

Las políticas sociales en Paraguay. El camino recorrido entre 1990-2014	Título
Rojas Viñales, Ana - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2017	Fecha
Cuadernos CLACSO-CONACYT no. 15	Colección
Política social; Pobreza; Desigualdad; Siglo XX; Siglo XXI; Paraguay;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20171218043903/OP-15-Rojas.pdf *	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
 Latin American Council of Social Sciences



CUADERNOS CLACSO-CONACYT

#15

**Las políticas sociales en Paraguay.
El camino recorrido entre 1990-2014**

ANA TERESA ROJAS VIÑALES



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



CLACSO



Rojas Viñales, Ana Teresa

Las políticas sociales en Paraguay : el camino recorrido entre 1990?2014
/ Ana Teresa Rojas Viñales. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
CLACSO : CONACYT, 2017.

Libro digital, PDF - (Cuadernos CLACSO-CONACYT ; 15)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-298-2

1. Política Social. 2. Paraguay. 3. Desigualdad . I. Título.
CDD 361.610989

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web:

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Rosario Conde - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

Las políticas sociales en Paraguay: El camino recorrido entre 1990 – 2014 (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2017)

ISBN 978-987-722-298-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Resumen

Las políticas sociales, como parte de las políticas públicas, son acciones que implementan los Estados con la intención de solucionar o paliar las necesidades de la población y generar mejores condiciones de vida, de acuerdo a ciertos valores, ideologías y niveles de bienestar previamente acordados. El Estado utiliza las políticas sociales como mecanismo para regular y organizar la vida y las relaciones sociales de capital y trabajo. En América Latina a lo largo del siglo XX han transcurrido diferentes modelos de crecimiento: crecimiento hacia afuera, sustitución de importaciones y etapa de ajustes. Cada uno de estos modelos ha definido el papel de los Estados frente a las necesidades de la población, siendo la pobreza el principal problema que han tenido que enfrentar. Históricamente, los modelos de crecimiento han articulado la participación de cada actor de la política social y, en principio, el papel de los Estados era el de protector de la población asalariada; luego cedió espacio al mercado como regulador; posteriormente, ha intervenido para solucionar las fallas del mercado. Actualmente, las políticas sociales son compensatorias, focalizadas y temporales, dirigidas a la población en extrema pobreza. La intención de este trabajo es analizar las políticas sociales que el Estado Paraguayo ha implementado a lo largo de los últimos 25 años, luego de la caída de la dictadura, y analizar el rol que el Estado paraguayo ha tenido frente a las carencias sociales. Desde el inicio de la transición democrática se han llevado a cabo importantes reformas políticas, económicas y sociales que han afectado toda la estructura política, social y económica del país.

Palabras claves: políticas sociales, pobreza, desigualdad.

Introducción

El neoliberalismo que se impuso en la década de 1980 ha tenido como resultado el aumento de la desigualdad y la diferenciación social y espacial, así como la defensa de la propiedad privada. La expansión del sistema financiero, con una mínima regulación estatal, ha llevado a crisis financieras que han generado dificultades en el mercado inmobiliario, recesiones y/o estancamientos en las principales economías del mundo capitalista, junto con alto desempleo, fuertes tensiones sociales e intentos de desmantelamiento de los Estados de Bienestar, generando excedentes de recursos para el sector privado.

El neoliberalismo en América Latina ha causado diferencias profundas y generalizadas y altos niveles de desigualdad del ingreso, aun cuando la pobreza

en la región, entre 1997 y 2013, haya disminuido del 43,5% al 28,1% al igual que la indigencia (pobreza extrema), del 19% al 11,7% (CEPALSTAT, 2014).

En este mismo sentido, en los últimos 20 años, Paraguay ha tenido tasas de crecimiento económico en aumento, con altibajos significativos en los años de crisis económicas mundiales. La economía paraguaya dependiente del sector primario, específicamente del sector agrícola, ha crecido en los últimos 10 años a un promedio del 4,9%. Los altibajos en el comportamiento del PIB se debieron no solo a las crisis económicas internacionales sino también a los cambios en los precios de los productos primarios y las condiciones climáticas.

Sin embargo, a la par del crecimiento económico en Paraguay, no se ha dado el tan ansiado y esperado desarrollo social, que se suponía que iba a ser un resultado automático de la mejora de la economía. Al contrario, los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo elevados y Paraguay es reconocido como uno de los países más pobres y desiguales de la región. Además, la concentración de recursos productivos medida, por ejemplo, por el índice de concentración de la tierra como factor primordial de la producción agrícola, es la más elevada del mundo.

Por ello, es importante el estudio de la gestión estatal - social, tratar de comprender las concepciones de la política social y explicar su implementación por el Estado paraguayo en los últimos 25 años. Para cumplir con esto, se analizó el contexto político, económico y social en los cuales se originaron estas políticas, sus motivaciones y metas, la implementación, el presupuesto asignado, el énfasis y sus prioridades, así como también, las posibles omisiones.

La pregunta - guía de esta investigación es: ¿cuánto ha avanzado el Estado paraguayo en la mejora de la calidad de vida, medida a través de la disminución de la pobreza, considerando sus iniciativas de política social, en el periodo 1990 - 2014?

La hipótesis preliminar es que las políticas sociales como tales han estado subordinadas a las políticas económicas, solapadas en los esfuerzos por generar crecimiento económico rápido y sostenido, han sido accesorias, han tenido el objetivo de preparar a la población para su participación en el mercado laboral y la incorporación de Paraguay a la economía mundial.

