

**Universidad Autónoma de Zacatecas**  
**“Francisco García Salinas”**

Unidad Académica de Ciencia Política



**Determinantes estructurales de la política social del Estado**  
**Paraguay**  
**“Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores”**

Tesis para obtener el grado de  
**Doctora en Ciencia Política**

Presenta

**Ana Teresa Rojas Viñales**

Directora

**Dra. Irma Lorena Acosta Reveles**

Co - Director

**Dr. Jairo Antonio López Pacheco**

Zacatecas, México, 2018

## **Dedicatoria**

*Viejo, sin vos, nada hubiera sido posible.  
Sé que estuviste aquí, conmigo, en todo momento.  
Te quiero, para siempre.*

## **Agradecimientos**

*A mi mamá, Ángela*

*A mis hermanos, Amado, Vidal y Rosi*

*A la Dra. Irma Acosta Reveles*

*Al Dr. Jairo López Pacheco*

*A CLACSO – CONACYT, México<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Este Doctorado fue posible gracias al apoyo de las Becas de CLACSO – CONACYT, México.

**Determinantes estructurales de la política social del Estado Paraguayo**  
**“Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores”**

Contenido

<b>Anexos</b> .....	v
<b>Cuadros</b> .....	v
<b>Diagrama</b> .....	v
<b>Gráficos</b> .....	vi
<b>Siglas</b> .....	vi
<b>Introducción</b> .....	1
<b>UNO: Intervención social del Estado desde diferentes concepciones teóricas</b> .....	8
<b>1. Visiones sobre el Estado y su responsabilidad social</b> .....	8
<b>a. El Estado y su acción social subsidiaria</b> .....	9
<b>b. El Estado como organización de clase</b> .....	12
<b>c. El Estado, la estabilidad a largo plazo y el bienestar</b> .....	14
<b>d. El Estado y la interpretación latinoamericana del desarrollo</b> .....	16
<b>2. Análisis y explicación de las políticas sociales desde el estructuralismo</b> .....	20
<b>a. Evolución del pensamiento estructuralista</b> .....	20
<b>b. Justificación de la adscripción al pensamiento estructuralista</b> .....	23
<b>DOS: Trayectoria de la política social en América Latina y el Caribe</b> .....	28
<b>1. Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe</b> .....	29
<b>2. Transformaciones sociales en la región desde 1970</b> .....	35
<b>a. Enfoque de derechos y de ciudadanía desde el estructuralismo</b> .....	39
<b>b. Concepción de la protección social</b> .....	40
<b>3. Mercado de trabajo y sistemas de protección social</b> .....	45
<b>4. Política social y sistema de protección social no contributiva</b> .....	61
<b>TRES: Trayectoria social del Estado paraguayo antes de 1989</b> .....	65
<b>1. Acciones sociales del Estado paraguayo antes de 1954</b> .....	66
<b>2. Postura social del Estado desde 1954 hasta 1989</b> .....	69
<b>a. Consolidación del régimen político con débil sentido social</b> .....	70

b.	Apertura económica con acciones asistenciales .....	72
c.	Crecimiento y recesión, el impacto en la cuestión social .....	78
3.	Postura social del Estado antes de 1989 .....	82
<b>CUATRO: Estructura productiva y políticas sociales en Paraguay: Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores..... 89</b>		
1.	Política económica, estructura productiva y crecimiento .....	90
a.	Políticas económicas .....	91
b.	Estructura productiva y Crecimiento económico .....	100
c.	Resultados y alcances sociales de la política económica .....	103
2.	Política social y Sistema de protección social .....	105
a.	Políticas sociales.....	106
b.	Empleo, pobreza y desigualdad .....	119
c.	Sistema de protección social .....	122
3.	Protección social no contributiva .....	133
a.	Tekoporã .....	134
b.	Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza .....	138
4.	Política social en una economía que concentra .....	141
<b>CONCLUSIONES Generales .....</b>		<b>148</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>156</b>
<b>Bibliografía .....</b>		<b>163</b>

## **Anexos**

Anexo 1 Principales productos de exportación. Paraguay, 1989 – 2017.....	156
Anexo 2 Población ocupada por nivel de productividad en Paraguay. Periodo 1999 – 2014 ....	156
Anexo 3 Desempleo en Paraguay y América Latina y el Caribe. Periodo 2000 – 2016 .....	157
Anexo 4 Distribución del ingreso en áreas urbanas y rurales, Paraguay y América Latina. Años 2008 y 2016.....	157
Anexo 5 Distribución del ingreso laboral de los ocupados en Paraguay. Años 1999 – 2014 ....	158
Anexo 6 Presión fiscal como porcentaje del PIB. Paraguay en comparación a América Latina y el Caribe. Años 1990 – 201 .....	158
Anexo 7 Población ocupada aportante al sistema previsional, Paraguay. Años 2001 – 2014....	159
Anexo 8 Programas Emblemáticos .....	159
Anexo 9 Planes y Programas sociales desde 2003.....	160
Anexo 10 Pobreza y pobreza extrema en Paraguay y América Latina. Periodo 2007 – 2014 ...	162

## **Cuadros**

Cuadro 1 Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe y la política social.....	34
Cuadro 2 Perspectivas de la protección social en América Latina y el Caribe. Posicionamiento ante los derechos de las personas.....	45
Cuadro 3 Programas de transferencias monetarias y pensiones no contributivas implementados en América Latina y el Caribe. Ejecutados y Finalizados. Periodo 1990 – 2017.....	46
Cuadro 4 Gasto social como porcentaje del PIB en América Latina, asignación por área social. Años 2007 – 2015 .....	61
Cuadro 5 Composición del PIB por sectores en Paraguay. Años 1951 – 1990 .....	84
Cuadro 6 Programas Sociales implementados en Paraguay desde 2003 .....	127
Cuadro 7 Gasto social como porcentaje del PIB en Paraguay, asignación por área social. Años 2007 – 2015.....	128

## **Diagrama**

Diagrama 1 Composición del sistema de pensiones en Paraguay. Año 2014 .....	131
---	-----

## Gráficos

Gráfico 1 Porcentaje de población y millones de personas en programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Años 1996 – 2016 .....	53
Gráfico 2 Porcentaje de población y millones de personas con pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe. Años 1997 – 2015.....	57
Gráfico 3 Evolución del PIB total y del PIB per cápita en Paraguay. Años 1954 – 2017.....	83
Gráfico 4 Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1992 – 2017 .....	100
Gráfico 5 Pobreza total, pobreza extrema y desigualdad en Paraguay. Años 1997/8 – 2017 ....	120
Gráfico 6 Gasto en Seguridad Social en Paraguay, per cápita y porcentaje del PIB. Años 2007 – 2015.....	129
Gráfico 7 Financiamiento de Tekoporã en Paraguay, presupuesto asignado y porcentaje del PIB. Años 2005 – 2016 .....	136
Gráfico 8 Cobertura de Tekoporã en Paraguay, cantidad de familias y cantidad estimada de personas. Años 2005 – 2016 .....	137
Gráfico 9 Cobertura efectiva de personas de la Pensión Alimentaria en Paraguay. Años 2010 – 2017.....	139
Gráfico 10 Financiamiento de la Pensión Alimentaria en Paraguay, presupuesto asignado y porcentaje del PIB. Periodo 2010 – 2016 .....	140

## Siglas

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANR	Asociación Nacional Republicana
APEX	Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BN AyPpV	Banco Nacional de Ahorro y Préstamos para la Vivienda
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DGEEC Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos  
DIPLANP Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza  
DNPC Dirección de Pensiones No Contributivas  
ENALP Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza  
ENREP Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza  
EPH Encuesta Permanente de Hogares  
FES Fondo de Equidad Social  
FFAA Fuerzas Armadas  
FMI Fondo Monetario Internacional  
IBR Instituto de Bienestar Rural  
ICV Índice de Calidad de Vida  
IPS Instituto de Previsión Social  
IPVU Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo  
ISI Industrialización Sustitutiva de Importaciones  
IVA Impuesto al Valor Agregado  
MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería  
MEC Ministerio de Educación y Cultura  
MERCOSUR Mercado Común del Sur  
MH Ministerio de Hacienda  
MTESS Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
NNUU Naciones Unidas  
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
OIT Organización Internacional del Trabajo  
OPS – OMS Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud  
PANI Programa Alimentario Nutricional Integral  
PEA Población Económicamente Activa  
PEES Plan Estratégico Económico y Social  
PET Población en Edad de Trabajar  
PIB Producto Interno Bruto  
PLRA Partido Liberal Radical Auténtico  
PND Plan Nacional de Desarrollo

PNIO Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades  
PPDS Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social  
SAS Secretaría de Acción Social  
SEAM Secretaría Nacional del Ambiente  
SNNA Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia  
STP Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Social  
TMC Transferencias Monetarias Condicionadas  
UCA Universidad Católica de Asunción  
UE Unión Europea  
UES Unidad de Economía Social  
UNA Universidad Nacional de Asunción  
USF Unidades de Salud de la Familia  
UTGS Unidad Técnica del Gabinete Social

## Introducción

La política social, en general, se refiere al conjunto de estrategias que el Estado implementa para atender a la población en las áreas de educación, salud, seguridad, vivienda, empleo y protección social. Mientras que la orientación, mecanismos e instrumentos de las políticas sociales, en particular, dependen de la trayectoria económica, social y política por la que transitan los países, del tipo de Estado y de su ideología.

En esta investigación se estudian los determinantes de la concepción de la política social en Paraguay, la postura del Estado y el sistema de protección, tomando como casos específicos los programas de transferencias de recursos, *Tekoporã* y *la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza*. El periodo de análisis abarca los años 1989 y 2017, y el punto de partida es la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner.

En este trabajo se reconoce que los problemas estructurales de Paraguay son de larga data, tanto que han generado una deuda histórica social todavía presente. Algunos de esos problemas son, en *lo económico*, la concentración de recursos productivos, la dependencia del sector primario – agrícola, la moderada industrialización y la apropiación desigual de los beneficios del crecimiento; en *lo político*, la priorización de los intereses de élites y grupos de poder en las decisiones públicas, las secuelas de los largos años de dictadura, la debilidad institucional<sup>2</sup>; y en *lo social*, las brechas territoriales, la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad.

Entre los problemas económicos, la concentración de los recursos productivos, especialmente de la tierra, es uno de los factores que más impacta en las condiciones de vida de la población. El Gini<sup>3</sup> de la propiedad de la tierra de Paraguay es *el más alto de América Latina y uno de los más altos del mundo*, cuyo valor de 0,93 genera diferenciación social – rural y limita el crecimiento y la reducción de la pobreza. La economía, históricamente abierta y estable, depende del sector extractivo – agrícola, enfrentándose a importantes contrariedades: la dualidad productiva, el avance de la agroindustria, la escasez de empleos rurales, la migración, los

---

<sup>2</sup> La debilidad institucional entendida como la calidad o el desempeño de las instituciones políticas democráticas. En tanto que se relaciona con las políticas sociales, cuando a pesar de que los derechos de ciudadanía están consignados en las constituciones y leyes nacionales, prevalecen prácticas prebendarias y discrecionales en las instituciones encargadas de procurar esos derechos (Guadarrama Sánchez, 2012).

