

Protección social no contributiva en Paraguay; Un balance a 10 años de su implementación¹

Maria del Carmen Garcia ²

Introducción

En Paraguay la situación de pobreza en el 2015 representaba 22,24% del total de población nacional, esto representa un millón y medio de personas que residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de alimentos. En el área rural, en el 2014 la pobreza total afecta al 32,0% de la población, mientras que en el área urbana representa el 16,2%. Estos porcentajes dan cuenta de que la pobreza está más extendida en el área rural (DGEE, 2014).

Por otro lado, en el 2014 la pobreza extrema involucra a 710 mil personas, siendo mayor la proporción en el área rural con 19,2%, que en el área urbana donde alcanza 4,6%. Esto implica que la pobreza extrema también afecta más a la población rural (DGEE, 2014).

Se trata de un país en el que la producción agropecuaria ha sido históricamente el elemento principal en la estructuración económica y social, la forma como se ha organizado este sector y sus características, han permeado las formas de la vida social nacional

¹ Esta investigación fue realizada con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa ThinkTankInitiative (TTI) y el Centro de Investigación para el Desarrollo (ID) Paraguay.

² Docente do Instituto de Trabajo Social-Universidade Nacional de Assunção - Paraguai. E-mail - carmetea72@gmail.com

en su conjunto. El carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones que de ella derivan, hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos del país (ROJAS y ORTEGA, 2007).

La base económica anclada en la producción primaria y el no desarrollo de un proceso de sustitución de importaciones, generó en el país una tardía urbanización y el desarrollo de una economía informal importante. Producto de este proceso de desarrollo es que la población en situación de extrema pobreza en Paraguay, esté caracterizada por una población rural afincada en pequeños minifundios y una alta población urbana inserta en el mercado de trabajo informal, desprotegido de sistemas de protección que tiendan a garantizar servicios sociales básicos.

A partir de este contexto, desde el año 2003 en adelante, se han implementado programas estatales con énfasis en la población que vive en extrema pobreza³. Dichos programas, responden tanto al elevado aumento de pobreza que Paraguay registraba ese año, el cual alcanzaba al 41,3 % de la población, así como a la iniciativa enmarcada en los Objetivos del Milenio, impulsada a nivel internacional con firmas (en septiembre del años 2000) de los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Paraguay.

Este trabajo reconstruye el camino llevado adelante en la puesta en marcha de estos programas de atención a la pobreza extrema desde el 2003 hasta la actualidad en Paraguay, tomando como unidad de análisis a los planes de gobiernos elaborados. Se considera importante estos documentos primarios porque condensan las interpretaciones existentes sobre la pobreza, así como las diversas formas de afrontarla. Esta caracterización de los planes finaliza con un análisis de los conceptos de políticas sociales

³ En este trabajo se analizan 4 planes de atención a la población en situación de pobreza. Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) (2003-2005). Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP)(2006) La propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

y protección social implicadas en los mismos, así como un balance de las modificaciones conceptuales generadas a lo largo de estos 13 años de implementación de la política.

El artículo se estructura de la siguiente manera; en primer lugar se realiza una aproximación conceptual sobre el fenómeno de la pobreza, en un segundo lugar se desarrollan conceptos sobre las políticas sociales y la protección social en la región. En tercer lugar se caracteriza el contexto paraguayo y dentro de ella la protección social, en cuarto lugar se caracteriza la protección social no contributiva en Paraguay, desarrollando los distintos planes de desarrollo implementados del 2003 hasta la actualidad. Posteriormente se realiza una síntesis del artículo haciendo un balance de la construcción de la política de protección social no contributiva en Paraguay.

Este artículo es un primer intento de análisis sobre la implementación de políticas de atención a la pobreza extrema y se espera con este trabajo; identificar futuras líneas de investigación a ser desarrolladas en los próximos años, así como contribuir a sistematizar y comunicar los aspectos a fortalecer en el diseño y ejecución de estas políticas en Paraguay.

1. La pobreza; aproximación conceptual

El fenómeno de la pobreza tiene determinantes múltiples e interrelacionados y sus efectos económicos y políticos generados en la sociedad son amplios y profundos. Aunque la pobreza ha existido desde hace siglos, su concepción y contenido han cambiado de acuerdo a los procesos y mecanismos de cohesión social que operaron en la sociedad (VILLARESPEV y SOSA, 2008).

El desarrollo de las sociedades ha requerido del funcionamiento eficaz de los diferentes factores productivos de tal manera a garantizar el crecimiento económico, la estabilidad y el desarrollo, este proceso a lo largo de la historia han configurado distintos

mecanismos de cohesión social, que han generado procesos de inclusión-exclusión social. Es sabido así que determinados factores de tipo económico, conjugados con políticas tendientes a garantizar “cierto bienestar”, han generado la inclusión y protección social de un determinado grupo social por un lado y generado la exclusión de otro grupo.

Lo que se puede afirmar es que los procesos de desarrollo, industrialización y concentración de capitales han generado a lo largo de la historia fuertes procesos de exclusión social. Actualmente se observa que a partir de los cambiantes procesos de globalización, existe una presencia exponencial de población excluida de los procesos de acceso de bienes y servicios. Por tanto, la pobreza y la riqueza de una sociedad implican dos procesos con un mismo origen, pero que a lo largo de la historia dichos fenómenos han tomado trayectorias distintas y por lo tanto han generado especificidades de estudio distintas.

Esta separación hizo que en las últimas décadas la pobreza haya sido definida a partir de criterios que cubren solamente situaciones de privación crítica o bien, a un determinado porcentaje de la población en base a la pirámide del ingreso. En consecuencia, con esa concepción, los programas orientados a la población en situación de pobreza adquieren un corte asistencialista, ya que implican acciones orientadas a aumentar los ingresos de los pobres y el acceso a los servicios de los mismos.

La propuesta de Sen (1998), en los estudios referidos a pobreza, plantea una mirada que no solo contempla el ingreso y su utilidad, sino que analiza las capacidades de los individuos para el logro de las condiciones básicas de desarrollo. Este hecho ha significado una contribución teórica y política a la teoría de la elección colectiva y de bienestar social, que marca enérgicamente la forma en la que este fenómeno pasa a ser entendido. Es así, que las capacidades para este autor, representan las combinaciones alternativas que una persona puede hacer a partir de las oportunidades con que cuenta para su desarrollo (NUSSBAUM y SEN, 1998).

En esta visión la calidad de vida se relaciona con la capacidad para desarrollar funciones importantes, a las que Sen ha denominado “capacidades básicas”. Esto, con el objeto de separar la habilidad para satisfacer algunos funcionamientos, crucialmente importantes, hasta llegar a niveles adecuados. Con base en estos conceptos, las políticas que tienden a intervenir en situaciones de pobreza apuntan a fortalecer las capacidades de las personas. En cierto sentido la pobreza y las causas que la generan están vinculadas a procesos de desarrollo económico y social y estas formas de conceptualizarlas siguen poniendo énfasis en los sujetos, en generar condiciones en los mismos con independencia a las condiciones en que se desarrolla sus vidas.