Para el cumplimiento de los propósitos de esta investigación, se ha trabajado con un enfoque metodológico combinado -cuantitativo y cualitativo-, tratando de abarcar la integralidad de la política social, el análisis de bases de datos oficiales, explicando los acontecimientos políticos que forman parte de la historia del Estado paraguayo. En cuanto al análisis cualitativo, se realizó una revisión bibliográfica de la trayectoria política, económica y social paraguaya; entrevistas a actores claves; análisis del discurso político y económico de los programas y planes de gobierno; y un sondeo que permitió, mediante estudios de caso, entender cómo la población internaliza las políticas sociales que recibe por parte del Estado -cuánto y cómo se ha modificado su situación, cuál es el posicionamiento de las personas frente a las políticas sociales-. En cuanto al análisis cuantitativo, se recurrió a datos estadísticos de fuentes oficiales de instituciones públicas paraguayas (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación, Banco Central del Paraguay), así como datos de organismos internacionales (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional).

Este artículo es un resumen de los avances de la tesis de investigación del Programa de Doctorado en Ciencia Política, de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Como es parte de los avances, vale la pena aclarar que la investigación está en constante ajuste y que los hallazgos y conclusiones son todavía preliminares.

Las políticas sociales en Paraguay. Posicionamiento y propuestas

El objetivo de la investigación es interpretar la política social paraguaya dentro del contexto latinoamericano, teniendo en cuenta el sistema productivo y los problemas estructurales que han determinado su nivel de desarrollo. Esto lleva a presuponer que las políticas sociales han estado subordinadas a las políticas económicas, buscando la apertura del mercado y la integración de Paraguay al comercio internacional.

El concepto de política social con que se trabaja es el de *Conjunto institucionalizado de acciones, intervenciones u omisiones estatales, orientadas a procurar una sociedad más equitativa e incluyente, donde el papel del Estado es fundamental para eliminar los desequilibrios del funcionamiento del mercado y mejorar las condiciones sociales para el desarrollo*¹.

Siguiendo la misma línea, se reconoce también que la política social está conectada con un sistema normativo y valorativo de la sociedad. Como tal, la política social está conectada con las ciencias sociales; su objetivo sería entonces resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas de manera jerárquica, buscando la máxima racionalidad y eficiencia. Es decir, las ciencias sociales y los valores de la sociedad determinan “la política social” como instrumento para resolver las demandas sociales (Donati & Lucas, 1987).

La política social como responsabilidad del Estado tiene su origen en el reconocimiento de los estados liberales de la necesidad de extender una educación pública básica, laica y universal y algunos servicios básicos de salud como servicios inherentes al progreso de las sociedades modernas. En la etapa de la industrialización dirigida por el Estado, la política social no alcanzaba, en la mayoría de los casos, a los sectores de ingresos medios de la población y seguía marginando a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Los sectores más pobres se concentraban, además, en zonas rurales donde el alcance de la política social fue mucho más limitado que en las urbanas. Las reformas económicas de los años 80 y 90, reconocieron estos problemas. Tales reformas, con fuerte influencia de los organismos internacionales, y en el marco de la crisis fiscal que se originó con la deuda, condujeron al desarrollo de una visión alternativa, cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización (Ocampo, 2008).

La focalización se puso en marcha, principalmente, a través de programas condicionados que fueron diseñados como mecanismos de emergencia social o como instrumento complementario de la universalización de servicios (educativos, por ejemplo), pero que han evolucionado hacia programas de apoyo de ingresos a sectores más pobres de la población y de cobertura más amplia. Estos programas han sido difundidos a muchos países de América Latina (Ocampo, 2008); Paraguay no ha quedado exento de la influencia y el apoyo internacional en la definición de sus programas sociales y la determinación de los mecanismos de implementación.

Los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad², desde mediados de la década de 1990, se han difundido como instrumentos de la política contra la pobreza en América Latina y el Caribe. El término “corresponsabilidad” considera no solo los elementos de incentivo a la demanda sino también los relacionados a la oferta de servicios sociales. En 1997 existían

1 Este concepto de política social es el que se ha estado trabajando durante el proceso de tesis y que ha sido elaborado de acuerdo al posicionamiento teórico al que se adscribe esta investigación. Es el resultado de la reflexión propia de la autora de este documento.

2 Se utilizan sinónimos: programas de transferencias monetarias condicionadas, programas de transferencias en efectivo condicionadas o CCT, etc.

programas de transferencias monetarias³ en tres países de América Latina, en el 2010 se pueden contar dieciocho países. Estos programas han conseguido aumentar el monto de las transferencias, incrementar su cobertura y alcance geográfico y su institucionalización dentro de las políticas sociales de cada país como mecanismos de lucha contra la pobreza (Cecchini & Madariaga, 2011).

Aun cuando existan discusiones sobre el impacto de estos programas en la disminución de la pobreza, se reconoce el papel de los mismos en la participación de las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar con la protección social. Estos programas pueden ser un paso hacia amplios sistemas de protección social, fundados en nociones de inclusión y universalidad de derechos (Cecchini & Madariaga, 2011).

La primera presunción del trabajo realizado hasta el momento es que las acciones sociales implementadas en el país han sido definidas a partir de las particularidades del modelo de crecimiento, el ritmo y la forma de inserción en la economía mundial y las características del Estado - Nación en Paraguay (García, 2012), pero siguiendo las recomendaciones y guías de organismos internacionales. La segunda, es que la influencia de determinados actores en la articulación de fuerzas, en las prácticas de clientelismo y corrupción, han priorizado unos intereses por sobre otros. Pareciera entonces que las acciones estatales han tratado de generar crecimiento económico, asumiendo que este llevaría, automáticamente o por inercia, al aumento del ingreso y el desarrollo social.