<sup>3</sup> El Índice de Gini mide la concentración de los ingresos, cuyo valor oscila entre 0 y 1, si es 0 es ausencia de desigualdad y 1 desigualdad máxima (CEPAL, 2017b). En el caso de la tierra se refiere a la distribución de su propiedad.

procesos de empobrecimiento, entre otros. La economía que ha crecido en promedio 3,6% en el periodo 2000 – 2018 con algunos altibajos significativos en los años de las crisis mundiales, 2008 y 2012. Los frutos de ese crecimiento, sin embargo, no se han traducido en mejores condiciones de vida para todos, debido a la especialización productiva y a la apropiación desigual de los beneficios que favorecen a pequeños grupos de empresarios, élites políticas o sectores con influencias, excluyendo a gran parte de la población, empujándola hacia la precarización y el empobrecimiento.

En cuanto a la política, los largos años de la dictadura de Stroessner, el derrocamiento y el inicio de la transición a la democracia en 1989, implicaron significativos esfuerzos por eliminar las represiones y el sistema centralizador que imperaba hasta entonces. Los cambios abarcaron lo político, económico, social y cultural; y a pesar de los reconocidos progresos, los avances aún son débiles y con varias lagunas para alcanzar las metas de universalidad de los derechos para todos los paraguayos.

En lo social, aunque se admite que la economía paraguaya ha crecido en las últimas décadas, la pobreza es una característica persistente y a pesar de haber disminuido en el periodo 1997/8 - 2017, tanto a nivel nacional como por áreas (urbana y rural), gran parte de la población no logra satisfacer por sí misma sus necesidades; situación que se agrava en el campo y en determinados grupos (mujeres, jóvenes, personas sin educación, personas adultas mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas). El empleo aumentó, pero todavía se sustenta en actividades de baja productividad, informales y precarias, lo que conlleva mayor vulnerabilidad, tanto que gran parte de los trabajadores asalariados queda fuera del sistema de protección social y percibe bajos salarios, ante lo que el Estado pone en marcha acciones compensatorias.

Antes de iniciar el análisis de las políticas sociales de Paraguay es necesario revisar las diferentes posturas del Estado en América Latina desde inicios del siglo XX y específicamente, desde que empezaron a implementarse las propuestas del Consenso de Washington. Este Consenso reorientó las estrategias de desarrollo de los países y, entre otras reformas, disminuyó el gasto público, liberalizó el comercio, descentralizó la administración pública y redujo la intervención estatal en la economía. A la vez que se instauraban estas medidas también se daba el retorno a los sistemas políticos democráticos y se reformulaba el rol del Estado, haciéndose cada vez más intensa la discusión sobre las políticas sociales. Los resultados favorables que se

esperaban de esas propuestas, no se cumplían efectivamente y a la par de la liberalización económica, los procesos de empobrecimiento y de desigualdad iban en aumento, con mayores niveles de desempleo y exclusión. Todo esto significaba que el aumento de los costos sociales urgía implementar acciones públicas ante el incremento de las diferencias (ricos – pobres, campo – ciudad, hombres – mujeres).

Se reconoce, no obstante que, en el lapso que abarca este estudio, se avanzó en la disminución de la pobreza y, en cierta medida, de la desigualdad, resultado entre otras causas, de que la mayoría de los países reformuló su gasto social, puso en marcha nuevos programas públicos y amplió sus sistemas de protección social tradicional. Sin embargo, la principal innovación consistió en la introducción de programas no contributivos, como los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizadas en familias pobres con niños menores de 18 años y los programas de pensiones sociales dirigidas a los adultos mayores.

Al igual que la mayoría de los países de la región, Paraguay también cuenta con estos programas, *Tekoporã* y la *Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza*. Tekoporã es un programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad, vigente desde el año 2006, dirigido a la población en condición de pobreza extrema, cuyo objetivo es romper la transmisión intergeneracional de ésta y fortalecer el capital humano de los menores de 18 años. La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, vigente desde 2009, tiene la intención de garantizar la autonomía económica y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores que no cuentan con ingresos.

Lo específico de los programas de Paraguay radica, en primer lugar, en que un gran porcentaje de población paraguaya vive en pobreza, lo que exige y necesita que el Estado actúe para superar esa situación, les brinde las oportunidades para el ejercicio de sus derechos y se dé su inclusión social para cumplir con el mandato constitucional y los compromisos internacionales asumidos. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, la responsabilidad del Estado se materializa con la asignación del presupuesto público: desde que se crearon estos programas, los recursos estatales han aumentado, representando en el 2016 el 0,22% y el 0,63% sobre el PIB (Tekoporã y la Pensión Alimentaria, respectivamente). En tercer lugar, la cobertura de estos programas también se ha ampliado, pasando del 0,38% al 11,58% entre los años 2006 y 2016 en lo que refiere a Tekoporã y del 0,2% al 22,3% entre los años 2010 y 2016 en lo que se refiere a la Pensión Alimentaria. Y, en cuarto lugar, según estudios realizados por el Ministerio

de Hacienda, estos programas tienen impactos redistributivos considerando los recursos invertidos y su efecto en los beneficiarios, por lo que su implementación resulta un mecanismo que compensa los efectos del funcionamiento del sistema económico.

Las políticas sociales de Paraguay, en general, y los dos programas en particular, se han estudiado desde enfoques disciplinarios diversos: economía, política, sociología, administración pública, trabajo social. Desde la economía, los estudios como, por ejemplo, el de Martínez y Collinao (2010) profundiza los casos del gasto social en El Salvador, Paraguay y Perú. Rojas Villagra (2014, 2015), Pereira y Sagrado (1995), Rivarola (1992) y Galeano (2002) han discutido sobre la relación entre tierra y los problemas sociales, la concentración de la propiedad de este recurso y la organización del sistema productivo, el empleo, la distribución de ingresos y su influencia en todas las relaciones sociales. Desde la política, Villagra (2014) debate sobre la relación entre la democracia, los derechos humanos y la política social.

García Agüero (2012, 2013) estudia la política social desde el trabajo social, los diferentes enfoques de las acciones sociales, sus transformaciones y sus desafíos. Méndez (2003) se refiere a la pobreza y las políticas sociales, analizando la focalización, la universalidad, el presupuesto asignado y sus limitaciones. Las evaluaciones de Bruno (2013, 2014, 2015, 2017), Zavattiero (2010, 2015), Rossi (2016), Serafini (s.f.) y el Ministerio de Hacienda (2012, 2016), tanto de Tekoporã como de la Pensión Alimentaria, dan evidencias de los efectos en la redistribución de los recursos y los retos de estos programas.

Los estudios interdisciplinarios, por ejemplo, los de Carosini Ruíz Díaz (2004, 2010), se refieren al análisis de las políticas y programas sociales y a la trayectoria de las políticas económicas en Paraguay desde 1950. Estudios como los de Rodríguez y Benítez (2018), Torrents (s.f.), Barrios (2017) han investigado sobre el impacto en la reducción de la pobreza y la feminización de la pobreza rural. Serafini (2016) analiza la inversión en protección social no contributiva, los desafíos en la reducción de la pobreza y su sostenibilidad y García Agüero (2015) hace un balance de la implementación de la protección social no contributiva.

Otros estudios e investigaciones sobre la política social, los programas y el sistema de protección social de Paraguay han sido encargados y realizados por organismos internacionales, instituciones públicas y centros de investigación. Estos trabajos abarcan, entre otros aspectos, evaluaciones y revisiones metodológicas de los procesos de selección e incorporación de beneficiarios. La CEPAL y el BID reflexionan sobre el sistema de protección social, el diseño, el

impacto y los recursos asignados, así como la sostenibilidad y la eficiencia de los resultados. CADEP (2011) estudia los cambios y transformaciones por los el Estado paraguay ha transitado, exponiendo las acciones y hechos más resaltantes, desde 1870 hasta 2010, en lo económico, político y social.

La contribución de este estudio es, entonces, revelar los determinantes en la concepción de la *nueva política social del Estado paraguay*, tomando como casos de estudio dos programas de combate a la pobreza. El propósito es indagar sobre los factores, elementos y tensiones, incluyendo la visión del Estado, su ideología y campo de intervención social, en un momento histórico específico (1989 – 2017) y su relación con el sistema de protección social y los programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza.

El argumento de esta tesis plantea que, en Paraguay subsiste, a pesar de las reconfiguraciones, una estructura económica desigual y excluyente, que los gobiernos que se sucedieron en el periodo 1989 – 2017 no han podido revertir. Esta estructura tiene que ver con la especialización productiva, las relaciones favoritistas y prebendarias, la concentración de recursos y beneficios, los privilegios fiscales, el sistema tributario regresivo, la baja presión fiscal y la evasión, que también afectan a las políticas en su objetivo de impulsar a la población hacia el desarrollo y a la ampliación del sistema de protección social a través del empleo.

Esta tesis no es una evaluación de la implementación ni del funcionamiento de los programas, ni de la política social, sino una discusión sobre las contradicciones y tensiones que hay entre las políticas económicas y las políticas sociales considerando sus efectos en la *reproducción* de la pobreza y la desigualdad. Se asume que las características estructurales e históricas del país, la ideología de los gobiernos y la forma en que han sido enfrentados los problemas sociales, determinan la conceptualización de la política social, orientándola y focalizándola hacia poblaciones y objetivos particulares.

En lo que respecta a la pobreza y la desigualdad, las mediciones oficiales refieren reducciones entre los años 1997/8 y 2017, pero este trabajo cuestiona el verdadero impacto de los esfuerzos sociales del Estado y los dos programas señalados, considerando que todavía hay rastros de exclusión, vulnerabilidad, empobrecimiento y bajos ingresos. Si bien, la participación en Tekoporã y la Pensión Alimentaria contribuyen a la reducción de la pobreza, no logran modificar la estructura productiva y social, porque efectivamente, ese no es su objetivo.

El marco teórico que se asume para el análisis de la política social en Paraguay es el estructuralismo, con aportaciones del neoestructuralismo. Del estructuralismo se destacan *la heterogeneidad estructural, la cultura de privilegios, la apropiación desigual de los recursos y los beneficios del crecimiento*. En cuanto al neoestructuralismo, se recurre a *la equidad distributiva, la protección social y la transformación productiva con equidad*. Ambas posturas coinciden en la importancia del reposicionamiento del Estado en la promoción y orientación del desarrollo de los países de América Latina y del Caribe.

