento de los niños. Para hacer frente a este problema, en 2005 el Gobierno de Paraguay creó el Programa de Asistencia Alimentaria y Nutricional (PROAN) con miras a reducir los índices de malnutrición entre los niños de hasta cinco años y las mujeres embarazadas mediante la entrega de una canasta de alimentos y vitaminas.

Los principales desafíos para el sistema de educación de Paraguay son el acceso desigual, los bajos índices de asistencia a la educación secundaria, las diferencias culturales y lingüísticas entre los distintos grupos que constituyen la sociedad paraguaya y la calidad de la educación. Las diferencias en los índices de asistencia reflejan las brechas socioeconómicas entre los distintos grupos de la población, así como las brechas entre las comunidades indígenas y no indígenas y las afrodescendientes. La educación es el ámbito social al que más fondos públicos se destinan, con cerca del 42,3 por ciento del total del gasto social en 2010. No obstante, pese a que Paraguay hizo grandes progresos en términos de índices de matriculación desde el fin de la dictadura, el sistema educativo del país no abarca a toda la población en edad escolar. Por lo demás, se observó una pronunciada caída en los índices de matriculación a la educación primaria entre 2005 y 2009 (de un 94,4 por ciento a un 85,1 por ciento), un hecho sumamente preocupante.

En consecuencia, Paraguay está lejos de garantizar derechos sociales universales a su población, lo que, hoy por hoy, constituye un gran desafío para el país. Esto se debe, en parte, a la falta de recursos económicos suficientes para adoptar medidas de protección social, pero también a la falta de coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas encargadas de poner en práctica las políticas sociales. De ahí que Paraguay difícilmente alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, en particular el ODM1 sobre pobreza y hambre y el ODM5 sobre salud materna.

Referencia:

Lavigne, M. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).