La justificación de esta investigación, en primer lugar, se refiere a la importancia y necesidad de analizar la política social, los silencios y las acciones del Estado paraguayo, reconociendo que a partir de la caída de la dictadura se han dado cambios importantes en lo político, económico y social que afectan la gestión del gobierno, sus enfoques y prioridades. En segundo lugar, una vez definido el marco teórico que ayude a analizar la política social paraguaya, se podrá interpretar la gestión social del Estado a la hora de resolver, compensar o acallar los problemas sociales que afectan a la sociedad paraguaya.

Si la implementación de políticas sociales tiene como finalidad satisfacer las necesidades sociales para generar una sociedad más equitativa e incluyente, estudiar el caso paraguayo es interesante para reconocer los avances que se han logrado a lo largo de los años, luego de una historia de dictadura y la dependencia del sector primario, que si bien ha logrado crecimiento económico, también ha acentuado la desigualdad. Por otro lado, los datos e información sobre Paraguay no siempre aparecen en estudios internacionales ni en indicadores regionales, por lo que estudiar el caso paraguayo significaría un aporte importante para el conocimiento sobre su trayectoria en el contexto de América Latina.

Paraguay en el contexto regional representa en promedio, apenas, 0,42% del PIB⁴ (1990 - 2013) y la población paraguaya en relación a la población total en América Latina⁵ es, en promedio, el 1,02% (1990 - 2010). La población por grupos de edad muestra que el porcentaje de la población de 0 a 14 años, tanto

3 Básicamente, los programas de transferencias monetarias condicionadas consisten en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos en edad escolar, con la condición de que estas familias cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. También contemplan entrega de beneficios a personas adultas sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad. La unidad de intervención de estos programas son las familias, como receptoras de los recursos. La selección de las familias se realiza mediante criterios técnicos generalmente basados en varias etapas para identificar a la población beneficiaria, se priorizan unidades geográficas (Cecchini & Madariaga, 2011).

4 Producto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares, información revisada al 07 de octubre de 2014, estimaciones de la CEPAL en base a fuentes oficiales.

5 Población estimada para América Latina, datos de la División de Población de Naciones Unidas, junio de 2013.

en Paraguay como en América Latina ha disminuido y la población de 65 años y más, en ambos casos, ha aumentado en el periodo de estudio (1990 - 2014)⁶.

La economía del Paraguay, al ser un país mayoritariamente dedicado a la agricultura y exportación de productos primarios, depende de las condiciones ambientales y los precios internacionales de los commodities. La histórica apertura económica del país ha estado determinada por la influencia y el apoyo de los gobiernos, especialmente el de EEUU, en la gestión estatal y la implementación de una agenda pública y políticas sociales.

Entre los principales problemas en Paraguay es posible mencionar los elevados niveles de pobreza y desigualdad, la concentración de recursos productivos, los bajos niveles de empleo formal y salarios reales, el acceso a los servicios de salud y educación, especialmente para las poblaciones pobres y vulnerables. La implementación de los programas sociales y el enfoque con el que son ejecutados dan una idea del reconocimiento de la responsabilidad estatal a la hora de atender a la población.

En cuanto a las políticas sociales implementadas en Paraguay, al igual que ocurre en la región, se han puesto en marcha programas de combate a la pobreza, focalizados y de transferencias públicas; son considerados mecanismos de redistribución y están dirigidos a la población en condición de pobreza. En una primera revisión sobre los estudios realizados sobre los programas de transferencias monetarias en Paraguay, se han identificado dos casos para el análisis: el Programa Tekoporã y el de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

Tekopora ha sido analizado y evaluado por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) y por instituciones públicas paraguayas y centros de investigación. El enfoque de estos estudios tiene que ver con los efectos e impactos del programa en la asistencia escolar, la seguridad alimentaria, la economía local y la selección e incorporación de beneficiarios. También se ha estudiado el impacto del programa piloto (realizado en el 2008) y se han realizado evaluaciones de procesos y monitoreo de la interacción y articulación de actores.

La Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay (LAM) ha sido objeto de análisis y estudio de la situación de los adultos mayores, evaluaciones de impacto de la Ley, revisiones sobre los criterios de selección de beneficiarios (la metodología aplicada), sobre la evidencia empírica y los resultados al que se ha llegado en programas similares en América Latina, así como resultados y desafíos para el Estado paraguayo.

Paraguay en el contexto de América Latina desde 1990

En febrero de 1989, después de 35 años de gobierno de Alfredo Stroessner, la dictadura más larga de América Latina había llegado a su fin. Mediante un golpe de Estado, el Paraguay había empezado a transitar a la democracia luego de varias décadas de régimen cívico - militar autoritario sin interrupciones. Este giro en la vida política del país, sin embargo, no ha modificado profundamente la estructura económica⁷, política⁸ y social⁹.

6 Información de CELADE – CEPAL, datos revisados al 21 de octubre de 2014.

7 El país sigue siendo mayormente dependiente del sector primario.

8 Diecinueve años después de la caída de la dictadura, seguía en el poder el mismo partido político y los agentes relacionados al régimen dictatorial, seguían involucrados en la conducción del país.

9 Los viejos problemas de concentración de recursos productivos, pobreza y desigualdad, seguían estando presentes y no habían sido atendidos eficientemente.