Esta investigación se organiza en cuatro capítulos, cada uno de ellos da cumplimiento a un objetivo particular y la concreción de los objetivos particulares coadyuva a la consecución del propósito de esta tesis. El primer capítulo hace un recorrido teórico sobre las visiones más representativas del rol del Estado ante la política social: *el liberalismo clásico y el neoliberalismo; el marxismo; el estructuralismo y el neoestructuralismo*. La intención es sentar las bases para el análisis del caso de Paraguay, adscribiendo las reflexiones al estructuralismo, reconociendo los conceptos claves y dimensiones analíticas para discutir los determinantes de la concepción de la política social, sus alcances y limitaciones.

El segundo capítulo tiene el objetivo de reflexionar sobre la postura del Estado ante la política social en el contexto de los problemas de América Latina y el Caribe desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Este capítulo confirma la adscripción teórica al pensamiento de la CEPAL, porque éste se destaca de las definiciones que hacen las otras corrientes, al analizar e interpretar los problemas regionales y proponer soluciones específicas para la superación del subdesarrollo y la estructura heterogénea y desigual.

En el tercer capítulo se presenta la trayectoria particular de Paraguay, refiriendo sus momentos claves: el inicio de la dictadura, el proceso y las etapas en los treinta y cinco años; el derrocamiento y el principio de la transición a la democracia. El objetivo de este capítulo es revisar la trayectoria del Estado paraguayo y en particular, mostrar su postura y acciones sociales en el periodo 1954 – 1989. Sobre esta revisión se reconstruye y se explican las intervenciones sociales del Estado, para posteriormente en el siguiente capítulo, sustentar la interpretación que se hace del periodo 1989 – 2017 y profundizar, desde el estructuralismo, sobre los determinantes en la concepción de la política social y el sistema de protección social.

En el cuarto capítulo se argumentan las políticas sociales de Paraguay en el periodo 1989 – 2017 y se analizan los dos programas, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores,

para revelar las razones de por qué no se modifican las características estructurales de la población, a pesar del crecimiento económico y del avance en los indicadores sociales. La lectura desde el estructuralismo pretende identificar las prioridades, factores, tensiones y orientación de las políticas sociales y los dos programas caso de estudio.

Como conclusión de esta investigación, se presentan los hallazgos de la reflexión sobre los programas, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza, que dan las pautas para reconocer los determinantes de la concepción social, además de explicar los mecanismos con que cuenta el Estado al ejecutar la *nueva política social en Paraguay*, desde la lectura estructuralista, se identifican las acciones que éste ejerce y objetivos que persigue, los factores de tensión y las razones que sustentan las decisiones políticas adoptadas ante los problemas sociales, en su intento – o no – de transformar la estructura social.

## **UNO: Intervención social del Estado desde diferentes concepciones teóricas**

Este primer capítulo es un recorrido teórico sobre las visiones más representativas del rol del Estado ante la política social: *el liberalismo clásico y el neoliberalismo; el marxismo; el estructuralismo y el neoestructuralismo*. La intención es sentar las bases para el análisis del caso de Paraguay, reconociendo los conceptos claves y dimensiones analíticas que faciliten discutir los determinantes de la concepción de la política social, sus alcances y limitaciones.

La revisión de estas visiones teóricas procura explicar *qué es el Estado*, clarificar sus responsabilidades en materia social, identificar las prioridades y valorar el alcance de las políticas públicas; para posteriormente, justificar la adscripción al marco teórico del estructuralismo. A partir de esa justificación teórica, el propósito es arribar a un concepto de política social para abordar y sustentar la reflexión sobre las políticas sociales de Paraguay, el sistema de protección social y los dos programas de combate a la pobreza, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza. Este concepto servirá para entender la concepción social del Estado paraguayo, los problemas y demandas de la población, así como los mecanismos de intervención.

Como conclusión de la revisión teórica se presentan los fundamentos con los que se analizarán y explicarán las políticas sociales desde la interpretación estructuralista – neoestructuralista, la responsabilidad estatal, sus objetivos, el tipo de políticas públicas que propone cada Estado y los desafíos a los que se enfrentan los países en su proyecto de desarrollo.

### **1. Visiones sobre el Estado y su responsabilidad social**

La naturaleza del Estado en el capitalismo es y ha sido muy debatido y reflexionado desde diferentes disciplinas sociales; la economía, la ciencia política, la sociología, la administración pública, por citar solo algunas. Uno de los propósitos de este debate ha sido explicar la razón de ser de la institución estatal, su responsabilidad y sus prioridades en la gestión pública.

La discusión que se hace en este apartado tiene la intención de comprender la existencia del Estado capitalista, su responsabilidad social, para lo cual se recurre a algunas corrientes teóricas: el liberalismo clásico y el neoliberalismo; el marxismo; el estructuralismo y el neoestructuralismo, tomando como eje de análisis la concepción estatal al encarar los problemas sociales a través de políticas públicas; la definición y redefinición de la responsabilidad del Estado en la globalización y sus acciones dentro del sistema actual (Miguez, 2009).

De cada una de las corrientes que se exponen, en primer lugar, la explicación sobre la existencia del Estado; en segundo lugar, se repasan los asuntos que éste asume como su responsabilidad y de los que, de alguna forma, se desentiende; y, en tercer lugar, se analiza, desde cada interpretación teórica, las razones de intervención estatal. La propuesta de esta revisión es poner en perspectiva, cada tipo de Estado y su postura ante las cuestiones sociales para, posteriormente, justificar el estructuralismo – con las aportaciones del neoestructuralismo – para el caso específico de Paraguay, las políticas sociales, el sistema de protección social y los dos programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

#### **a. El Estado y su acción social subsidiaria**

En primer lugar, se revisa la corriente teórica del *liberalismo*. Dos de los ejes centrales de la postura del liberalismo son la libertad individual y la propiedad privada. Según la definición que hace Bobbio (Vargas Hernández, 2007), la corriente liberal como teoría económica, es partidaria de la economía de mercado; como teoría política, es simpatizante de un *Estado mínimo*, reducido a lo indispensable; y como ideología, se inspira en el individualismo que tiene raíces en la reforma protestante del siglo XVI, las revoluciones inglesas del siglo XVII y la influencia de los pensadores clásicos de los siglos XVII y XVIII (Vargas Hernández, 2007).

Para el liberalismo, los fenómenos económicos pueden ser explicados desde posturas teóricas amplias, ya que los estudiosos liberales clásicos fueron filósofos, abogados, economistas y utilizaron conceptos de varios campos, como la filosofía política, al explicar el funcionamiento de la sociedad capitalista (Mulot, 2009) haciendo interpretaciones de la realidad más allá de la económica.

Adam Smith, uno de los más destacados pensadores liberales, consideraba que la división del trabajo es el origen de la sociedad política y de la relación entre los individuos. Para los liberales, una sociedad política sin Estado es inconcebible: el Estado define a esa sociedad política y resguarda las libertades fundamentales, como un árbitro que organiza la sociedad y garantiza el pleno ejercicio de la libertad, por lo que no se concibe sociedad sin Estado, ya que no puede haber libertad individual sin leyes que definan el ejercicio de esa libertad<sup>4</sup> (Mulot, 2009).

---

<sup>4</sup> La existencia de interdependencias entre individuos hace de las leyes y los gobiernos. la condición *sine qua non* de la existencia de una sociedad política libre (Mulot, 2009).

El Estado es el conjunto de instituciones que brinda las condiciones para la convivencia, garantizando la libertad, igualdad individual y la propiedad privada. El liberalismo considera que la defensa de la propiedad individual y las iniciativas privadas están por encima de los intereses colectivos y son derechos inalienables; los seres humanos son racionales y pueden elegir por sí mismos, llevar una vida privada tal y como lo prefieran; así que la autoridad y la responsabilidad social, económica y cultural del Estado son limitadas. La separación de poderes estatales se justifica por la defensa de esas libertades individuales civiles y económicas, como fundamento del Estado que garantiza la igualdad ante la ley (Enciclopedia de Características, s.f.).

La teoría de la división del trabajo, que apunta a la organización racional de las actividades económicas<sup>5</sup>, es la que clasifica a los individuos entre *dueños del capital* y *los que no lo son*. Para los liberales, esta diferenciación no causa desigualdades sociales, sino que beneficia a todos (Mulot, 2009), la división del trabajo es favorable y es a través de las interacciones laborales que cada persona alcanza el mayor beneficio posible y los recursos para satisfacer sus intereses. Para la postura liberal, el Estado debe renunciar a ejecutar aquellas actividades en las que el sector privado es más eficiente, no obstante, no debe entenderse al liberalismo como enemigo del Estado, sino que, así como le niega algunas atribuciones, reconoce que su actuación es necesaria en otras áreas (Felto, 1996).

Para Hayek (Felto, 1996) “el Estado en una sociedad liberal tiene las numerosas demandas colectivas que puede y debe atender” y su responsabilidad es cubrir las necesidades de los más pobres, proporcionándoles una renta mínima a quienes no están en condiciones de producirla por sí mismos mediante su participación en el mercado (Felto, 1996). El Estado, ante estas situaciones, ofrece una red de protección social, financiada con impuestos y aportes que pagan todos los trabajadores con lo que se cubre a los pobres y desvalidos, aunque esta red no debe atentar contra la eficiencia y el funcionamiento del sistema económico.

La atención social que brinda el Estado en una sociedad liberal se refiere a la provisión de un conjunto de necesidades básicas a la población. La pobreza, para esta postura teórica, es un problema individual ante lo que el Estado implementa acciones como mecanismos de beneficencia, con garantías para el libre funcionamiento del mercado. En la atención social, según el liberalismo, es importante fijar el nivel mínimo de bienestar para las personas más desprotegidas, con acciones que se entregan como concesiones para hacer frente a situaciones de

---

<sup>5</sup> Incluyendo las consecuencias y resultados de esa organización.

desempleo involuntario, enfermedad o vejez. Según Pastorini “esas acciones son el resultado del interés general que moviliza al Estado a implementar medidas paliativas y correctivas, relativamente asistenciales o accesorias para asegurar el funcionamiento de la economía” (Lijterman, 2016).

La segunda corriente es el *neoliberalismo* que surgió y fue ganando espacio hasta que llegó a convertirse en la mejor alternativa a las crisis de la economía internacional, después de la Segunda Guerra Mundial (Vargas Hernández, 2007), se llegó a América Latina y el Caribe en la década de 1970 con el Golpe de Estado en Chile y se consolidó entre 1980 y 1990.