Ahora bien, si se entiende que el fenómeno de la pobreza está vinculada no solo a los dispositivos de privación individual o familiar, sino que forma parte de los sistemas sociales y mecanismos de integración que una sociedad genera, se puede afirmar que la generación de pobreza está vinculada a los modelos de desarrollo, que a su vez configuran un determinado patrón de carencia. Es decir, la pobreza como un fenómeno y las necesidades que la conllevan, están ligadas a los distintos dispositivos de bienestar que se han configurado e efectuado históricamente en una sociedad.

2. Las políticas sociales y la protección Social no contributiva en la región

En el apartado anterior se ha hablado sobre la idea de pobreza, subrayando la necesidad de entender este fenómeno en relación a contextos que la generan. Ahora bien, la expansión de programas y proyectos, que tienen como objetivo la atención a poblaciones en situación de pobreza, ha sido una tendencia en aumento desde hace más de una década en la región. Por esto, en este apartado se discutirá el sentido que ha tenido dichas políticas en la relación.

Es así que se entiende por política social al conjunto de políticas orientadas a asegurar la satisfacción de necesidades de la población

a la vez que crear condiciones propicias al desarrollo social y personal. (MIRZA, 2011).

Por otro lado para Andrenacci y Repetto (2006)

[...] Es un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí (con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa según los casos), las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o co establecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación.

A este conjunto de condiciones mínimas básicas se llamará “*umbral de ciudadanía*”. En ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas, que son las pautas esenciales de la ciudadanía moderna (ANDRENACCI y REPETTO, 2006, p. 5)

Tras la revisión de estos conceptos, se puede decir que políticas sociales han desarrollado históricamente los sistemas de Protección Social, es decir un conjunto de medidas encaminadas a resguardar a las personas de situaciones que puedan llevarlas a condiciones vulnerables que impidan su desarrollo. Esto, históricamente implicó contribuir para que las personas sean menos vulnerables, en especial en determinados ciclos de la vida, en los que se identifican mayores riesgos.

La idea de protección social va estar caracterizada por dos elementos que son: en primer lugar, el relacionado a reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis o caídas del ingreso, tramitando un mejor manejo de estas situaciones. Las prestaciones en ese caso se vinculan directamente con el trabajador asalariado y su familia. El segundo elemento tiene que ver con las acciones que tiendan a asistir a las familias que sufren las condiciones de exclusión estructural. Al primer elemento se lo denomina políticas

de *Seguridad Social* y el segundo elemento se le denomina políticas de *Asistencia Social* (GUERRERO, 2006).

Las políticas de ***Seguridad Social contributivas*** están orientadas a proteger a los trabajadores frente a las situaciones que implican la pérdida definitiva o transitoria de ingresos, originada por problemas de salud, desempleo, vejez o accidentes. Estas políticas se fundan en los contratos de trabajo, es por ello que su sesgo es el acceso a las mismas, a partir de la posición que ocupan los individuos en la estructura del empleo.

La ventaja de estos sistemas es que proporcionan cierta previsibilidad de los ingresos y de la vida de los trabajadores. La desventaja es que su acceso se da a partir de la su posición que el trabajador ocupa en el mercado de trabajo, por lo que en sociedades altamente desiguales como en América Latina, y más específicamente como Paraguay, el desarrollo de estos sistemas se ha dado fragmentada mente, es decir solo ha beneficiado a algunos sectores de la población vinculadas al empleo formal, dejando de lado a otros amplios sectores de trabajadores inmersos en el mercado informal.

Por otro lado según Guerrero (2006) las ***políticas sociales no contributivas o de Asistencia Social*** son el conjunto de intervenciones estatales directas, orientadas a dotar a la población de un nivel mínimo de capacidades, de manera que puedan generar mejores condiciones de vida. Pese a que la Asistencia Social no es un seguro como tal, los programas asistenciales cumplen una función de aseguramiento transitorio o temporal a las poblaciones que no pueden garantizar un nivel de vida aceptable, de acuerdo a los parámetros de una sociedad.

En América Latina, las políticas sociales tributarias del esquema contributivo o de seguridad social fueron implementadas dentro de la estrategia de sustitución de importaciones en las décadas del 30 al 70 y ampararon fundamentalmente a los trabajadores urbanos, vinculados a este proceso⁴.

⁴Al respecto Filgueira (2008) desarrolla ampliamente este proceso en El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas. CLACSO.

Es así que estos sistemas nombrados de “*Estado Social*” (en la denominación de F. Ewald) fueron el gran ordenador de una “*sociedad aseguradora*”, que dio forma al nuevo esquema de protección social, como la provisión de los soportes necesarios (materiales, simbólicos, relacionales y culturales) para poder generar “*la condición objetiva de posibilidades*” para que el trabajador opte y decida sobre su destino.

Al respecto Castel (2003) plantea la idea de propiedad social, como una suerte de términos medios que incluye la protección social y la habilitación social de los servicios públicos. Es decir, que involucra un conjunto de bienes públicos provistos por la sociedad y puestos a disposición de los no propietarios, o de aquellos que tienen para sobrevivir solo su trabajo. De lo que se plantea es la protección ante las dificultades (permanente o transitoria) de trabajar.

El mismo autor plantea que esa fue una salida conservadora ante la imposibilidad de que toda la población sea propietaria y, a partir de allí, pueda proveerse de bienestar. Es decir, con el trascurso del tiempo la sociedad, que nace con la industrialización, va visualizando cada vez más el hecho de la creciente proletarización y las dificultades que estos no propietarios tenían para enfrentar sus vidas. Es importante reconocer que desde inicios de la revolución industrial la población que vive del trabajo ha generado luchas constantes para el reconocimiento de necesidades sociales, este proceso que se inicia en las primeras décadas del siglo XIX se extiende hasta el reconocimiento de sus derechos sociales ya en el siglo XX con la institucionalización de las políticas sociales.

El desarrollo de las políticas sociales en América Latina estuvo condicionada en general, por la impronta del proceso de sustitución de importaciones, que determinó el acceso de las clases sociales vinculadas a ese modelo de producción, sin enmarcar respuestas protectoras a los grupos vistos desde la dimensión étnica, de raza y aquellos que para vivir solo tenían su inserción en el mercado de trabajo informal.

Según Filgueira (1998), la región podía agruparse en tres conjuntos de países o “regímenes de bienestar” de Estados sociales; “*universalismo estratificado*”, países “*dualistas*” y países “*excluyentes*”. El primer caso, estaría caracterizado por un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia, que logran incorporar a una parte importante de la población a los efectos de política social, por ello el término “universalismo”. Por otro lado, este acceso se diferencia en tipo y calidad de los beneficios por lo cual utiliza el término “*estratificado*”. En los países dualistas esta estratificación tiende a excluir a la mitad de la población nacional. En los regímenes excluyentes, los beneficios de la política social son solo un privilegio de una minoría. El mismo autor plantea que existe una estrecha relación entre la política social y la ciudadanía en América Latina.