Una de las primeras reformas implementadas en el país fue la formación de la Asamblea Nacional Constituyente (1992), cuerpo colegiado elegido libre y competitivamente que sancionó la Constitución Nacional de la era democrática. El trabajo realizado por la Asamblea y sus resultados fueron aceptados por la ciudadanía y el aparato militar, que desde 1936 había arbitrado el Estado paraguayo (Bareiro, SD). La influencia militar fue muy importante durante toda la dictadura, debido a que junto con el Estado y el Partido Colorado, habían sido los actores principales en la vida política y económica del país.

Con la promulgación de esta Constitución se han implementado importantes reformas sociales y económicas para la mejora de las condiciones de vida y el aumento del nivel de ingresos, así como también para la disminución de la desigualdad y de la pobreza. A pesar de que estas estrategias no han sido denominadas explícitamente “políticas sociales” y que su propósito, más bien, haya sido generar crecimiento económico, sí se definen constitucionalmente como derechos y garantías para la toda la población en cuanto a los servicios básicos¹⁰.

Las condiciones políticas derivadas de una larga historia de represión y sus efectos en todos los ámbitos, no solo en lo político y económico, no han permitido implementar un modelo de desarrollo más eficiente e inclusivo. La articulación - colusión del Estado con las FFAA y el Partido Colorado¹¹, la no legitimidad política, la falta de consenso y la corrupción, son algunos de los factores que han impedido la optimización de las políticas y los recursos y que el alcance de las acciones estatales en el ámbito social no haya logrado cumplir sostenidamente con sus objetivos.

La presencia de movimientos sociales y los partidos de oposición, a pesar de su existencia, no han sido lo suficientemente fuertes y capaces de enfrentar al “sistema político - económico”, lo que ha dificultado la modificación y mejora de las condiciones de vida de la población del país. Las históricas luchas sociales de los trabajadores y campesinos han buscado siempre un salario justo, mejores condiciones laborales, la reforma agraria integral y la independencia del Paraguay de la influencia de países extranjeros (García S. M., 2017).

En el proceso de desarrollo de Paraguay se dio una leve industrialización, predominando la explotación de recursos naturales, la exportación de rubros agropecuarios y una tardía urbanización. Mientras que otros países de la región transitaban por el proceso de industrialización y luego por la industrialización sustitutiva de importaciones, Paraguay pasó de un modelo dependiente de exportaciones primarias¹² (maíz, trigo, yerba mate, madera y caña de azúcar) a otro modelo que todavía depende de las exportaciones primarias¹³ (algodón y soja).

Es así que las bases de la producción social y económica de Paraguay han sido determinantes para las respuestas del Estado hacia la cuestión social (García C., 2012). Las principales críticas y debilidades de la política social han sido siempre la desarticulación de esfuerzos y la falta de integralidad¹⁴. Las acciones desorganizadas y compensatorias no han atendido las causas de los

10 El acceso a la vivienda social, el trabajo y seguridad social, salud pública, educación pública, desarrollo social, niños y adolescentes, jóvenes, personas de edad, personas con discapacidad.

11 Las decisiones eran tomadas por la trilogía, desplazando a las organizaciones civiles; controlaba los medios de comunicación y era aliado de los organismos de seguridad (García S. M., 2017).

12 A partir de la década de 1960 el perfil de la economía paraguaya pasa a ser netamente exportador, incluyendo productos que hasta entonces estaban destinados al mercado interno (CADEP, 2011).

13 Se consideran como actividades primarias a la agricultura, ganadería, actividades forestales, pesca y minería. Esta clasificación corresponde a la que utiliza el Banco Central del Paraguay en el Boletín de Cuentas Nacionales (BCP, SCN).

14 Según García S. M. (2017), en la década de los 90 se reconocían las dificultades en la coordinación de la atención a la salud, alimentación, vivienda, etc., y la incapacidad de responder a los problemas sociales por parte del sector público, privado y la Iglesia (García S. M., 2017).

problemas, sino que se enfocaron escasamente en las consecuencias, lo que ha impedido que los resultados sean sostenibles y eficientes.

Paraguay ha transitado por importantes periodos de crecimiento, por ejemplo el crecimiento económico promedio entre los años 1965 - 2005 fue de 4,5%, que puede dividirse en cuatro etapas: *la época de oro* (1965 - 1981) que se asocia a Itaipú y la expansión agrícola¹⁵; *la desaceleración brusca* (1982 - 1995) época donde se desarrolla Ciudad del Este¹⁶ (a través de la política de colonización) y empieza la transición a la democracia; *una tercera de estancamiento* (1996 - 2002) que se relaciona con las crisis mundiales y regionales; y *una última de recuperación* (2003 - 2005) que se vincula con el plan de estabilización del FMI y la recuperación regional (CADEP, 2011). En el periodo 2005 - 2014, el promedio de crecimiento económico ha sido 5,3% (BCP, 2017).

La población estimada en el periodo 2000-2015 ha tenido un crecimiento de cerca del 31%. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (2014), la población en condiciones de pobreza¹⁷ representa el 23,8% de la población total del país¹⁸. Este porcentaje muestra una disminución de 8,5 puntos porcentuales en comparación con el año 2011, sin embargo, las condiciones de vida de la población en general y los resultados de las acciones del Estado dejan ver diferencias en cuanto al alcance de las políticas sociales y las condiciones de vida de las personas, especialmente de aquellos grupos considerados vulnerables: jóvenes, mujeres, niños, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad. Estas diferencias se acentúan al analizar indicadores por área de residencia.