El neoliberalismo propone la intervención mínima del Estado en la economía, la desregulación del mercado, la privatización de servicios y bienes públicos, la reducción del gasto social y del tamaño del Estado; la canalización de los recursos hacia el sector privado, la apertura comercial, la adopción de tratados de libre comercio y la división internacional del trabajo para la integración económica. Esta propuesta incluye mecanismos de estabilización como la reducción de las cargas fiscales y del gasto social, fomento a la apertura comercial internacional y mejora de la productividad. Según la lectura del neoliberalismo, el Estado no debe competir con la iniciativa privada, sino brindarle a ésta, las garantías para su desarrollo, considerando que la excesiva regulación estatal en la economía desestimularía la libre circulación de bienes y del capital, elementos que dinamizan el funcionamiento del mercado (Vargas Hernández, 2007): *la vuelta a éste es la única manera de superar el estancamiento económico.*

Profundizando en la participación del Estado en el sistema, la propuesta neoliberal es redefinir el modelo de desarrollo, eliminando su intervención e imponiendo una economía libre, tanto interna, como externamente, que logre efectos positivos y estabilidad en términos macroeconómicos, disminuyendo el déficit fiscal y la inflación (Lechner, 1992). Tal es así que, según esta interpretación, la crisis es la consecuencia de la excesiva mediación estatal en los mercados y la hipótesis fundamental es que el sector privado elige mejor aquellas actividades en que especializarse. Es el mercado el que proporciona la orientación más adecuada a largo plazo, rechazando así cualquier medida de regulación y participación pública para impulsar cambios estructurales: *el Estado debe tener un papel pasivo* (Moncayo, 2002; Williamson, 2003; Serrano, 2000; Dallanegra, 2000 en Mujica).

Sin embargo, siguiendo con la idea de la intervención estatal, algunas actuaciones sociales sí son aceptables, específicamente aquellas que ayuden a los individuos más

desprotegidos, los más pobres y en condiciones desfavorables. En este sentido, son los mecanismos mercantiles los que resolverían el problema de la pobreza y asegurarían el pleno empleo con salarios adecuados (Mujica & Rincón, 2006). El bienestar social pertenece al ámbito privado y sus proveedores tradicionales son la familia, la comunidad y los servicios privados; el Estado solo debe intervenir para garantizar un mínimo de condiciones que ayuden a aliviar la pobreza, con estrategias de tipo beneficencia y asistencialistas (Laurell, 1992) para aquella población más carenciada y que es incapaz de proveerse su propio bienestar.

La corriente neoliberal, al igual que el liberalismo, considera importante el individualismo, la competencia y el mercado; limita también la intervención del Estado, en tanto planeador y conductor, como agente económico directo, y reduce además las funciones estatales relacionadas con el bienestar social. Una idea que parece contradictoria pero no lo es, es la necesidad de un Estado que garantice las condiciones para la expansión del mercado (Laurell, 1992). El Estado neoliberal, en lo económico, es a la vez facilitador y orientador para el sector privado, pero más activo que el Estado liberal, brinda las condiciones para el funcionamiento de la economía, protege los intereses privados y tiene la responsabilidad de ofrecer estabilidad; en lo social, específicamente, el Estado debe ser un ente regulador de excesos y fallas, aplicando programas de combate a la pobreza y de garantía para la paz social.

En síntesis, las intervenciones sociales neoliberales, que son *las políticas sociales actuales* y que se implementan en la mayoría de los países, son compensatorias (para paliar las consecuencias negativas del funcionamiento del mercado), transitorias (su duración está condicionada a la superación a esas consecuencias) y focalizadas (dirigida a la población más vulnerable y en situación de pobreza extrema) (Mujica & Rincón, 2006). Estas políticas sociales identifican como beneficiarios o sujetos de cobertura a aquellos individuos que están excluidos del sistema, que no participan del mercado laboral y están expuestos a mayor vulnerabilidad y pobreza. El Estado neoliberal interviene mínima y puntualmente para atender a esta población, con programas específicos de lucha contra la pobreza, como son las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas.

#### **b. El Estado como organización de clase**

La tercera corriente teórica propuesta para revisar el papel del Estado es el *marxismo*. Vale mencionar que, si bien Karl Marx no escribió una teoría del Estado, hizo grandes aportes e

interpretaciones sobre la naturaleza del Estado capitalista en su relación con la sociedad. Las principales contribuciones se dieron en tres campos: la filosofía (a través del materialismo dialéctico), las ciencias sociales (mediante el materialismo histórico<sup>6</sup>) y el análisis del sistema capitalista (Sunkel & Paz, 1970).

En el Manifiesto del Partido Comunista<sup>7</sup> “la historia de las sociedades en todas las épocas ha sido la historia de la lucha de clases”, lo que se interpreta como la dominación de un grupo social por otro, derivación de la división jerárquica de la sociedad en dos clases opuestas: burguesía y proletariado<sup>8</sup> (Marx & Engels, 1848). Engels, en el “Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, afirmó que este Estado es producto de la división de la sociedad en grupos sociales y surgió de la necesidad de frenar la oposición de clases. Para este autor, el Estado está del lado de la clase dominante y siempre actúa como mecanismo de contención de las clases dominadas (Isuani, s.f.). Lenin, otro pensador del marxismo, explica que el Estado es “un organismo de dominación de clase, creado por la clase dominante como un instrumento para la explotación de la clase oprimida” (...) (Isuani, s.f.). Y Poulantzas, por su parte, define como aparato estatal a “cualquier institución que materialice las relaciones de clase” (Poulantzas en Isuani, s.f.).

Estas proposiciones concuerdan en que, el Estado es un mecanismo de dominación, que puede ejercerse a través de la política, el ejército, los tribunales, las prisiones, etc. En la sociedad capitalista, basada en la apropiación privada de los medios de producción, el Estado es un arma en la lucha de clases que está en manos de la clase burguesa (Naranjo, 2010 en González-Jácome, 2017) para oprimir a clase proletaria. La clase burguesa o capitalista está compuesta por grupos económicos que no existen de manera independiente y por fuera del Estado, sino que tienen poder e influencia y que dependen en buena medida de la estructura estatal (Miguez, 2009).

Esta lucha de clases, que desemboca en crisis, se intensifica como consecuencia del funcionamiento del sistema capitalista (Sunkel, 1989) y según la interpretación marxista, el Estado es un agente al servicio de la burguesía pero que también es un mediador no objetivo, que

---

<sup>6</sup> El materialismo histórico puede ser considerado como la visión o el marco conceptual que permitirá, posteriormente, a Marx realizar su análisis sobre el sistema capitalista. En *El Capital* se encuentra un análisis más completo de la forma de funcionamiento del sistema capitalista (Sunkel & Paz, 1970).

<sup>7</sup> Versión publicada y distribuida por Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx (2011).

<sup>8</sup> Capitalistas y trabajadores, respectivamente.

favorece a los capitalistas y deja desprotegidos a los trabajadores. La única forma que el Estado esté a favor de estos últimos, garantizarles y proveerles sus derechos, es mediante la revolución, cuando la clase proletaria centralice todos los instrumentos de producción en el Estado, asumiéndose a sí misma como *proletariado organizado en clase directora* (Marx & Engels, 1848).

Se concluye, entonces, que la concepción marxista reconoce que el Estado defiende y reproduce los intereses de la clase propietaria, conteniendo a los trabajadores a través de sus instituciones y que les provee salarios miserables que apenas compensan el costo de producción. Es decir, que el Estado como aparato de dominación, de tinte evidentemente clasista, promueve el libre funcionamiento del mercado y defiende la propiedad de los bienes de producción y la única forma de que se implementen políticas sociales que protejan a los trabajadores, sería como resultado de la lucha de clases y la apropiación del aparato estatal.

Las políticas sociales, según la interpretación del marxismo, deberían ser entendidas como derechos universales para todos y no un privilegio para la clase dominante ni una concesión para los trabajadores. Las acciones sociales se orientarían a proveer educación, salud y otros servicios para que la población trabajadora ejerza sus derechos como parte del sistema y no simplemente como un factor de producción que aporta a la acumulación del capital.

### **c. El Estado, la estabilidad a largo plazo y el bienestar**

Otra corriente para entender el Estado y su postura ante lo social es la que propuso John Maynard Keynes, el *keynesianismo*, cuyo trabajo teórico y analítico ha servido a otros economistas para la investigación y el desarrollo de modelos de crecimiento en la política económica, principalmente fiscal, monetaria y del gasto público. En conjunto, estas propuestas tenían el objetivo de asegurar la estabilidad en el largo plazo, el pleno empleo y los salarios adecuados mediante la intervención estatal.

El Estado keynesiano, que surge en la década de 1930, marca una ruptura con la etapa liberal, proponiendo nuevos mecanismos de intervención para generar estabilidad y equilibrio, además de brindar atención social a la población, considerando las crisis, desigualdades y necesidades que el modelo liberal había generado. Este Estado estaba compuesto por una serie de entidades públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo y de la población en su conjunto, para reducir las diferencias sociales ocasionadas por el mercado liberal. Así

mismo, esta postura teórica no está en contra de las instituciones capitalistas, sino que las asumía como dadas en el sistema y las entidades públicas para la atención social a los trabajadores y la población en general, operaban a través de transferencias directas o indirectas, provisión de bienes y prestación de servicios (Isuani, s.f.).

El Estado ocupaba un lugar central en la economía que, a través de políticas públicas, buscaba equilibrar el sistema económico, los auges y las recesiones con políticas fiscales de corto plazo (Jahan, Mahmud, & Papageorgiou, 2014). Teniendo en cuenta que la influencia de Keynes se dio en un periodo de creciente inestabilidad, deflación, desempleo y manifestaciones obreras, secuela de la ineficiencia del modelo liberal vigente, este autor propuso la intervención estatal para mantener el nivel del gasto, de la inversión y de la productividad. Empero, “esta mediación debería ser indirecta: no es la propiedad estatal de los medios de producción la que resuelve las fallas del funcionamiento del sistema capitalista, sino que es el Estado el que debería ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir (...)”. El Estado, más bien, debería asumir una posición que coopere con la iniciativa privada (Sunkel & Paz, 1970).

La intervención estatal, entonces, se justificaría en épocas de crisis, cuando las personas y las empresas estuvieran dispuestas a aceptar una mayor mediación, a pesar de que eso limitaría el libre funcionamiento del sistema. La responsabilidad social del Estado sería proteger a todos aquellos grupos de población que habían sido excluidos del desarrollo por causa del mercado, brindar protección mediante el suministro de recursos, bienes y servicios hacia el mayor número de personas que lo necesiten. Con esto, la responsabilidad social tendía hacia la universalidad y, por lo tanto, buscaba la igualdad entre todas las personas (Portilla Marcial, 2005), aun cuando el verdadero interés fuera apaciguar las demandas y disminuir las posibilidades de mayor desequilibrio y desempleo.