Lo que define la evolución más reciente de los regímenes de bienestar es la coexistencia de diferencias en la protección social, expresada en la convivencia entre regímenes de política social realmente existentes, los cuales son productores de efectos sustantivos, con regímenes de política social de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales. (ANDRENACCI & REPETTO, 2006)

Bajo esta estructura estratificada y desigual que caracteriza a los regímenes de bienestar en América Latina se sobrevino las reformas de la política social a mitad de la década del 80 en nuestros países. En Paraguay, fundamentalmente a mediados de la década del 90. Esta reforma fue desarrollada bajo la consigna política de construir una alternativa eficiente, que atienda los factores que obstaculizaban un crecimiento regular, en el nuevo padrón de distribución económica en la región. Los nuevos formatos de protección pretendían atender la nueva estructura de riesgos sociales, que comenzaba a instalarse en el continente a partir de la reestructuración productiva. Para la realización de estos fines se privilegiaron recortes de las políticas sociales, ya sea privatizando o estableciendo criterios que restringían la selección de beneficiarios. En paralelo a estas medidas, se implementaron varios programas de

combate a la pobreza, como muestra de la preocupación pública por el amparo de los sectores más vulnerables (MIDAGLIA, 2012).

El carácter de estas políticas, en primera instancia, fue de tipo compensatoria y coyuntural. Los argumentos, que respaldaban este carácter, suponían que la propia dinámica de ajuste y saneamiento económico generaría condiciones de superación de estas privaciones. La segunda etapa de estas medidas se implementó, avanzados los años 90, con programas que ya fueron pensados como estrategias de cierta permanencia y que pretendían contemplar la multiplicidad de respuestas que las situaciones de pobreza requerían. Si bien mantuvieron una pauta de acción focalizada, ampliaron las coberturas incorporando a nuevos segmentos de la población carenciada. Esto, a partir de la identificación de que, la implementación de estas propuestas requería de estrategias públicas permanentes en el tiempo y que abordan los diversos aspectos de la vulnerabilidad social (MIDAGLIA, 2012).

La tercera etapa en la región se produce en tiempos coincidentes con la llegada del nuevo siglo y tiempos en que se inició la promoción de otros paquetes específicos de protecciones. Si bien los programas sociales del periodo anterior se mantuvieron, paralelamente se desarrollaron otras que estuvieron caracterizadas por su amplia cobertura nacional en los casos de Argentina, Uruguay y Brasil. Estas orientaciones a la política social coinciden con la llegada al poder de gobiernos de corte progresistas o de izquierda que colocaran una fuerte promoción de lo social en su agenda gubernativa.

La característica central de estas propuestas era las transferencias de ingresos, la cual a su vez exigía una serie de contrapartidas, en la mayoría de los casos relacionados con asistencia regular a la escuela y controles de los niños y embarazadas en los puestos de salud. A diferencia de las otras etapas, estas políticas pasaron a institucionalizarse y fueron financiados por fondos públicos. La estabilización de estos programas posibilitó un giro político en el

tratamiento de la pobreza debido a que el gran actor que asume protagonismo en este periodo es el Estado (MIDAGLIA, 2012).

A partir el año 2000 en adelante, periodo en que se ha evidenciado una modificación en los sistemas de protección social en los países de la región, luego de más de una década de predominio de ajuste estructural y achicamiento del Estado, las modificaciones tuvieron una impronta caracterizada por “*la vuelta del Estado*”, en la función de agente proveedor del Bienestar tal como señalan diversos autores (Mirza 2011; Midaglia; 2012). Es decir, se abandona la tesis minimalista, que pregonaba un Estado prescindente y únicamente dedicado a políticas compensatorias y asistencialistas, para asumir la centralidad de aquel que garantiza ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía. Como ya se ha mencionado estas características son asumidas por gobiernos con orientación de izquierda que asumen el poder a inicios del 2000 y marcarán una tendencia en ese sentido.

Los planes de emergencia dirigidos a la pobreza e indigencia, para Midaglia (2012), han pasado en su mayoría a engrosar las políticas de protección social de los países mencionados. Estas políticas tienen algunos rasgos comunes tales como, énfasis en la intervención de poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, prestaciones en transferencias de renta y condicionalidad o corresponsabilidad de los beneficiarios para el sostenimiento del subsidio.

No obstante el alcance de las implementaciones de esos programas y los impactos en la población beneficiaria no pueden ser visualizados homogéneamente en la región, debido a que cada territorio, localidad y país tiene particularidades, especificidades que guardan relación con el sistema económico-político-social de cada nación y consecuentemente el sistema de bienestar construido históricamente.

3. La Protección social no Contributiva en Paraguay; el contexto país

Para hablar del sistema de protección no contributivo en Paraguay, es necesario señalar algunos antecedentes que dan cuenta de las particularidades del contexto paraguayo.

En este país la producción agropecuaria ha sido, históricamente, el elemento principal en la estructuración económica y social. La forma como se ha organizado el sector agrícola y sus características, han permeado las formas de la vida social paraguaya en su conjunto.

Esta característica está en función a que el país dispone de grandes extensiones de tierra, mayormente fértiles como principal recurso estratégico. El carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones que de ella derivan, hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos (ROJAS y ORTEGA, 2007).

Paraguay es un país que, desde 1870 hasta la fecha, tuvo como principal fuente de ingreso la explotación de la tierra. Así el 1% de los propietarios concentra el 77% de las tierras dedicadas a la agricultura y la ganadería⁵ dándose uno de los fenómenos de concentración de la tierra más significativos de América Latina.

En Paraguay conviven la agricultura y la ganadería a gran escala, según la encuesta permanente de hogares en 2013 se contaba con una 40% de población en zonas rurales, concentrada generalmente en pequeños minifundios que desarrollan economías de subsistencia. Coincidentemente es en este territorio (zonas rurales) que la pobreza extrema está concentrada en un 19,2% en el 2013⁶.

La particularidad del proceso paraguayo es que no hubo políticas de fomento de la industrialización, como se registraron en otros países de América Latina. Paraguay tuvo gran preeminencia de la población rural, hasta la década el 90, su tardía urbanización

⁵ Censo Agropecuario Nacional 2008.

⁶ EPH 2014.

estuvo caracterizada por una migración campo ciudad generada más por el agotamiento de oportunidades en el sector rural, que por oferta de trabajo en el sector urbano (BRUNSTEIN, 2008).

Es así que los únicos espacios laborales que crecieron entre la década del 80 y 90 fueron el comercio informal y los puestos públicos, es decir que desde esta perspectiva los puestos públicos se convierten en una medida atenuante del desempleo informal, este incremento se da a su vez con la ampliación de servicios públicos de electricidad, agua y servicios sanitarios. Pero este crecimiento del mercado urbano laboral fue incapaz de adsorber importantes contingentes de población rural inmigrante (BRUNSTEIN, 2008).

Las políticas en el sector rural, población mayoritaria hasta entonces, tendieron a estimular la “modernización del campo” vía la incorporación de nuevos rubros para exportación y la instalación de sistemas de producción agrícola mecanizada. Este estímulo de producción implicó la capitalización en el campo (de los grandes agroexportadores), excluyendo del mismo a la mayoría de la población rural que desarrollaba una economía de subsistencia y de trabajo familiar-manual.