Cuadro 1. Indicadores sociales en Paraguay, año 2014

Indicador	Año 2014		
	Total País	Urbano	Rural
Población de 15 años y más analfabeta	5,4	2,9	9,4
Promedio de años de estudio para la población de 10 años y más	8,5	9,7	6,6
Población con cobertura de seguro médico	29,2	37	17,5
Acceso a la salud	80,3	83,1	76,9
Tasa de actividad	61,6	61,8	61,2
Tasa de ocupación	94	92,6	96
Tasa de desempleo abierto	6	7,4	4
Población asalariada que aporta a un sistema de jubilación	43	46,4	33,3
Población del Q1 cuyos hogares están cubiertos con protección social*	22	10,1	27,1
Población en pobreza total	22,6	16,2	32
Población en pobreza extrema	10,4	4,6	19,2

Fuente: Condiciones de Vida 2010 – 2014. Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC.

* Incluye ingresos de los programas Tekopora, Adultos Mayores y otras pensiones

15 Con la construcción de la represa de Itaipú, Paraguay llegó la tasa de crecimiento record de 14% en 1977 y de más del 10% en los años sucesivos (Espinola, 2010)

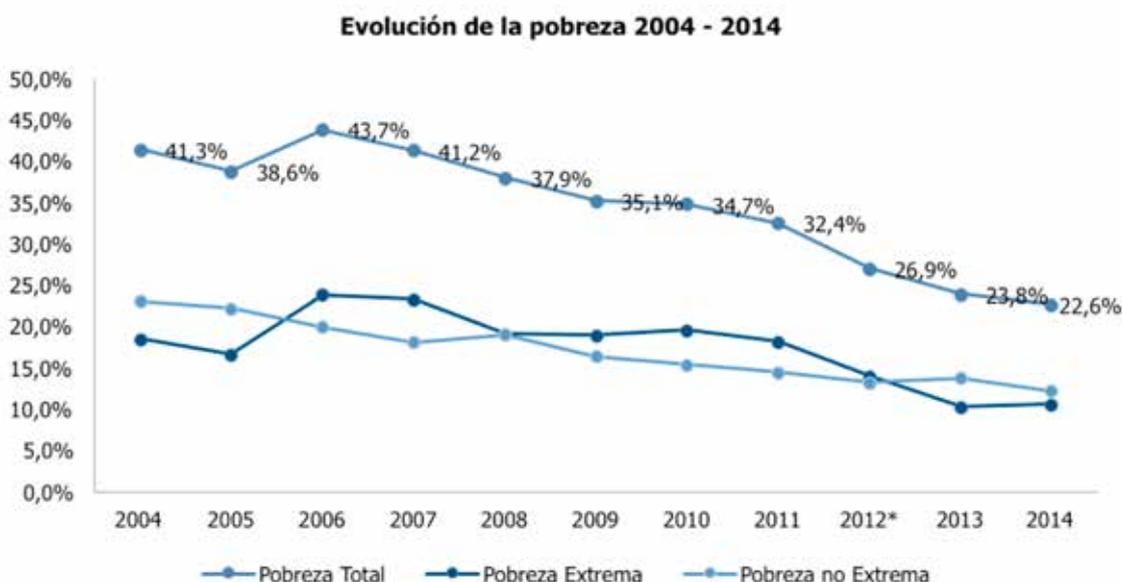
16 Ciudad del Este es actualmente un polo importante de comercio y servicios, previo a la década de 1980 "la marcha hacia el Este" con la política de colonización y la construcción de Itaipú tuvo significativos efectos en la economía y la política del país.

17 La población pobre es aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar, medido a través del ingreso, es inferior al costo de una canasta básica de consumo, constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios como no alimentarios, para la sobrevivencia humana. El costo de esta canasta se llama Línea de Pobreza (DGEEC, 2014).

18 La tasa de la incidencia de la pobreza se calcula sobre la base de la línea de pobreza nacional, en % de la población total. La tasa de pobreza nacional es el porcentaje de personas que vive debajo de la línea de pobreza nacional. Las estimaciones nacionales se basan en estimaciones de subgrupos ponderados según la población, obtenidas a partir de encuestas de los hogares.

A lo largo del periodo 2004-2014, la pobreza total ha mostrado una tendencia a la baja, pasando de 41,3% a 22,6%; la pobreza extrema y la pobreza no extrema a nivel nacional también han disminuido. La principal fuente de ingresos de las familias paraguayas proviene de las actividades económicas (ingresos laborales)¹⁹, por lo que es necesario generar más y mejores oportunidades laborales para la población del país, con seguridad social, cumplimiento de la legislación laboral.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza en Paraguay