Con relación a lo anterior, los problemas sociales se referían a la desigual distribución de la riqueza, los ingresos y las consecuencias de la desocupación. Dos de las propuestas para atender estas cuestiones se enfocaban, precisamente, en evitar el desempleo y en lograr una distribución más equitativa de los ingresos mediante la intervención del Estado, aunque no se abordaba el problema de la propiedad de los medios de producción ni otros obstáculos que están en la base de la distribución del ingreso (Sunkel & Paz, 1970).

En lo social, esta corriente consideraba la importancia del enfoque de atención a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba, con amplia participación estatal, dejando poco o casi

nulo espacio de actuación a la ciudadanía y a otros actores, a través de los mecanismos de intervención para proteger a las personas, en cuanto ciudadanos con derechos (Portilla Marcial, 2005). El Estado keynesiano, entonces, protegería a los trabajadores, pero no con la finalidad de atender las necesidades de este grupo, sino para sosegar las demandas, contrarrestar las crecientes desigualdades sociales, reactivar el ciclo económico y promover el consumo. La intervención social del Estado garantizaría la seguridad de la población por medio de transferencias de recursos, bienes y servicios, incluso políticas reguladoras específicas y generales (Filgueira, 1997 en Portilla Marcial, 2005), pero más que nada, como mecanismos de contención para el libre funcionamiento de la economía.

En conclusión, el Estado keynesiano tiene el objetivo de buscar la estabilidad económica, alcanzar el crecimiento con pleno empleo y asegurar el nivel de consumo, utilizando medidas de política fiscal para amortiguar los efectos de las crisis y mantener el equilibrio económico. En lo social, esta propuesta enfatiza que el Estado era el responsable de proveer políticas sociales universales y tender al bienestar de la población, aunque en la realidad, esto no se cumplía y el mecanismo para acceder a los servicios sociales fuera más bien participar en el mercado de trabajo, lo que lleva a reconocer que el acceso se daba a través de las políticas y sistemas de protección una vez alcanzado el carácter de trabajadores asalariados. Y, por último, se asume también que este Estado, con la implementación de sus políticas sociales, buscaba mitigar el descontento y compensar las necesidades de la población, más que garantizar y reconocer derechos universales. El Estado para esta corriente, aun cuando buscara atender a las necesidades y brindar protección a todas las personas, en el fondo tenía el interés de mantener el *status quo* económico sin mayores sobresaltos.

#### **d. El Estado y la interpretación latinoamericana del desarrollo**

Siguiendo con la revisión de las corrientes teóricas, ahora se revisa el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el *estructuralismo*, como escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y caribeños (CEPAL, s.f.b). La interpretación que hace la CEPAL sobre la situación de la región tiene el objetivo de contribuir al desarrollo con acciones que promueven y refuerzan las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y el mundo. La lectura de la realidad regional se propone superar las

desventajas productivas, tecnológicas y de intercambio comercial que limitan el desarrollo económico, al reconocer las interacciones que existen entre el centro y la periferia.

El principal referente de la institución, Raúl Prebisch, admitía la necesidad de pensar regionalmente la situación de América Latina y el Caribe y su condición de subdesarrollo. El subdesarrollo no podía identificarse como un simple estado de atraso o anomalía, sino como un modo de ser, un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías y que, como tal, requería un esfuerzo de elaboración teórica también específica (Rodríguez, 2001). Desde sus inicios en 1948, la CEPAL respaldaba la responsabilidad del Estado y la necesidad de transformarlo para vencer el atraso y las desigualdades regionales.

Para la CEPAL, el Estado que está en el centro de las preocupaciones políticas (Grigera, 2014), es el único con capacidad institucional y económica para impulsar la industrialización y el desarrollo (Mujica & Rincón, 2006). Sin embargo, la existencia de las características estructurales impide la expansión del mercado interno, tanto que el rol estatal es decisivo en la construcción de infraestructura y en la actividad productiva, incluyendo el mayor fomento de la industria. Para ordenar los esfuerzos de los países y alcanzar los objetivos del desarrollo, la planificación, en términos de la CEPAL, aparecía como uno de los elementos primordiales (Bielschowsky, 2009).

Para la CEPAL, el Estado fuerte direcciona la industrialización y la competitividad del sistema, orienta más efectiva y racionalmente la asignación de recursos productivos que si la regulación fuera hecha por el mercado, porque es éste mismo el que produce las desigualdades en la distribución inicial de los activos, sin embargo, el Estado tampoco debería proteger las empresas ineficientes simplemente por ser nacionales (Grigera, 2014). Según Prebisch, al Estado debería exigírsele que asuma un rol activo en el proceso de desarrollo (Prebisch, 1983 en Ormaechea, s.f.), es decir que su función estratégica sea implementar políticas hacia la transformación estructural y la reversión de la condición periférica regional para rebasar las condiciones de subordinación.

En cuanto a las acciones sociales del Estado estructuralista, el enfoque está en la provisión y garantía de los derechos, atención y servicios a toda la población. La universalidad, entonces, para el estructuralismo, sería la garantía de protección, inspirando la creación e instalación de las políticas sociales y los sistemas de seguridad social en los países de América Latina. El carácter universal de estas acciones se refiere a los derechos de todos los ciudadanos,

en el acceso general a beneficios y servicios sociales, que creen y fortalezcan el capital humano y generen crecimiento de la economía. Esta postura de la CEPAL se aproxima a la propuesta de Keynes al poner al Estado en el centro del sistema económico y de las acciones sociales, principalmente porque considera que estas últimas deben ser universales y son parte de las estrategias de desarrollo que los países deben impulsar, guiar al mercado, promover mayor participación e incentivar el consumo y la productividad.

En la década de 1990 se dio la renovación del posicionamiento de la CEPAL y Fernando Fajnzylber fue uno de los principales referentes del *neoestructuralismo*. Este autor proponía la revisión del estructuralismo, con la intención de evaluar las oportunidades y los desafíos del desarrollo para economías abiertas y con Estados activos, pero menos intervencionistas (Bielschowsky, 2009). Para Fajnzylber, que se mostraba contrario al neoliberalismo, el desarrollo suponía un papel importante del Estado para impulsar el progreso técnico basado en la acumulación de conocimientos, estableciendo nuevas referencias para el análisis del pensamiento de la institución (Bielschowsky, 2009).

Este nuevo posicionamiento de la CEPAL también flexibilizó la idea de las políticas de desarrollo que estuvo vigente durante cuatro décadas, reconociendo la necesidad de revisar la participación del Estado en la vida económica, sus instrumentos y sus mecanismos de intervención. El rol de las instituciones y la democracia resultaban claves, ya que esta última permitiría la transformación productiva y social con equidad (Torres, 2006 en Bielschowsky, 2009), a la par de promover la igualdad como principio en la atención social.

Es necesario recalcar que el neoestructuralismo considera que la transformación productiva debe estar acompañada de medidas redistributivas, la superación de la heterogeneidad estructural que necesita de un periodo bastante largo (Mujica & Rincón, 2006), se impone la necesidad de considerar la equidad para generar mejores condiciones de desarrollo y reasignar los recursos entre la población. Estas nuevas condiciones de desarrollo se darían por la vía de la *transformación productiva con equidad*, indispensable para la convergencia, pero que también es problemática y que requiere de la orientación del Estado (Bielschowsky, 2009).

El actor fundamental para alcanzar el desarrollo, según el neoestructuralismo, sigue siendo el Estado; en tanto que el desarrollo es el resultado de las acciones complementarias del gobierno con otros actores privados (Odio Ayala, 2010), bajo la idea de un proyecto nacional – común. En este sentido, son también responsabilidades estatales la implementación y

cumplimiento de las estrategias para alcanzar esa transformación; la aplicación de las políticas fiscales para ampliar tanto el ahorro nacional, el crecimiento y el empleo productivo, basados en la consolidación sólida y permanente del equilibrio fiscal (Odio Ayala, 2010).

Los recursos fiscales, según lo que promulga el modelo neoestructuralista, son los que financian las políticas sociales, que están dirigidas a la inversión en capital humano<sup>9</sup> (educación, capacitación, salud y nutrición) y la seguridad social (Odio Ayala, 2010), como ejes fundamentales de esa transformación productiva con equidad (CEPAL/UNESCO, 1992 en Bielschowsky, 2009). Otras cuestiones de interés para el neoestructuralismo, que deben ser impulsadas por el Estado, son el enfoque de derechos, la ciudadanía y la cohesión social, asimismo las dificultades para ejercer plenamente esos derechos de ciudadanía.

Los principios fundamentales de la política social para el neoestructuralismo y que coincidan con el estructuralismo, abarcan la universalidad (garantizar a todos los ciudadanos protecciones o beneficios), la solidaridad (participación diferenciada en el financiamiento y acceso según la capacidad económica de las personas, lo que asegura la universalidad y la equidad), la eficiencia (el logro de los mejores resultados posibles en cuanto a la cobertura, calidad y recursos), la equivalencia (como vínculo entre las contribuciones y los beneficios) y la integralidad (en su relación con la política económica y los sectores de la política social) (CEPAL 2000, en Mujica & Rincón, 2006).

En resumen, la posición del neoestructuralismo recalca la necesidad de articular e integrar la política económica con la política social, además de plantear el carácter integrador e integral de las acciones sociales, expresando el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales a garantizarían los derechos a las personas (CEPAL 2000, en Mujica & Rincón, 2006). La articulación entre las políticas, económica y social, dentro del enfoque neoestructuralista, se refieren a la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del crecimiento económico, para alcanzar desarrollo, con equidad y redistribución, lo que lleva a mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto.

El Estado es el responsable del desarrollo y la superación de la heterogeneidad estructural y es el que debe promover las estrategias para la atención e inclusión social de toda la población, impulsando acciones que mejoren las condiciones de participación en el mercado internacional

---

<sup>9</sup> La idea de inversión en capital humano coincide con las propuestas que hace el neoliberalismo al proponer acciones focalizadas en determinadas áreas sociales (salud, educación, combate a la pobreza).

para alcanzar la transformación productiva con equidad y que disminuya las brechas que existen entre los países de América Latina y el Caribe y el resto del mundo.

La implementación de medidas de protección social para todos los ciudadanos, además, propende a generar los mecanismos de participación en condiciones menos precarias y más productivas, con políticas en educación, salud y otros servicios sociales. Los conceptos de ciudadanía e inclusión otorgan mayor justicia social para las personas ante las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista.

El Estado, tanto para el estructuralismo como para el neoestructuralismo, es el eje fundamental que coordina las acciones y medidas para alcanzar el desarrollo y el crecimiento de los países, aprovechando las ventajas comparativas con que cuentan. El subdesarrollo de América Latina y el Caribe solo podrá ser superado con mayores niveles de industrialización, reducción de la dependencia de las brechas económicas y tecnológicas con los países desarrollados.