Es así que la población en situación de pobreza en Paraguay pasa a estar caracterizada por una población rural afincada en pequeños minifundios y una alta población urbana inserta en el mercado de trabajo informal.

En relación a la población urbana, que hoy representa el 52,8% de la población en 2015, se tiene que en la estructura del empleo existe un alto índice de trabajador independiente o que trabaja por cuenta propia (31,2%), seguido de los trabajadores familiares no remunerados (6,8%) y empleado doméstico (6,8%). La suma de estos grupos muestran que un poco más de 4 de cada 10 ocupados (44,8%), generan ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios. Solo el 48,8 % es empleado u obrero público o privado. De este grupo se observaron que de cada 10 ocupados, cerca de 8 trabajadores están en el sector terciario y 2 en el sector secundario (DGECC, 2015).

Esta estructura de empleo en Paraguay da cuenta de que la ausencia de un sector secundario (manufacturero), de gran

envergadura y de peso en la estructura económica, hace que la mayor cantidad de trabajadores realicen sus actividades laborales en pequeñas empresas, lo que a su vez marca la enorme informalidad y precariedad del empleo.

Ante el panorama laboral indicado, las políticas de Seguridad Social han tenido históricamente baja cobertura. Es así que según los cálculos realizados en base a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, existe una cobertura del 25% en el 2013. Si este cálculo se realizara tomando como base a los asalariados, se debería tener una cobertura legal de 42,6%, estimaciones que dan cuenta del alto grado de evasión existente en la seguridad social (NAVARRO y ORTIZ, 2014, p. 28).

Se considera que este encuadre es necesario, debido a que la pobreza es un fenómeno multidimensional generado por un sistema que crea múltiples desigualdades y como tal requiere que, desde las diversas instancias estatales (garantes del bienestar social), se establezcan acciones tendientes a abordar tales deficiencias de modo a mejorar las condiciones de vida de la población.

4. La política de protección social no contributiva en Paraguay

Según García (1996) el Estado interviene orgánicamente en la cuestión social a partir de 1940, con la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar social⁷ conjuntamente con el Instituto de

⁷ García; 1996 indica que fue en ese contexto que se crea en 1962 la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con la que se relacionan posteriormente los Ministerios, las direcciones y oficinas de planificación en Paraguay. Entre 1943 y 1948; se estructuran I) el Ministerio del Interior y Justicia; II) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; III) el Ministerio de Hacienda; IV) el Ministerio de Educación; V) el Ministerio de Agricultura; VI) el Ministerio de Industria y Comercio; VII) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; VIII) el Ministerio de Defensa Nacional; y se re estructura el Ministerio de Salud Pública y Previsión Nacional (planteando funciones para algunas situaciones de riesgos). También data de 1940 el establecimiento del Estatuto Agrario (1940) que formula la legislación sobre la tierra.

Previsión Social (IPS) en 1943, encargado de la seguridad social y con medidas tendientes a regular la vida del trabajador, especialmente en el área urbana. Fue a partir de los años 50 y 60 que se introduce la planificación como práctica política en Paraguay, por la influencia externa, debilitándose la Secretaría Técnica de Planificación en 1962.

En Paraguay la política asistencial estuvo fuertemente caracterizada por instituciones de beneficencia, con orientación médico-higienista (GARCÍA,1996) y por otro lado las de corte desarrollista generadas dentro del programas de Alianza para el Progreso en la década del 60 y 70. Estas instituciones estaban orientadas a brindar asistencia a niños, ancianos y enfermos en determinadas dolencias. Una de las características es que estaban concentradas en la capital del país, no contaba con amplios presupuestos por lo que su capacidad de cobertura era escasa y sin articulación entre ambas.

En términos temporales estas medidas, aunque con un bajo impacto en la población, sintonizan con las corrientes estatales de tipo modernizadoras impulsadas en toda la región desde los años 30 en adelante y que ha tenido las características de generar “bienestar” solo a un sector de la población, componiendo un proceso, que al decir de Filgueira (1998), de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales.

Recordando que existen básicamente dos tipos de protección social. Una vinculada al sector contributivo, es decir que la provisión de bienestar se da a partir de los aportes del trabajador y de su inserción formal en el mercado de trabajo. El segundo, consiste en políticas vinculadas a la asistencia y que no son contributivas y están orientadas a asistir a las poblaciones en ciertas necesidades que por condiciones estructurales del desarrollo, no tienen condiciones de afrontar.

La política de asistencia se ha desarrollado en forma fragmentada y con baja coberturas, con concentración de servicios en la capital, dejando para las zonas rurales (zonas que hasta la década de los 60 fue la mayoritaria del país) desprovistas de todo tipo de asistencia pública.

Esta precaria política de asistencia es reconfigurada en la 2da mitad de 1990 y la primera década del 2000 debido a que se generación de nuevas instituciones tales como Secretaría de Acción Social, orientada a la atención de población en situación de pobreza extrema, se instala, la Secretaría de la Mujer, para abordar la transversalidad de las relaciones de Género y por otro lado, la Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

A partir de conocer brevemente las características de la política de asistencia paraguaya, a continuación se desarrollará brevemente los diversos planes rectores de la políticas de atención a la extrema pobreza , las cuales han sido implementadas y lo están siendo hasta la actualidad. Se considera importante estos documentos primarios porque condensan las interpretaciones que sobre la pobreza se tuvo y la forma de afrontarla, finalmente se realizará un pequeño análisis de estos planes a la luz de los conceptos de políticas sociales y protección social, así como un balance de avance en términos conceptuales introducidos a lo largo de estos años para la implementación de la política.

4.1 Los planes de Lucha contra la pobreza 2003-2006; el inicio del camino.

Según Rivarola (2006) desde el año 2000 órganos técnicos de gobierno estuvieron trabajando en una estrategia de lucha contra la pobreza, mediante el impulso de programas de investigaciones y estudios en los cuales participaron numerosos especialistas nacionales y extranjeros. Estas acciones fueron impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uno de los aspectos resaltantes, en los documentos encontrados de este periodo, es la fuerte crítica hacia la baja institucionalidad

pública existente para la implementación de esa política, así un documento de la OIT (2003) plantea;

Entre los principales problemas que pueden identificarse, se observa una significativa atomización de los organismos encargados de la protección social, así como una multiplicidad de programas y superposición de responsabilidades entre las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, existen 10 organismos en materias campesinas e indígenas; 3 en asuntos de mujer y; 4 en temas de la tercera edad. También existe una baja participación de los trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil en el diseño y control de programas sociales, y una muy escasa integración de los beneficiarios en la gestión y evaluación de los programas. Finalmente, es importante mencionar el inadecuado y débil marco institucional junto con los elevados niveles de inobservancia y escasa transparencia en la gestión de las políticas públicas (SAN MARTINO, citado por OIT, 2003).

A partir de este análisis Rivarola (2006) señala que en el 2003/2004 se crean nuevas instituciones tendientes a formular e implementar políticas, estas instituciones son: el Gabinete Social(GS), la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social (DIPLANP) y el Fondo de Equidad Social (FES). Estas instituciones son creadas de tal forma a generar una institucionalidad sólida en materia de gestión de lo social, dando respuesta al diagnóstico generado con respecto al débil marco institucional.