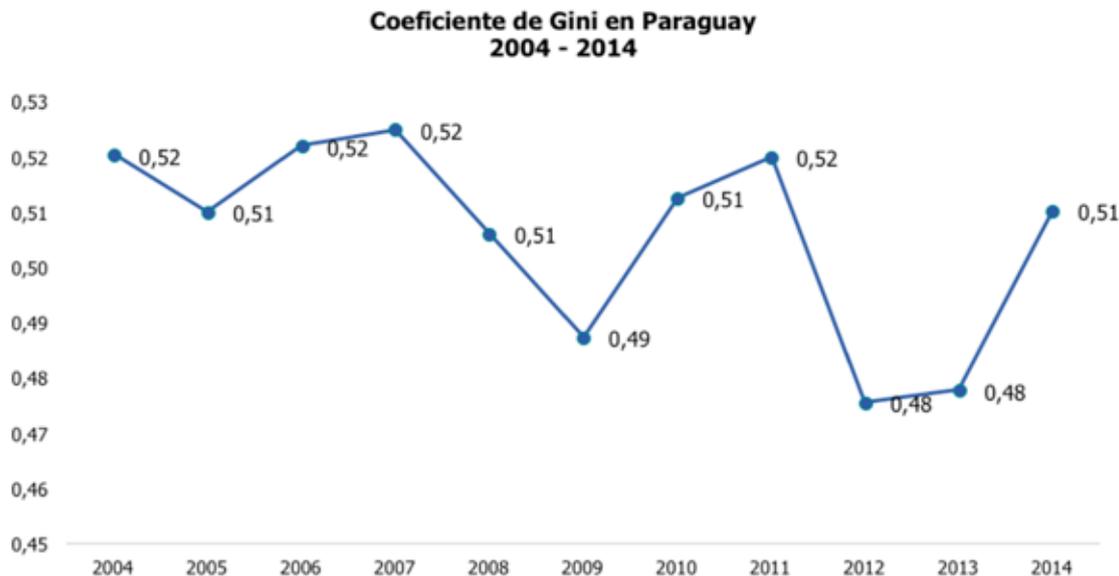
Fuente: Datos de las Encuestas de Hogares (DGEEC, EPH 2004 - 2014).

Sin embargo, a pesar de la disminución de la pobreza, una de las principales razones de la persistencia de los altos niveles de la misma, tiene que ver con la inequitativa distribución de los ingresos entre la población. La desigualdad, medida por el índice de Gini, en Paraguay en el mismo periodo (2004 - 2014) pasó de 0,52 a 0,51 (DGEEC, EPH 2014), con mayores brechas entre el área urbana y rural, acentuándose en esta última.

En Paraguay, efectivamente sí ha habido crecimiento económico, pero la redistribución de la riqueza y los ingresos no se realizó de manera eficiente, sino que más bien se concentró. Si bien es cierto que no existe una correlación clara entre el nivel de desigualdad y pobreza, según un estudio sobre Desigualdad y Pobreza desde 1950, *algunos de los países más pobres, son además de los más desiguales* (Peiró, 2003). Esta es una característica estructural e histórica del Paraguay.

¹⁹ Para el total de la población del país, los ingresos laborales representan, para el año 2014, el 88,1% del total de sus ingresos, para el 20% más pobre de la población representa el 81,9% y para el 20% más rico, representa el 87,8% (DGEEC, 2014).

Gráfico 2. Evolución del Índice de Gini en Paraguay



Fuente: Datos de las Encuestas de Hogares (DGGEC, EPH 2004 - 2014).

Paraguay desde 1990: la concepción ante lo social

El inicio de la transición a la democracia, en 1989, se dio con el derrocamiento de Alfredo Stroessner y trajo consigo importantes modificaciones en la estructura política, económica y social, con intentos de eliminar el conservadurismo en Paraguay, aun cuando las estructuras no se modificaron profundamente. En lo que se refiere a las políticas sociales, también hubo replanteamientos en el sistema de protección social (García S. M., 2017), lo que puede interpretarse como un esfuerzo por mejorar la gestión e implementación de las acciones sociales.

La apertura en todos los ámbitos de la vida social del país llevó a que partidos políticos, medios de comunicación, sectores empresariales, ONG y movimientos sociales reaparecieran y se reorganizaran (García S. M., 2017). La oportunidad de cambio político que significaba la caída del régimen también generaba posibilidades para la restauración de la estabilidad, la mejora de las finanzas públicas y el control de la inflación. Todo aquello estaba de acuerdo con las políticas económicas y reformas tributarias que el llamado “Consenso de Washington” recomendaba para América Latina pero que, sin embargo, limitaba la gestión del Estado y daba mayor importancia al mercado (García S. M., 2017).

Desde 1990 hasta la actualidad, la política social en Paraguay ha estado marcada por la necesidad de modernización estatal y la introducción del concepto de desarrollo humano, generando los espacios para la nueva institucionalidad que demandan los programas de combate a la extrema pobreza (García S. M., 2017).

Recién a partir de la caída de la dictadura los temas sociales entraron de manera explícita a la agenda pública. Sin embargo, la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas dan una pauta de la importancia que representaba para el Estado paraguayo generar las condiciones para el crecimiento económico y la participación del país en la economía mundial, dejando en segundo plano la integralidad y la coordinación de las estrategias estatales en lo social.

A partir de 1995, cuando en Paraguay se empezaron a adoptar las recomendaciones del Consenso de Washington, las políticas sociales se orientaron a garantizar coberturas mínimas de servicios sociales y se cubrieron determinados riesgos a través de las transferencias monetarias condicionadas o de las redes de protección social, pero enfocadas a ciertos grupos de población: aquellas identificadas como los más pobres y vulnerables. Durante esta misma época hubo mayor precarización laboral y deterioro de las condiciones de vida en general (García S. M., 2017), lo que excluyó a un sector de la población del ciclo de crecimiento económico.

Durante el periodo que abarca 1990 – 2014 se han dado reformas sociales y cambios de perspectivas en las políticas sociales:

- La reforma educativa en 1994.
- La suscripción a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a inicios de 2000.
- Las políticas de atención a la niñez y adolescencia en 2001.
- Las estrategias de reducción de pobreza en 2003, que incluían los programas de transferencias monetarias condicionadas.
- Las políticas de universalización en salud, con las Unidades de Salud de la Familia en 2008.
- La ley de pensión alimentaria a adultos mayores en 2009.
- La políticas activas de empleo, capacitación y empleo temporal.
- Los programas de becas para paraguayos/as que estudien postgrados en el extranjero (BECAL²⁰).
- Los programas de apoyo al productor de la agricultura familiar, así como de los rubros no tradicionales.
- Los programas de kits de útiles escolares para la totalidad de las escuelas públicas del país.
- La transversalización de la perspectiva de género en las políticas sociales y el presupuesto general de gastos de la nación.
- El enfoque de derechos humanos en las acciones estatales.