## **2. Análisis y explicación de las políticas sociales desde el estructuralismo**

### **a. Evolución del pensamiento estructuralista**

Una de las ideas fundamentales de la CEPAL es la división de la economía mundial en dos polos *centro y periferia*<sup>10</sup>, lo que también diferencia las estructuras productivas, el intercambio y la transferencia tecnológica que se da entre esos polos. En el largo plazo, esta estructura desigual es la que confirma el atraso productivo y tecnológico entre los países de la periferia y el deterioro en los términos de intercambio con las economías de los países del centro (Mujica & Rincón, 2006), ensanchando cada vez más las brechas que existen.

Históricamente, los estudios de la CEPAL se han basado en el *método histórico – estructural*<sup>11</sup> considerando las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países latinoamericanos, en oposición a las economías centrales, desde la perspectiva de la transformación de mediano y largo plazo. Esta condición de centro –

---

<sup>10</sup> La condición de periféricos y centrales se entiende como países subdesarrollados y desarrollados, respectivamente.

<sup>11</sup> El método histórico – estructural permite la interacción de los enfoques deductivo e histórico – interpretativo, ocupándose de la trayectoria de los agentes e instituciones y del diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos (Bielschowsky, 2009). Este método analiza la forma en que las instituciones y la estructura productiva condicionan la dinámica económica de los países en desarrollo y generan comportamientos distintos a los de los países desarrollados (CEPAL, s.f.b).

periferia se constituyó en una de las bases de la *teoría del subdesarrollo* y en los cimientos del estructuralismo latinoamericano (Rodríguez, 2001). Desde su creación a finales de la década de 1940, el pensamiento de la CEPAL se ha ido ajustando a la realidad, los cambios y transformaciones de América Latina y el Caribe, reconociendo prácticamente, en cada década de los últimos setenta años, *una idea clave* a partir de la cual se desarrollan las discusiones, interpretaciones y propuestas para alcanzar el despegue económico y el desarrollo de los países.

Específicamente, durante la década de 1950 el interés de la CEPAL estuvo en “alcanzar el desarrollo latinoamericano promoviendo políticas de industrialización conducidas por el Estado para reducir las brechas entre economías desarrolladas y las economías en desarrollo”; en la década de 1960 se enfocó en “realizar reformas agrarias y aplicar políticas de redistribución de ingresos que permitan reducir la heterogeneidad estructural y la dependencia para dinamizar el desarrollo”; en la década de 1970 se intentó “establecer estilos de desarrollo con patrones de producción, consumo y distribución sostenibles para el medio ambiente y la sociedad, y promover las exportaciones regionales de manufacturas”. En la década pérdida de 1980, el interés de la institución fue “renegociar la deuda externa y aplicar ajustes macroeconómicos para retomar el crecimiento y aplicar políticas de mitigación de costos generados por la crisis de la deuda” (CEPAL, 2018a).

Entre las preocupaciones de la CEPAL se destacan la desigualdad, la pobreza, la exclusión y el creciente desequilibrio social urbano (paralelo a la modernización promovida por la industrialización y la marginalización). Estos temas profundizan la importancia que iba adquiriendo la cuestión social para la institución, tanto que las investigaciones de diversos autores estructuralistas se han referido al diagnóstico la pobreza y a la mala distribución del ingreso, la concentración del capital, la heterogeneidad estructural, el subempleo, el bajo nivel de remuneraciones resultante de la baja productividad media, entre otros (Bielschowsky, 2009). En todos los casos, el elemento común es que la CEPAL propone la intervención estatal en la orientación de las estrategias de desarrollo e industrialización de los países de América Latina.

Otro aspecto que determina las condiciones de subdesarrollo y pobreza rural en la región es el régimen de propiedad de la tierra, debido a la coexistencia de grandes latifundios y pequeñas propiedades agrícolas en los países, lo que acentuaba la especialización y dependencia de los recursos naturales. Los programas de reforma agraria, entonces, aparecían como uno de los mecanismos para modificar este sistema de propiedad (Berthomieu, Ehrhart, & Hernández-

Bielma, 2005) que generaría mejores condiciones para el desarrollo y el progreso, además de disminuir las brechas tecnológicas y de intercambio con los países más desarrollados.

Las interpretaciones sobre el nivel de desarrollo de la región y sus causas, tanto en lo que respecta al sistema productivo, las relaciones que se dan entre los países de ambos polos, así como las acciones desarrollistas del Estado, exponen que el interés de la CEPAL, en su primera etapa fue proponer reformas y estrategias que impulsaran el avance de América Latina hacia mejores condiciones económicas y sociales.

La segunda etapa del pensamiento de la CEPAL, el neoestructuralismo, cuyo avance ideológico se daba como alternativa a las ideas y reformas neoliberales, en realidad tendía a profundizarlas y expandirlas en la región (Grigera, 2014). En esos mismos años, casi todos los países avanzaban hacia la apertura comercial y financiera, incluyendo privatizaciones y reducción de la intervención estatal, tanto que las propuestas neoestructuralistas reconocían la necesidad de reformas institucionales, pero se oponían a algunas recomendaciones centrales del Consenso de Washington (Bielschowsky, 2009).

Las ideas claves del neoestructuralismo incluían en 1990 “conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva mediante la incorporación de progreso técnico en la estructura productiva”. Ya con la llegada del siglo XX, los temas principales fueron “equilibrar las asimetrías de la globalización para alcanzar un desarrollo basado en la transformación productiva, la equidad distributiva y la cohesión social”. En la década actual, el interés está en “promover un desarrollo sostenible mediante un cambio estructural progresivo, un gran impulso ambiental y pactos para la igualdad sobre la base de la Agenda 2030 y sus objetivos de Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2018a).

La etapa de renovación se caracteriza por la continua madurez y refinamiento del pensamiento de la CEPAL, *el cambio y la continuidad* que según Bielschowsky tiene que ver con que “el neoestructuralismo es heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en la asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental” (Bielschowsky, 2009). Una de las ideas fundamentales de esta etapa es la transformación productiva con equidad que propone aumentar la productividad de las economías, incluyendo el principio de equidad en la redistribución de los beneficios de esa transformación y que, además, ayudaría a superar la situación de heterogeneidad estructural, al acortar las brechas.

En el pensamiento neoestructuralista también se incluyen la flexibilización laboral, la apertura financiera y el manejo macroeconómico en un contexto de estabilidad y convertibilidad financiera; la aplicación de nuevas políticas industriales, tecnológicas y comerciales; la reorientación de las reformas de los sistemas de pensiones y el diseño de políticas sociales en diferentes áreas con sostenibilidad ambiental (Bielschowsky, 2009). Esta actualización del pensamiento de la CEPAL se refiere a “una agenda positiva” con conceptos relacionados al crecimiento a largo plazo y a la justicia social a la par de la construcción de una sociedad más igualitaria y justa (Bielschowsky, 2009).

En ambas etapas, el Estado desempeña un lugar central como agente orientador y promotor de las políticas de desarrollo y crecimiento. Es el Estado el que diseña y ejecuta las estrategias para la industrialización y la superación de las condiciones de subdesarrollo, al identificar las áreas en las que se elevarían la productividad y se generarían empleos de mejor calidad para los trabajadores. Las funciones sociales del Estado, para ambas versiones del pensamiento de la CEPAL, abarcan la protección de las personas en su carácter de ciudadanos con derechos.

#### **b. Justificación de la adscripción al pensamiento estructuralista**

La actuación del Estado puede interpretarse desde diferentes posturas y, de acuerdo con ellas, asumir y reconocer las responsabilidades estatales ante *lo social*, definir los mecanismos de intervención, las prioridades y los derechos que reconoce como legítimos. Mientras unas corrientes teóricas justifican la intervención del Estado para impulsar el crecimiento económico, otras niegan cualquier tipo de participación estatal y otras se expresan a favor de la articulación entre el sector privado y el sector público, para coordinar las funciones de cada uno en determinadas áreas o para incentivar la industrialización que lleve a aumentar la capacidad de crecimiento y superar el subdesarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Esta revisión puso en el centro de la discusión al Estado capitalista, entendiendo que a partir de la llegada del *capitalismo* a la región fueron dándose importantes ajustes y ordenamientos en la estructura productiva y en la relación entre los países del centro y la periferia. A lo largo de la reflexión se fue mostrando la concepción del Estado y su rol social según cada una de las corrientes teóricas exhibidas, con respecto al objetivo de este capítulo *sentar las bases para el análisis del caso de Paraguay, reconociendo los conceptos claves y*

*dimensiones analíticas para analizar y discutir los determinantes de la concepción de la política social, sus alcances y limitaciones.*

Como resultado de la revisión realizada, esta investigación asume al estructuralismo como marco teórico para la explicación de la visión del Estado paraguayo, para la interpretación de la política social y de los dos programas de combate a la pobreza, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

Esta adscripción se justifica, en primer lugar, en que la corriente de la CEPAL, tanto el estructuralismo, como el neoestructuralismo, explica la realidad de América Latina y el Caribe, sus características, sus problemas, las transformaciones sociales y políticas como consecuencia del debate propio sobre sus particularidades y condiciones estructurales, propone mecanismos de intervención particulares y específicos para la región, sin recetas o estrategias copiadas de otras regiones, cuyas características son diferentes.

Con relación a este primer punto, la *situación de subdesarrollo*, considerada más bien una condición que resulta de la combinación de varios factores: la *especialización productiva*, la *heterogeneidad estructural* que se da entre países y dentro de ellos, que profundiza las *brechas en las relaciones de intercambio entre el centro y la periferia*. La corriente teórica de la CEPAL fundamenta su análisis en las condiciones estructurales internas (propias de los países de la región) que determinan el crecimiento, el progreso técnico y las relaciones entre estos y los países del centro, el empleo y la distribución del ingreso; poniendo especial énfasis en el papel del Estado en la atención de las necesidades sociales (CEPAL, s.f.a).

Y, en segundo lugar, los conceptos del estructuralismo y su corriente renovada, el neoestructuralismo, *explican e interpretan los procesos históricos, económicos y políticos de la región*, para luego proponer *estrategias de desarrollo con la orientación del Estado*, determinando la concepción social de éste, junto con las responsabilidades públicas, más allá de la participación en el mercado, *no como trabajadores, sino ciudadanos con derechos*. El estructuralismo interpreta la trayectoria de América Latina y sus cambios a partir de *mensajes o ideas fuerzas* que ponen su atención en diferentes etapas de la evolución histórica de la región y cuya vigencia coincide con una década (CEPAL, s.f.a).