El mismo autor plantea que fue necesario esta nueva institucionalidad pública, encargada de hacer frente al desafío de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay, debido a que este país estuvo fuertemente marcado por la dictadura y llegó a la transición democrática con una institucionalidad pública débil, la cual dificulta el esfuerzo de generar mejores condiciones de vida para la inmensa mayoría.

Este reconocimiento de la existencia de una política clientelar trajo otra novedad, la focalización, es decir un sistema de selección de beneficiarios consistente en el cruzamiento de datos de ingresos de las familias y necesidades básicas insatisfechas. Este mecanismo

estaba orientado a garantizar la imparcialidad y objetividad en la selección la población a ser beneficiaria. Al decir de Rivarola (2006) el eslogan de este proceso de diseño e implementación la política era “la Pobreza no tiene color”.

A partir de estas particularidades Rivarola (2006) menciona que la política tuvo una larga etapa de maduración y diseño de los programas de protección y promoción social, los cuales recién empezaron a ejecutarse hacia fines del año 2005.

Según el documento de la OIT (2003) la ***Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD)*** existían 8 programas dirigidos a todos los grupos vulnerables con 7 objetivos globales tales como:(i) mejorar la nutrición y salud básica de niños y embarazadas; (ii) retener a los niños en la escuela y mejorar su salud y alimentación; (iii) retener y reinserir a los jóvenes en la escuela, promover su empleabilidad y emprendibilidad; (iv) generar empleo y renta rural; (v) atender a los adultos mayores; (vi) asistir a las personas con discapacidad; y (vii) brindar asistencia a grupos indígenas.

Esta política en su momento ha representado un avance en términos de ser un plan de largo plazo de política de Estado en materia social, la idea de una mayor racionalización de los recursos, de la necesidad de una intervención técnica que garantice neutralidad en la obtención de beneficios son las preocupaciones centrales del plan.

En este documento se observa nuevamente como una de las cuestiones críticas para la implementación de esta estrategia la necesidad del fortalecimiento institucional y articulación entre diversos espacios institucionales con responsabilidad en este plan (OIT, 2003).

En dicho documento también se define a la pobreza como:

el conjunto de carencias y limitaciones de las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, que se expresa en términos de privación, vulnerabilidad y exclusión. La **privación** constituye la falta de ingresos, de servicios básicos o de activos

suficientes, que experimentan los pobres para satisfacer las necesidades humanas más elementales. Debe entenderse que la privación puede ser tanto de bienes y servicios como de oportunidades de generación de ingresos. La **vulnerabilidad** consiste en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos. Y finalmente, **la exclusión** se manifiesta en la incapacidad o la muy escasa capacidad que tienen las personas y los grupos pobres para incidir o tener influencia directa en las decisiones que les involucran, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y de los canales de representación ante las instancias de poder. (Rivarola, 2006)

Este documento presenta el Sistema de protección y promoción social, menciona la idea de contrato social:

La Red constituye un contrato social entre las personas y los grupos sumidos en extrema pobreza y el resto de la sociedad, en donde cada uno de los contratantes debe cumplir con las cláusulas del contrato. Por un lado, la sociedad debe asumir el costo para remediar estas deudas sociales y cumplir con la cláusula, por lo que debe proveer de los recursos mínimos de supervivencia a las personas “víctimas” del modelo por todos legitimado (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2004).

Por otro lado manifiesta que el principio fundamental de la Red es generar el compromiso en las familias para que, con el cumplimiento de determinadas acciones de corresponsabilidad, mejoren sus capacidades humanas, económicas y sociales y así romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2004).

Otro elemento que definiría las características de la política serían los criterios y mecanismos de ejecución, los cuales eran: la focalización como mecanismos de selección de beneficiario; transparencia en las acciones del programa; corresponsabilidad (el

cual guarda relación con el contrato mencionado más arriba); salida de la red en un tiempo establecido (3 años); coordinación con la oferta de servicios y; participación comunitaria.

Es a partir de este marco conceptual y operativo que, específicamente en la Secretaría de Acción Social, se desarrollaron los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) “Tekopora”⁸ y el programa Abrazo desde el año 2005 en adelante. Estos dos programas implicaban la transferencia de ingresos a poblaciones en situación de pobreza extrema y estaban vinculadas a la Red de Protección Social.

Posteriormente en el año 2006 el Gabinete Social (GS) de la Presidencia de la República reelaboró la ENREPDy lanzó ***Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENLP)***, en este documento se entiende

“la pobreza como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales. La misma se manifiesta fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios y de energía, vestimenta, etc.), debido a la insuficiencia de ingresos, de capacidades y de activos materiales y sociales” (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2006).

En dicho documento se plantea que *“la pobreza tiene tres dimensiones perfectamente identificables, que se relacionan unas con otras y se refuerzan mutuamente. Esas tres dimensiones son: la vulnerabilidad social, exclusión social y exclusión económica”* (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2006).

La ***vulnerabilidad*** consiste en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus

⁸Buen vivir en guaraní.

efectos negativos. Ante este tipo de fenómenos la población vulnerable tiende a adoptar conductas que terminan por insertarla en forma definitiva en una situación de pobreza. Está fuertemente correlacionada con la debilidad del capital humano de las personas y familias que se encuentran en extrema pobreza.

La ***exclusión social*** consiste fundamentalmente en el debilitamiento de los lazos sociales entre los individuos, los grupos y las comunidades, y se manifiesta en la escasa o nula capacidad que tienen las personas para incidir o tener influencia directa en las decisiones que determinan las condiciones que les afectan, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y canales de representación ante las instancias de poder.

Esta condición incide negativamente en la posibilidad de participación de las mismas para respaldar políticas y decisiones que puedan favorecerles.

Y finalmente, la ***exclusión económica***, comprende la imposibilidad de las personas, los grupos y las comunidades afectados por la pobreza, de acceder a una inserción ventajosa en las cadenas de producción de valor o a empleos de calidad que los ubiquen en posiciones económicas favorables (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2006).

El documento plantea que existen dos escenarios de combate a la pobreza: uno que son ***los mecanismos estructurales***, a los cuales le corresponde un campo de acción vinculado al modelo de desarrollo económico, en el sistema legal en que se sostiene, en el tipo de relaciones sociales concomitantes y en la forma de inserción del país en las relaciones internacionales. Otro de los escenarios que es el ***espacio micro social***, donde se busca que las personas y las organizaciones básicas mejoren sus desempeños en el esfuerzo para alcanzar el bienestar, a esta dimensión le corresponden políticas específicas (Presidencia de la República, GS, SAS,DIPLANP, 2006).

En el grupo de estas políticas específicas, y tomando en cuenta el marco conceptual mencionado más arriba, el documento plantea

que a cada dimensión le corresponden políticas que aborden específicamente estas carencias:

- Para combatir la vulnerabilidad social se establece un sistema de Protección Social;
- Para revertir la exclusión social se aplica un sistema de Promoción Social; y
- Para superar la exclusión económica se desarrolla un sistema de Inclusión Económica (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP, 2006).