Ideas claves para el debate

La transición a la democracia ha dado espacio a reformas políticas importantes. Estas han estado enfocadas principalmente a las políticas económicas con la intención de asegurar la apertura hacia el comercio internacional, limitando el papel del Estado y dando amplias libertades al mercado. Se han subordinado las políticas sociales al interés económico y a la idea de presentarlas como “compensatorias, transitorias y focalizadas”.

La promulgación de la Constitución Nacional en 1992 fue un gran primer paso para las políticas sociales en el país, aun cuando no se hayan alcanzado los objetivos de disminuir la pobreza y la desigualdad, dos de los problemas más importantes. La reaparición de actores sociales y políticos (como los movimientos campesinos, sindicatos, estudiantes, etc.) ha puesto de relieve las demandas por mejores condiciones laborales, reforma agraria, protección social, mejor educación y salud, como parte de los derechos de todos los paraguayos.

²⁰ Beca Carlos Antonio López, para estudios de postgrado en “las mejores universidades del mundo”. Para más información ver <http://www.becal.gov.py/>

La predominancia de la población rural hasta hace pocos años, sumado a las condiciones estructurales de pobreza, desigualdad y escaso acceso a servicios básicos muestra que el foco de las políticas sociales debe estar en el campo. A pesar de que la economía paraguaya es principalmente agropecuaria y que sean unos pocos rubros los que sostienen y hacen crecer económicamente al Paraguay, ese crecimiento no se traduce en mayor desarrollo ni mejor distribución, debido a la elevada concentración de recursos productivos, especialmente “la tierra”, que está en manos de unos pocos propietarios²¹.

La población indígena en Paraguay, que recién fue considerada a partir del censo de 1981, ha sido históricamente amenazada por el deterioro del medio ambiente, la distribución inequitativa de la tierra, así como las ocupaciones, desplazamientos y migración a centros urbanos (Tierra Viva, 2014). Esta población también necesita ser atendida con estrategias particulares, que garanticen el respeto a sus derechos y el cumplimiento de los Convenios Internacionales.

La influencia económica y política de los organismos internacionales ha estado presente en la gestión del Estado paraguayo. La participación e incidencia internacional se ha dado, por ejemplo, en el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales, así como en la creación de instituciones de asistencia y formación (García S. M., 2017).

En la década de 1990 esta influencia se reconoce con la introducción de los programas de estabilización y los mecanismos de ajuste, en el marco de una agenda pública para los países latinoamericanos que promovía el Consenso de Washington. La focalización, por ejemplo, es una de las características principales de política social actual, con la que se identifica a los grupos más vulnerables a los que el Estado debería atender. Las políticas sociales resultaron de esas recomendaciones y modalidades de otros países, para luego ser implementadas en Paraguay (García S. M., 2017).

La “nueva institucionalización” de las políticas sociales en Paraguay en la década de 1990²² (ya se había dado una y muy importante en la década 1940), puso de manifiesto el interés y la necesidad de brindar atención a poblaciones de niños y adolescentes, incluyendo la perspectiva de género en la gestión pública. La Secretaría de Acción Social (SAS), creada en 1995, tiene el objetivo de articular interinstitucionalmente las acciones del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. Actualmente la SAS atiende al 57% de la población en condición de pobreza, con los programas y proyectos que ejecuta (SAS, s.f.).

La idea de universalidad que se visualiza a partir de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional aún dista mucho de cumplirse considerando los programas sociales, especialmente aquellos de transferencias de ingresos (como Tekopora y la Ley de adultos mayores) que se enfocan en poblaciones en extrema pobreza. La educación y la salud, principalmente, deberían mejorar la calidad y la protección social debería ampliar su cobertura. Actualmente y desde la creación del IPS, en la década de 1940, el sistema de protección se ha concentrado en la población económicamente activa asalariada, dejando fuera de su campo de atención a una gran población; según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (2014) solo el 43% de las personas asalariadas o dependientes están cubiertas por un sistema de jubilación, situación que no ha cambiado mucho a lo largo de los años (en el 2010, el 37% de la población ocupada asalariada aportaba a un sistema de jubilación).

Un problema importante a la hora de analizar las políticas sociales en Paraguay son los recursos financieros asignados a los programas para atender las cuestiones sociales. Por un lado, estos pueden resultar insuficientes

21 El índice de Gini de la tierra en Paraguay es de 0.97, calculado por FAO. La concentración de la tierra de Paraguay es la más alta del mundo (Banco Mundial, 2007).

22 La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Secretaría de la Mujer (actualmente Ministerio), fueron creadas en la década de 1990.

para atender todas las necesidades de la población focalizada o pueden estar destinados más bien a gastos corrientes (gastos de funcionamiento y administración). Esta es una interrogante que debe ser analizada y que surge como una de las incógnitas para la tesis: ¿cómo se asigna efectivamente el gasto social en Paraguay?