*El Estado debe ser el principal responsable en la planificación y conducción de las políticas de desarrollo, la generación de infraestructura y la promoción la actividad productiva; la universalidad de las políticas sociales* es un derecho de todos los ciudadanos, centrando el

acceso general a servicios sociales, con el objetivo de preparar al capital humano para su participación en el mercado, el crecimiento económico y así, hacer posible la redistribución los ingresos entre la población desde la inclusión en el aparato productivo. La idea de invertir en el capital humano es una propuesta del neoliberalismo que reconoce que este capital es un recurso para el mercado, con el propósito de aumentar el nivel de productividad y para reproducir el sistema económico.

Otro aspecto que justifica la adscripción al pensamiento de la CEPAL, específicamente al estructuralismo, es que se destaca la importancia de un *Estado fuerte e interventor* que participa con mayor activamente en lo económico y social, para conducir a los países hacia la senda del desarrollo. En tanto que en la adscripción al *neoestructuralismo*, se considera que el papel de las instituciones y de la democracia es fundamental para lograr *la transformación productiva con equidad*, en el nuevo contexto internacional, que se muestra más abierto y globalizador.

Este trabajo también considera relevante la articulación de las políticas de corto, mediano y largo plazo en los procesos de planificación para el desarrollo, lo que llevaría a aumentar la competitividad, la eficacia y la eficiencia de las acciones estatales de los países de América Latina y el Caribe. Esto último tiene que ver con que el neoestructuralismo propone que las acciones sociales sean integradoras e integrales, entendiendo los derechos de las personas como universales, con políticas sociales solidarias, eficientes y equivalentes.

Retomando la revisión de las diferentes corrientes teóricas sobre el rol social del Estado, queda claro que éste asume distintas posiciones, dependiendo de cuales sean sus objetivos últimos y su interpretación de los verdaderos problemas. En este sentido, la política social puede abarcar desde concesiones, programas compensatorios y asistenciales de transferencia condicionada y focalizada de ingresos hasta programas de carácter universal que dan cobertura a los individuos en su carácter de ciudadanos; utilizando diferentes mecanismos e instrumentos de intervención.

Un concepto preliminar sobre la política social sería definirla como un *conjunto de acciones públicas que buscan atender las necesidades de la población y brindar bienestar social para enfrentar los efectos del funcionamiento del sistema capitalista. Estas acciones están determinadas y condicionadas por el rol que el Estado asume como propio, de acuerdo con el modelo de crecimiento vigente y según el verdadero interés que rige al sistema.* Este concepto preliminar, antes de definir a la política social como cierre de la reflexión de este capítulo,

enfatisa la necesidad de la conexión de las políticas sociales con las normas y los valores de cada sociedad, para enfrentar y solucionar los problemas de la población, según una jerarquía específica y con la mayor racionalidad posible (Donati & Lucas, 1987) en el uso de los recursos públicos.

Si bien en la provisión de servicios sociales también participan el mercado y la sociedad, es el Estado el que supervisa las pautas y fija los niveles mínimos de bienestar de las políticas sociales para la población, según sea la concepción particular. Los problemas sociales que se priorizan y cómo se gestiona *el vínculo entre problema social y política social* (Repetto, 2009) depende de cómo se entienden las necesidades, retos y desafíos con que se enfrenta un Estado determinado.

Una de las conclusiones de este capítulo es, por lo tanto, que es *el Estado es el responsable privilegiado de atender las necesidades y demandas la población, además de generar los espacios y oportunidades para el crecimiento y el desarrollo*. Esto tiene que ver con que la política social que efectivamente se implementa en la región tiene la intención de mejorar el bienestar de las personas, incluyéndolas en los procesos económicos.

El Estado ante la pobreza, reconocida como problema principal de las sociedades actuales y reforzando la afirmación anterior, las políticas sociales tienen el objetivo de luchar o mitigarla contemplando sus causas y consecuencias; asentada ya la idea de que el Estado propone diversas respuestas para solucionarla, es la corriente estructuralista la que brinda el teórico apropiado para ratificar la importancia de la recuperación del Estado paraguayo como agente central en la construcción y consolidación del desarrollo con inclusión social para todos los ciudadanos.

Otra de las conclusiones de este capítulo es la definición de política social como *el conjunto institucionalizado de acciones o intervenciones públicas implementadas para enfrentar las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista. Acciones estatales que tienen el objetivo de procurar el bienestar social inclusivo, combatir la pobreza y sentar las bases para la participación de la población en los procesos de crecimiento y desarrollo*.

Para conectar todo lo expuesto hasta aquí con el caso de las políticas y los programas sociales en Paraguay, se reconoce que el país cuenta con características estructurales, ha transitado por ciertos procesos y se ha enfrentado a problemas políticos y económicos que han orientado las respuestas estatales en materia social. Si bien, se admite que las políticas sociales han estado subordinadas a las políticas económicas y a la participación del país en la economía

mundial, las acciones estatales se han dado con rezago y han procurado combatir la pobreza, la desigualdad y los efectos negativos del funcionamiento del sistema. Es también importante destacar que el problema de la propiedad de la tierra es un factor que genera 7 conflictos sociales, económicos y políticos de larga data que impiden el despegue de los países.

Para el análisis de las políticas sociales de Paraguay se consideran importantes las particularidades territoriales, étnicas y culturales del país y cómo éstas han dispuesto el rol del Estado ante los problemas sociales. La pobreza, la desigualdad y las brechas afectan más profundamente a determinados territorios (como el área rural) y a determinados grupos poblacionales (como las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas), tanto que los programas sociales están organizados en base a la universalidad, la focalización y la sectorialidad.

Como resultado de la valoración de las diferentes corrientes y la adscripción al pensamiento estructuralista – neoestructuralista, se identifican los conceptos principales y las dimensiones analíticas que abonarán al cumplimiento al objetivo principal de esta investigación para revelar los determinantes en la concepción de la nueva política social del Estado paraguayo. Luego de la reflexión y debate entre las diferentes posiciones teóricas, surgen algunas preguntas para el análisis de las políticas sociales en Paraguay *¿Cuál es la responsabilidad asumida por el Estado en el periodo 1989 - 2017 ante las necesidades sociales y cómo orienta sus políticas de desarrollo? ¿Cuáles han sido los determinantes de la acción social del Estado en la definición de las políticas sociales?* Y, el Estado, a lo largo del periodo que se analiza en este trabajo *¿Cómo ha respondido a las demandas sociales y a las necesidades de mejorar las condiciones de vida de la población y redistribuir los ingresos?*

Tanto el estructuralismo, como el neoestructuralismo, sirven de sustento y conexión con el siguiente capítulo donde se estudian los diferentes modelos de crecimiento por los que transitó América Latina y el Caribe, desde donde se reflexionan las alternativas para enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad, cambios y reconfiguraciones en las estrategias del Estado.

## **DOS: Trayectoria de la política social en América Latina y el Caribe**

Este segundo capítulo tiene el objetivo de reflexionar sobre la postura del Estado ante la política social en el contexto de los problemas de América Latina y el Caribe desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Las políticas sociales y sus énfasis han ido ajustándose de acuerdo con los modelos de crecimiento a lo largo de la historia de la región; transitando desde formas de asistencia caritativa, pasando por la atención al desempleo (Montagut, 2004), hasta llegar a la focalización en poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Para dar cumplimiento al objetivo del capítulo, en primer lugar, se discute sobre el rol del Estado en la región, tomando en cuenta los modelos de crecimiento, resaltando el camino recorrido por la política social. En segundo lugar, se exponen las transformaciones sociales, desde 1970 hasta la actualidad, la inclusión del enfoque de derechos y de ciudadanía en los sistemas de protección social y su relación con el mercado de trabajo.

En cuanto a los modelos de crecimiento que se estudian en este capítulo, se rescatan los que estuvieron vigentes desde la llegada del capitalismo a América Latina: el *crecimiento hacia afuera*, la *sustitución de importaciones* y la *etapa neoliberal*. En cada uno de estos, el Estado fue asumiendo diferentes posturas buscando conformar el modelo de crecimiento ideal o más adecuado a las particularidades y condiciones estructurales de la región.

En la revisión de los modelos de crecimiento, se hace especial énfasis en la década de 1970, momento en el que se inició la instalación de la hegemonía neoliberal, tanto ideología económica como política, que trajo consigo importantes cambios en todos los ámbitos, influyendo en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y por supuesto, en el enfoque y las prioridades de las políticas sociales.

Los países de la región han dependido históricamente de la extracción de recursos naturales, actividad económica a partir de la cual se desprenden las demás, incluso la industrialización, el comercio internacional y toda forma de participación en el mercado. Por un lado, debido a esta dependencia de la economía primaria, a pesar de los periodos favorables de crecimiento económico, un gran porcentaje de la población ha vivido y vive en condición de pobreza (CEPAL, 2016). Por otro lado, la dependencia y la especialización han mantenido y profundizado las brechas en los términos de intercambio con los países del centro y perpetuado la heterogeneidad estructural, característica de los países latinoamericanos. Algunos otros factores que también han afectado el nivel de desarrollo regional tienen que ver con la

concentración del ingreso y de recursos productivos, la apropiación desigual de los beneficios del crecimiento; la introducción leve y tardía de la tecnología.

La política social ha ido cambiando a lo largo de la historia de América Latina y el Caribe – en el contexto de los modelos de crecimiento – como efecto de diferentes combinaciones en las orientaciones, conceptos de responsabilidad social y prioridades reconocidas.

### **1. Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe**

La cuestión social siempre ha formado parte de las funciones de los gobiernos de los países de América Latina, pero el modo en que el Estado ha desempeñado sus responsabilidades ha ido cambiando a lo largo de la historia. Aunque los procesos que se dieron en la región no hayan sido estrictamente homogéneos, en esta investigación se asume que rol estatal ha estado determinado por tres modelos o etapas de crecimiento (Marchesi, 2004; Cohen y Franco, 2005; Andrenacci y Repetto, 2006 en CEPAL, 2011):

- a) la etapa de crecimiento hacia afuera, que abarca el periodo comprendido entre los años 1850/70 y 1930, previa a la Gran Depresión,
- b) la etapa de industrialización y crecimiento hacia adentro, luego de 1930 y hasta 1980,
- c) la etapa neoliberal, desde 1980, vigente hasta la actualidad

En la primera etapa se dio la fase *del modelo de crecimiento hacia afuera* (fase previa liberal o primaria liberal) en la que los países latinoamericanos se especializaban en la exportación de bienes primarios, que sostenía la estructura productiva y que también incluía los servicios, infraestructura y el propio aparato estatal (Rodríguez, 1971) a cambio de productos manufacturados. Esta especialización que podría interpretarse como el origen de la dependencia y del subdesarrollo tuvo consecuencias en los intercambios económicos internacionales. El Estado, que en esta fase respondía más bien a características liberales, tenía como función principal mantener la seguridad externa, el orden y estabilidad interior, asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos (Franco, 2001), es decir, el Estado cumplía la función de policía (Cardoso, 1994 en Franco, 2001).