A partir de este marco teórico, la Secretaría de Acción Social desarrolló los dos programas de Transferencias más importantes: la Monetaria Condicionada (TMC) “Tekoporã”⁹ y el programa Abrazo, los cuales conformaron los programas de protección social. Por otro lado, se desarrollaron programas correspondientes a la dimensión de políticas de promoción social y se planeaba desarrollar, paulatinamente, políticas de inclusión económica.

Haciendo un paralelo entre ambos planes (2004-2006), se puede observar que la idea de pobreza basada en ingresos persiste, no obstante ambos documentos hablan de otras dimensiones que involucran al individuo y su relación con el medio social y especialmente en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza ENLP, se plantean los mecanismos estructurales que ayudarían a mitigar la pobreza.

Por otro lado en cuanto a la formulación, en el ENREPD se pone énfasis al contrato social, como forma explicativa de la ayuda social, la cual en este segundo trabajo (ENLP) desaparece, por más de que el formato de la red de protección social persiste. Es conveniente resaltar, al relacionar estos dos documentos, el avance que significó para la Política Social en Paraguay un esquema conceptual y técnico al vincular cada problema con una dimensión de la política, tal como la vulnerabilidad social al eje de protección

⁹Buen vivir en guaraní.

social, la exclusión social al eje de promoción social, y la exclusión económica al eje de inclusión económica.

4.2 *La propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020.*

En el año 2010, se lanzó la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020, impulsado por el Gabinete Social (GS), este documento plantea la Política Pública para el área social y económica, organizadas en políticas universales para Todos y Todas, y en políticas específicas o focalizadas para familias, grupos y comunidades en situación de pobreza y exclusión social, apoyadas para su viabilidad y concreción con propuestas de mejoramiento de la gestión pública.

Este plan estableció ejes estratégicos a ser desarrollados, los cuales a su vez tuvieron planes específicos, con sus respectivos indicadores y metas a cumplir.

Así los Ejes Estratégicos y los once programas emblemáticos que lo contemplaron fueron:

- a) *Calidad de Vida para Todos y Todas*: Este eje aborda la universalidad en el acceso al Sistema de bienes y servicios sociales proveídos por el Estado, con énfasis en la búsqueda de la eficiencia y eficacia. Incluía programas de ampliación de las unidades de Salud Familiar, programas tendientes a la eliminación del analfabetismo, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, abastecimiento de Agua y Saneamiento, programas que garanticen la identidad de las personas y la seguridad alimentaria para la agricultura familiar campesina.
- b) *Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad*: focalizó en la población pobre, excluida y vulnerable. En este eje los programas emblemáticos fueron, las transferencias

- condicionadas de ingreso, TEKOPORÃ (pobreza rural y urbana) ABRAZO (infancia) y programas orientados a desarrollar a los pueblos indígenas.
- c) *Crecimiento Económico sin exclusiones*: el mismo, incluyó como programas el desarrollo del empleo decente y la reforma agraria integral.
 - d) *Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social*: incluye una serie de medidas de políticas que abarcan desde la operatividad, capacidad de gestión y modernización de la administración pública, hasta la participación ciudadana y descentralización (GABINETE SOCIAL, 2010).

Es propuesta contempló principios que regirán la política social, tales como gobernabilidad, universalidad, igualdad, equidad, Participación social, corresponsabilidad y subsidiariedad, así como diversidad y transparencia en la gestión. Sobresalen estos criterios debido a que amplían la visión de la política, en el sentido que articulan valores que dan contenido al significado de la política, tales como universalidad, principio que ubica la perspectiva de derechos de ciudadanía; equidad, que guardan relación con una discriminación positiva y; diversidad, en el sentido de reconocer la existencia de diversos modos culturales de vida en el territorio nacional.

En esta propuesta se observa la preocupación por el reconocimiento de la política social como un conjunto de acciones tendientes a otorgar bienes y servicios a partir del estatus de ciudadanía universal, en donde la focalización es vista como una estrategia que prioriza a las poblaciones que históricamente han sido rezagadas en los procesos de desarrollo económico del país. En este entramado ciudadanía-Estado-necesidades sociales, sobresale también el reconocimiento del Estado, como agente

privilegiado en la provisión del bienestar, especialmente a las poblaciones de mayor vulnerabilidad social.

4.3 *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*

El PND Paraguay 2030 es un documento estratégico destinado a coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial. Fue presentado por la Secretaría de Planificación en noviembre del 2014. El documento plantea ser la planificación sintética de consultas realizadas a nivel intersectorial y con las unidades descentralizadas de gobierno (Secretaría Técnica de Planificación, 2014).

Las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 se concentrarán en tres grandes ejes estratégicos:

a) ***Reducción de la pobreza y desarrollo social:*** el cual enmarca un *Desarrollo social equitativo*, que tiene como medidas la reducción de pobreza e igualdad de oportunidades, mediante la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano, la educación básica y secundaria de calidad para todos.

Por otro lado se plantea el desarrollo de Servicios sociales de *calidad*, sus metas incluyen vivir una vida saludable a lo largo del ciclo de vida; la garantía de los derechos humanos; la excelencia educativa. Otra de las estrategias en este eje es el desarrollo local participativo, el cual tiene como metas el fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la planificación estratégica municipal, la coordinación y el monitoreo de las acciones en el territorio. También plantea el *Habitat adecuado y sostenible*, en la cual sus metas incluyen mejorar las condiciones de las viviendas, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado.

b) **Crecimiento económico inclusivo:** cuyas estrategias están orientadas al desarrollo del *empleo y la seguridad social* a través de la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera e iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios. Además, se plantea la *competitividad e innovación*, a través del desarrollo del gobierno abierto y transparente; la aceleración del crecimiento económico; la estabilidad de precios; el mejoramiento de la red de transporte; la formalización de la economía; la regularización en la tenencia de tierras; la inclusión de por lo menos una universidad entre las primeras 400 del mundo; la expansión del internet de banda ancha (u otra tecnología similar); el aumento del número de patentes industriales y; la garantía de transparencia del gasto público. Otra de las líneas de acción es la *Regionalización y diversificación productiva*, sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo. También se plantea la *Valorización del capital ambiental*, que implica trabajar la reforestación y el impulso de energías renovables.

c) **Inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada:** sus metas incluyen potenciar el apoyo a los paraguayos migrantes, así como la contribución al desarrollo de la comunidad inmigrante; atracción de inversiones, comercio exterior y mejora de la imagen país; integración económica regional; promoción de la diversidad; la mitigación al cambio climático y; la utilización sostenible de los acuíferos.

Cada eje estratégico incorporará cuatro líneas transversales que son (i) la igualdad de oportunidades, (ii) la gestión pública eficiente y transparente, (iii) el ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) la sostenibilidad ambiental. La interacción de los 3 ejes estratégicos con las 4 líneas transversales, resulta en 12 estrategias que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 (SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, 2014).