Desde la caída de la dictadura, en base a la revisión bibliográfica realizada hasta el momento, se identifican tres principales documentos sobre la protección social y la política social en Paraguay. Estos son la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (2006), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 - 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo Social (2010 - 2020). Según estos documentos, la atención a la población debería basarse en una matriz social de riesgos, delimitando los mínimos sociales²³, cuya atención estará garantizada por el Estado (García S. M., 2017). Esta es otra interrogante para la tesis, ¿a qué se refiere y cuál es la cobertura de esta matriz de riesgos? Es decir, ¿cuáles son los riesgos y vulnerabilidades que la política social en Paraguay está dispuesta a atender? A partir de esta pregunta, surge otra ¿cuál es efectivamente el alcance de los programas de transferencias públicas que se han implementado en Paraguay, teniendo en cuenta esta matriz de riesgos?

La integralidad y coordinación de las estrategias sociales ha sido una crítica constante a las políticas sociales en el país. Por lo tanto, se ha analizado la institucionalidad y la coordinación entre los diferentes esfuerzos. Se presume que en el Paraguay, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) es la *herramienta que garantiza la adecuada implementación de los programas y proyectos del Estado* destinados a la protección social, el mejoramiento de la calidad de vida, la inclusión social, la disminución de la pobreza y la disminución de la desigualdad (Presidencia de la República, s.f.).

En resumen, esta investigación de tesis trata de explicar la orientación de la política social del Estado paraguayo, así como el paradigma bajo el cual se han implementado: como el reconocimiento de un derecho o como la compensación a ciertas necesidades. El año 1989 es un hito en la historia del país: acababa la dictadura y se iniciaba la transición a la democracia, lo que además determinó cambios y reconfiguraciones para el Estado y toda la sociedad.

Mucho se ha avanzado, pero mucho más queda aún por hacer para alcanzar una sociedad paraguaya más inclusiva, equitativa y con mecanismos de redistribución más justos.

Bibliografía

- Banco Central del Paraguay (2014) *Anexo Estadístico*. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>
- Bareiro, Line. (SD). *“La primera constitución democrática de la historia del Paraguay, en 1992”*. Secretaria Nacional de Cultura. Obtenido de <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/la-primera-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>
- CADEP. (2011). *Estado y Economía en Paraguay. 1870 - 2010*. Asunción, Paraguay.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2010). *Medición Multidimensional de la Pobreza*. División de Estadísticas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/deype/noticias/>

23 Los mínimos sociales podrían resumirse como los “recursos mínimos necesarios destinados a las personas que no son capaces de subsistir a través de su trabajo” (García S. M., 2017)

- proyectos/0/46340/P46340.xml&xsl=/deype/tpl/p14f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl
- CEPALSTAT. (2014). CEPAL - División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- CEPALSTAT. (2015). CEPAL - División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Donati, Pierpaolo y Lucas, Antonio (1987). "La política social en el Estado de Bienestar: El desafío de los sistemas complejos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (37), 57-68.
- Espínola, Z. (2010). *Historia Económica del Paraguay 1811 - 2010*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- García, C. (2012). Políticas sociales en Paraguay. *Eje temático: intelectualidad y política. Desafíos a las ciencias sociales y al trabajo social*, 12. Asunción, Paraguay.
- García, S. M. (2017). *Cuestión Social en Paraguay: Trabajo social y políticas sociales*. Asunción.
- Montagut, Teresa. (2004). *Política Social. Una introducción* (2 ed.). Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Peiró, P. G. (2003). Desigualdad y pobreza: América Latina y Europa desde 1950. *Política y Cultura* (20), 29-51. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702002>
- Ocampo, José Antonio (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad*, 36-61.
- Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2013). *Encuesta Permanente de Hogares*. Recuperado de www.dgeec.gov.py
- Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2014). *Encuesta Permanente de Hogares*. Recuperado de www.dgeec.gov.py
- Paraguay (1992). Constitución Nacional.
- Presidencia de la República. (s.f.). *Sistema Integrado de Información Social*. Recuperado el 21 de octubre de 2017, de Marco Institucional y Jurídico: <http://www.sis.gov.py/que-es-el-sis/marco-institucional-y-juridico>
- SAS. (s.f.). *Secretaría de Acción Social*. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de La Institución: <http://www.sas.gov.py/pagina/61-la-institucion.html>

CUADERNOS CLACSO-CONACYT

El **programa de becas CLACSO-CONACYT** es una iniciativa de movilidad académica regional orientada al campo de las ciencias sociales y las humanidades cuyo principal objetivo es apoyar la formación de investigadores de América Latina y el Caribe que realizan estudios de posgrado en instituciones académicas mexicanas.

A lo largo de su historia México ha sido un país de referencia y un espacio clave para el desarrollo de los académicos e intelectuales latinoamericanos. Continuando esta tradición, numerosos programas de maestría y doctorado de excelencia mexicanos han recibido en sus aulas a estudiantes procedentes de América Latina y el Caribe, a través del programa CLACSO-CONACYT.

Los trabajos reunidos en los **cuadernos CLACSO-CONACYT** constituyen avances de investigación en diversas áreas del conocimiento del campo de las ciencias sociales y las humanidades, producidos por los estudiantes que forman parte del programa. A través de esta iniciativa, CLACSO contribuye a continuar fortaleciendo y ampliando el trabajo de cooperación y desarrollo académico en América Latina y el Caribe.



El **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales** es una institución internacional no-gubernamental con status asociativo en la UNESCO, fundado en 1967. En la actualidad reúne a 611 centros de investigación y posgrado en el campo de las ciencias sociales y las humanidades situados en 47 países de América Latina, el Caribe, Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Francia y Portugal.



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



CLACSO