Esta política no solo contempla la lucha contra la pobreza, sino que abarca lineamientos generales de desarrollo económico y social. Como en el mismo documento menciona el eje de reducción de la pobreza y desarrollo social, implementado por la articulación de las acciones a la que denominan Programa Sembrando Oportunidades, que tiene como objetivo “*aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias que viven en situación de vulnerabilidad*” (SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, 2015). Así, Sembrando Oportunidades integra acciones, programas y proyectos de las instituciones públicas para ordenarlas en líneas de acción y coordinarlas desde el gobierno central, en conjunto con los gobiernos locales (gobernaciones y municipalidades), el sector privado, las ONGs, la sociedad civil y la participación activa de las familias beneficiarias.

El programa es de carácter nacional y la estrategia de acciones articuladas se concentra en 120 asentamientos prioritarios para el área rural de 14 departamentos y 70 distritos. En total, son 120.000 familias en condición de vulnerabilidad beneficiadas por los programas de las instituciones públicas que conforman la estrategia **Sembrando Oportunidades**.

La selección de los asentamientos se realizó teniendo en cuenta sus múltiples precariedades y según datos estadísticos oficiales de la DGEEC. La Dirección de Desarrollo Territorial de la STP constató la situación de estos asentamientos en los que se realizaron diagnósticos participativos, junto con autoridades municipales y líderes comunitarios (SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, 2015).

5. Conclusión

A partir de recuento de los planes de gobiernos implementados del 2005 hasta la actualidad, de las ideas generadas en torno a la pobreza como fenómeno social y de las perspectivas de políticas sociales.

Se puede decir que la construcción de la política de protección social no contributiva en Paraguay implicó, en un primer momento, una mirada puesta exclusivamente en la privación de las personas de los recursos materiales y simbólicos para desarrollar su vidas, y a partir de ello las medidas estaban orientadas a apoyar ciertas etapas críticas del desarrollo como la niñez. En un segundo momento, fue orientando sus acciones focalizada en la pobreza extrema, pero embarcadas estas acciones, en planes de desarrollo social y económico,

En otros términos se partió de planes de lucha contra la pobreza, hacia planes orientados al desarrollo económico y social, en donde las personas en situación de pobreza formarían parte importante de la agenda.

Se ha podido constatar el avance en la formulación de la política, partiendo en un principio de la visión aislada de programas de combate a la pobreza, hacia un sistema que aborda la pobreza, dentro de políticas que impliquen asistencia social y seguridad social como pilares fundamentales de bienestar.

Otra de las constataciones al revisar los planes de gobierno, es que el impulso de estas políticas estuvo fuertemente marcada por organizaciones internacionales. En donde la visiones que se tienen de pobreza han sido el sesgo en la definición de la política. Es un hecho que el impulso de estas políticas en Paraguay coincidieron, a nivel regional, con las iniciativas impulsadas desde estas organizaciones internacionales (BM y BID, entre otros) en cuanto a diseño, enfoque, recursos técnicos de selectividad poblacional, implementación, sistemas de monitoreo, etc.

Es importante contextualizar que el apoyo de la cooperación internacional y los esquemas técnicos predominantes se enmarcaron en las recomendaciones del Consenso de Washington, buscando la incursión del mercado, que presupone una nueva y moderada estatalidad.

En cuanto al abordaje conceptual de los dos primeros planes (ENREPD 2003 ENLP 2006) , se inscribieron en la teoría de mitigación del riesgo e inversión en capital humano, concepto de Schultz (1985), que entiende que *“la inversión en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres particularmente las inversiones en salud, en la atención a los niños, en la escolaridad y en el incremento de la experiencia laboral, mediante la adquisición de destrezas y habilidades”*.

También Becker (1983), siguiendo este razonamiento, define las inversiones en capital humano como *“las actividades que repercuten sobre las rentas monetarias y psíquicas futuras, a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos”* esas inversiones mejoran la capacidad, los conocimientos o la salud y por ende, elevan los ingresos monetarios o psíquicos.

Estas orientaciones ponen énfasis en los sujetos portadores de necesidades y descentra la mirada de un sistema social que genera la dualidad riqueza-pobreza como se había señalado anteriormente. La perspectiva de derechos sociales y la política como herramienta de restitución de los mismos, son horizontes desdibujados en estas argumentaciones.

Por tanto la llamada matriz social de riesgos en base a garantías mínimas por rangos etarios, pasan a ser la lógica en todas los planes antes mencionados (ENRED, ENLP, PPDS 2010-2020 y PND 2030). Dicho esquema no problematiza que, paralelamente que crece la pobreza y la desigualdad, se reconfigura un mercado laboral tendiente a la precarización de la vida en general (en Paraguay; sobre todo del sector rural). Tanto Pereira P. (1999) como Sposati A. (1997) dicen que al proponer los mínimos sociales, el Estado establece el conjunto de cobertura de riesgos y de garantías que ofrece a los ciudadanos.

Por otro lado, al ser esta política sectorial instalada hace apenas 12 años, la preocupación por la arquitectura institucional, la necesidad de una gestión transparente, eficiente y eficaz ha sido una constante visualizada en todos los documentos.

La construcción de un sistema de protección social no contributiva también ha reconocido el rol protagónico del papel del Estado como instancia generadora de condiciones para garantizar derechos a la población, así como la necesidad de pensar en políticas concretas que apunten al desarrollo de los grupos desfavorecidos históricamente de la sociedad.

Otro de los aspectos resaltantes en los documentos, que demuestra las modificaciones en la percepción de la pobreza es la perspectiva de derechos, colocada desde la propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020. La población vulnerable es planteada en este documento, como ciudadanos que debido a la deuda social acumulada requieren de una atención focalizada de tal manera a restituir derechos. .

Las indicaciones mencionadas permiten ver que se ha dado un impulso importante a restituir la presencia del Estado, vía políticas sociales destinadas a la población vulnerable y esto ha significado un hito importante en la construcción de las Políticas Sociales en Paraguay, considerando que el país estaba sumergido en una larga dictadura militar y que sus políticas sociales, históricamente, representaron un conjunto de medidas asistenciales sin ningún tipo de articulación entre las mismas, con bajos niveles de cobertura y ausencia de políticas orientadas a la población en situación de pobreza en el área rural.

Los datos arriba mencionados dan cuenta de un incipiente pero importante avance en los últimos años, en términos de incorporación de una política destinada a poblaciones vulnerables sin precedentes en la arquitectura tecnoburocrática del Estado. El gran desafío siempre apunta el fortalecimiento de estas políticas y la construcción de un sistema de protección social no contributiva en Paraguay que tienda a garantizar derechos a toda la población vulnerable.

Otro de los aspectos importantes de señalar, es que todos los diagnósticos que precedieron a los documentos formales de planes y estrategias para atender a la población en extrema pobreza, coinciden en la fragilidad institucional que registra el Paraguay, para la magnitud y densidad de la problemática. Por tanto, queda clara la necesidad de seguir generando procesos de fortalecimiento en la gestión y coordinación institucional para lograr mayores resultados en el impacto de la política.

Tras el trayecto de más de 10 años de haberse instalado en la agenda pública, el tema Protección Social no contributiva, bajo la arista de combate a la pobreza y posteriormente de Red de Protección Social, supone hoy, entre otros avances, la disponibilidad de un presupuesto público para la población empobrecida e importantes esfuerzos técnicos y financieros de la cooperación internacional, centralizados en esta temática.

Sin embargo tanto los avances presupuestarios, como la necesidad de fortalecer la gestión institucional de las esferas estatales nacionales y locales, deben recurrir a correctivos que posibiliten la ampliación de la cobertura de tal modo a retroceder en la predominante pobreza de ingresos que se resiente a nivel nacional. Vale decir que, si Tekoporã (que a pesar de su ampliación en los últimos años), no supera la cobertura sobrepasando siquiera el 50% de la población en extrema pobreza, no impactará para consolidar las bases elementales de bienestar requeridas hoy a nivel nacional.

En ese sentido el balance nos plantea la necesidad de una mayor cobertura, así como el mejoramiento de coordinaciones interinstitucionales entre las políticas públicas que están involucradas en el programa, solo así se podrá identificar más y mejores resultados en los mismos.

Referencias

ANDRENACCI, Luciano; REPETTO, Fabián. **Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía.** In: MOLINA, Carlos Gerardo *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina.* Washington: BID-Planeta, 2006.

ATKINSON, Anthony. **La Economía de la Desigualdad.** Barcelona: Crítica, 1981.

BECKER, Gary. **El capital humano.** Madrid: Alianza Universidad, 1983.

CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine. **Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo:** conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Rosario: Homo Sapiens, 2003.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSOS (Paraguay). **Resultados de las EPH 2014.** Asunción: DGEEC, 2015.

FILGUEIRA, Fernando. **El nuevo modelo de Transferencias sociales en América; residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada.** In: ROBERTS, Brian *Ciudadanía y Políticas Sociales.* San José: FLACSO/SSRC, 1998.

GABINETE SOCIAL (Paraguay). **Paraguay para todos y todas; Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Social 2010-2020.** Asunción: Gabinete Social, 2010.

GAMBOA, Olga; ACOSTA, Luis. **Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia.** In: Economía. N° 69, 2005.

GARCÍA, Stella. **Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay,** N° 75. SURA, 2002. Disponible en: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/bv/sura.php>>. Acceso: abril de 2015.

MINISTERIO DE HACIENDA (Paraguay). **Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay:** Plan Estratégico Económico y Social, 2008-2013 (PEES). Asunción: Ministerio de Hacienda, 2008.

GUERRERO, Ramiro. **El Concepto de la Protección Social:** Colombia. In: Cuaderno de Protección Social. Ministerio de Protección Social. N° 3, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (Venezuela). **Pobreza por línea de ingreso.** Caracas: 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (Argentina). **Nota de Prensa.** Buenos Aires, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (Argentina). **Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso.** Montevideo, 2012.

LAVIGNE, Milena. **El sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe:** Paraguay. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

LAVINAS, Lena. **Brasil de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria.** In: CIDOB d'afers internacionals, n. ° 97-98: p. 67-86, 2012.

MIDAGLIA, Carmen. **Un balance crítico de los programas sociales en América Latina.** In: Nueva Sociedad. N° 239, p. 80-89, 2012.

MIRZA, Christian. **¿Hacia un nuevo estado de bienestar?:** De las políticas de emergencia a un nuevo sistema de protección social: la Renta Básica Universal como alternativa. Montevideo: Tesis, 2011.

NAVARRO, Bernardo; Ortiz, Emilio. **El sistema de pensiones del Paraguay:** debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Asunción: CADEP, 2014.

NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. **La calidad de vida.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Paraguay, empleo y protección social: desafíos institucionales para reducir la pobreza.** Santiago de Chile: OIT, 2003.

PEREIRA, Potiara. **Necesidades Humanas; Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia.** S. Paulo: Cortez, 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP (Paraguay). **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.** Asunción: Gabinete Social, 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. GS. SAS. DIPLANP (Paraguay). **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza la desigualdad y la Exclusión Social.** Asunción: DIPLANP, 2004.

RIVAROLA, Domingo. **La red del Protección y Promoción Social.** s.f. Disponible en: <www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/Archi voContent/638/Cap_08.pdf>. Acceso: 07 de 2015.

ROJAS, Luis; ORTEGA, Guillermo. **Corporaciones transnacionales y el modelo de producción agrícola en el Paraguay**. Asunción: Base Is, 2007.

SCHULTZ, Theodore. **Invirtiéndolo en la gente**. Barcelona: Arie, 1985.

SECRETARIA DE ACCIÓN SOCIAL (Paraguay). **Como y cuanto se invierte en la población en situación de pobreza**. Disponible en: <www.sas.gov.py>. Acceso: 10 de agosto de 2015.

SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN (Paraguay). **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**. Asunción: STP, 2014.

_____. **Sembrando Oportunidades**. Asunción: STP, 2015. Disponible en: <<http://www.sembrandooportunidades.gov.py/>>. Acceso: 23 de agosto de 2015.

SPOSATI, Aldaiza. **Modelo brasileiro de protección social no contributiva, concepciones fundantes, en Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil**. Brasilia: UNESCO. MDS, 2009.

VILLARESPEV, Verónica; SOSA, Ana. **Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?** Bilbao: XI Jornadas de Economía Crítica. 2008.

Recibido em 08/08/2016 e
aceito em 03/12/2016.

Resumen: *Este trabajo repasa las lógicas conceptuales de la protección social no contributiva, ubica las tendencias a nivel regional y posteriormente construye un recuento de las orientaciones e implementación registrada en Paraguay.*

Se realiza un recuento desde el inicio de estas políticas en el año 2003, generada en principio como medida de combate a la pobreza. Los diagnósticos que precedieron a estos planes y estrategias, para atender a la población en extrema pobreza, concuerdan en la fragilidad institucional existente en Paraguay, para la extensión y la magnitud de la problemática.

A 10 años de haberse instalado en la agenda pública, la protección social no contributiva registra avances, sin embargo cuenta también con tareas pendientes; tales como una escasa cobertura en función a la demanda existente, problemas en la coordinación de acciones a nivel inter institucional, debilidades en cuanto a sistemas de seguimiento, monitoreo y medición del impacto de los programas.

Palabras claves: *pobreza extrema, políticas sociales, protección social no contributiva.*

Title: *Non-contributive social protection in Paraguay: an evaluation of 10 years of implementation*

Abstract: *Abstract: This paper reviews the conceptual logic of non-contributory social protection, defines the current situation and upcoming trends at the regional level, and frame a summary of the guidelines and implementation registered in Paraguay. This study makes a historic since the beginning of the non-contributory social protection in 2003, made to be an anti-poverty measure, detailed in various government plans. Assessments that preceded these plans and strategies to support the population in extreme poverty agree on the fragility of local institutions compared to the extent and magnitude of the problems to be addressed. 10 years after being added to the public agenda, the non-contributive social protection shows progress, but outstanding tasks remain: poor coverage compared to the demand, issues about coordinating actions between institutions, weaknesses in terms of monitoring systems that measure and monitor the impact of programs. Ultimately this work provides information to identify future lines of research on this subject.*

Keywords: *Extreme poverty; social policies, non-contributive social protection.*