El modelo de crecimiento hacia afuera se fundamentaba en factores externos a los países, como lo fue la demanda de los grandes países del centro. Esta demanda fue uno de los elementos principales del crecimiento, que dependía de la disponibilidad de factores productivos (como los recursos naturales) y que permitía la instalación y expansión de las exportaciones, para ampliar

el nivel del producto o los ingresos (Rodríguez, 1971). Todo esto se traducía en que el nivel de ingresos de los países dependía de la flexibilidad de la oferta de los productos de exportación y de la evolución de la demanda internacional (Rodríguez, 1971).

Durante esta etapa, la política social no era una responsabilidad concreta del Estado, tanto que para solucionar los problemas de la sociedad se ponían en marcha otro tipo de estrategias como, por ejemplo, los países con fuerte inmigración europea implementaron acciones privadas en las áreas de salud y educación, impulsadas por los propios interesados. Este Estado, además de liberal, era docente, laico y aunque estaba organizado centralizadamente (CEPAL, 1996), tenía escasa regulación (CEPAL, 2011b). La intención estatal era la de transmitir valores y principios nacionales para crear la nación (Solís San Vicente, 2001).

Durante esta primera fase, la *atención social*, manifestada a través de la protección y la promoción, estaba dirigida a brindar seguridad social para el sector laboral – formal – urbano. En tanto que, la *asistencia social* se concebía como caridad, a la par que se instalaban las primeras políticas sectoriales de educación y salud (CEPAL, 2011b). Considerando que la estructura productiva de los países estaba enfocada en proveer al mercado internacional, los servicios públicos se orientaban a satisfacer las necesidades de los centros urbanos, que eran los enlaces principales con las economías externas. El financiamiento público se daba a partir de los ingresos por exportaciones (Rodríguez O., 1971).

En un segundo momento, el modelo desarrollista *de industrialización sustitutiva de importaciones* (ISI) y su modelo teórico (el enfoque estructuralista del desarrollo) fue aplicado en América Latina y el Caribe desde la Gran Depresión hasta inicios de 1980. Si bien en algunos países este modelo se inició con la crisis de 1929, en otros empezó antes y en otros, mucho después (Franco, 2001). Este modelo entendía que el desarrollo se daba a partir de la industrialización promovida desde el Estado, al mismo tiempo que se ampliaban sus funciones en lo económico y lo social.

El objetivo de este modelo era ampliar el mercado mediante la industrialización, fundamentalmente a través del mercado nacional, en el que fuera posible instalar industrias con mayor capacidad productiva y mayor progreso tecnológico mediante la especialización (Ruíz Uzcátegui, 2014). Específicamente, en lo social, la distribución de los beneficios de esa industrialización permitiría que todos los miembros de la comunidad se beneficiaran de la estructura industrial (Ruíz Uzcátegui, 2014).

La atención social se organizaba en torno al trabajo y la seguridad social cubría al sector laboral – formal – urbano, buscando proveer apoyo e ingresos a los trabajadores y sus familias ante riesgos de viudez, invalidez y enfermedad. La asistencia social se componía de subsidios al consumo de alimentos y combustibles, especialmente para la población que quedaba excluida de la seguridad social porque no participaba en el mercado de trabajo. La atención se centraba en la salud y la educación (CEPAL, 2011b), preparando a la población para su participación en la economía, en sectores donde el Estado era a la vez *financiador* y *proveedor* (Antía, 2018).

En este modelo, la intervención estatal se justificaba por la existencia de barreras estructurales que impedían la expansión interna del mercado y el objetivo principal era alcanzar el crecimiento mediante estrategias políticas y económicas que elevaran los niveles de producción, además de satisfacer las necesidades y las carencias sociales que iban en aumento, a través de la industrialización. En esta fase, el Estado asumió nuevos roles, se hizo interventor, planificador, empresario y social, para la definición del modelo de desarrollo hacia adentro, protegiendo la producción interna, estableciendo aranceles a la competencia extranjera para defender y fomentar la industria nacional. El Estado era también el encargado de aquellas actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que eran necesarias para desarrollar otras actividades productivas (CEPAL, 1996).

Durante esta etapa, el Estado se proponía alcanzar altas tasas de productividad para luego redistribuir los beneficios de ese crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la población (Solís San Vicente, 2001). En los años 1970 se fue agotando el modelo y las necesidades de la población fueron ampliándose por el aumento demográfico, la concentración de ingresos, la mala distribución de los recursos, el estancamiento del empleo, entre otros. Como resultado del modelo hacia adentro “se esperaba solucionar el problema del tamaño de los mercados nacionales, producir más eficiente y competitivamente, y acelerar la transformación productiva de los países” (Ruíz Uzcátegui, 2014)

Ya en la década de 1980 hubo importantes recortes en los presupuestos destinados a programas sociales, con lo que se agravó la pobreza (Franco, 2001), sin embargo, estos programas públicos ya habían ganado prestigio y a pesar de reconocerse que no hay una relación causal entre gasto social y pobreza, sí se vinculaba a esta última con los ciclos económicos (CEPAL, 1996). El aumento de la pobreza estaba relacionado con la caída de la actividad

económica y del empleo, tanto que los mecanismos de compensación social no daban abasto para cubrir a la población afectada (Franco, 2001).

Las acciones sociales, en este modelo, se enfocaban en atender al trabajador asalariado, buscando crear la clase media (CEPAL, 1996) y con esto asegurar el consumo nacional a través de la demanda y la relación entre *salario – asistencia – bienestar*. El sistema de protección social respondía a las presiones de la creciente organización sindical, promovida por la concentración obrera y por la importancia que iba adquiriendo la industria. Aunque un gran porcentaje, los trabajadores informales, quedaba fuera de la cobertura social, especialmente aquellos residentes en las zonas rurales.

En un tercer momento, pero todavía en la década de 1980, cuando la globalización y la apertura comercial eran inminentes, se sumaba la crisis de la deuda externa y el estancamiento de la economía, se inició el *modelo neoliberal*. La propuesta fundamental de este modelo era la vuelta al mercado para la superación del estancamiento económico, ya que esta era la única forma de resolver el problema de la pobreza y asegurar el funcionamiento eficiente del sistema económico (CEPAL, 1996).

El Estado, en el modelo neoliberal, es principalmente defensor del libre mercado, promotor de la competencia, apertura financiera e impulsor de la liberalización de los regímenes laborales; las intervenciones estatales se materializan a través de instrumentos de política fiscal, monetaria y arancelaria, con la idea de consolidar un mercado global. La política macroeconómica tiene la intención de controlar el índice inflacionario y garantizar el pago de la deuda externa de los países de América Latina (Mujica & Rincón, 2006).

Para este modelo, el sector privado toma mejores decisiones que el Estado, porque elige las actividades en las que debe especializarse, se orienta mejor hacia la competencia y el crecimiento; rechazando cualquier tipo de regulación y de participación pública en el funcionamiento de la sociedad: el Estado, entonces, tiene un papel pasivo, pero que genera y garantiza las condiciones para el funcionamiento del sistema. Las críticas neoliberales sobre las funciones y al tamaño del Estado se refieren a los efectos negativos que podrían darse en la eficiencia productiva y su impacto amplificador del gasto fiscal; entonces, la contracción del aparato estatal se da a través de la privatización y la venta de empresas públicas, reducción de ministerios y la canalización de los recursos hacia al sector privado (Bitar 1988 en Mujica & Rincón, 2006).

Las acciones sociales que el Estado neoliberal ejecuta se dividen en seguridad social y asistencia social. La seguridad social tradicional, que es el modelo actual, se financia a través de fondos de capitalización individual con aporte de los trabajadores y la asistencia social se focaliza en la población en condición de pobreza y se financia con fondos de inversión social o con impuestos<sup>12</sup>. El Estado de este modelo que es subsidiario y mitigador brinda protección a la población vulnerable para hacer frente a situaciones de emergencia (CEPAL, 2011b) y la política social es compensatoria, es transitoria y focalizada. El mercado es el que ejerce el papel central y quien resuelve los problemas de la redistribución; el Estado, por su parte, está presente solo en la provisión de algunos servicios sociales. En los primeros años de vigencia de este modelo, surgió el Consenso de Washington con recomendaciones sobre el abandono de las políticas de protección laboral y a la subordinación de la política social a la lógica del mercado (Olivera, 2008).

Las reformas que se iniciaron en la “década perdida” en 1980, consideran que los criterios fundamentales para el desarrollo de la región son económicos. A inicios de los años noventa, empezaron a divisarse algunos efectos positivos de las reformas económicas, incluso con reducciones de pobreza, aunque al promediar la década, varios países habían retrocedido en este aspecto (CEPAL, 1996). La asistencia social, a través de los programas de transferencia de recursos, busca la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, mientras que el Estado se posicionaba como subsidiario de la protección con asistencia y acceso a la promoción social (CEPAL, 2011b).

En general, el sistema de protección social de este modelo se basa en garantías mínimas para todos los miembros de la población; mientras que la asistencia se focaliza en la extrema pobreza y tiene el objetivo de compensar los efectos negativos del funcionamiento de la economía. La política social, para el modelo neoliberal entonces es asistencial – clientelista, compensadora de los ajustes económicos y altamente sensible al ciclo electoral (Bustelo & Minujin, 1997).

En síntesis, según se ha podido dar cuenta al revisar los tres modelos por los que transitó América Latina, el Estado ha tenido diferentes posturas sociales, priorizando diferentes grupos de población, demandas sociales y objetivos particulares, lo que fue determinando la política

---

<sup>12</sup> Especialmente con impuestos.

social en la región. El siguiente cuadro resume las principales características de los tres modelos de crecimiento revisados y el motor económico de cada uno de ellos.

**Cuadro 1 Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe y la política social**

<b>Modelo de crecimiento y motor económico</b>	<b>Objetivo del modelo</b>	<b>Tipo de Estado y rol en el sistema</b>	<b>Política social implementada</b>
<p>Crecimiento hacia afuera</p> <p>Mercado externo, mediante la exportación de bienes primarios</p>	<p>Mantener la seguridad externa, el orden y la estabilidad interior, asegurar el cumplimiento de los contratos</p> <p>Participar en la economía internacional para satisfacer la demanda externa proveyendo productos primarios</p>	<p>Estado liberal clásico, laico, docente y organizado centralizadamente</p> <p>Función de policía y gendarme con la intención de crear la nación</p> <p>Fomento a la especialización productiva</p>	<p>La política social no significaba una responsabilidad concreta del Estado, la provisión de servicios públicos se daba por agentes privados y se implementaban mecanismos de autoprotección</p> <p>Se contaba con seguridad social y asistencia social. La seguridad social se dirigía al sector laboral – formal – urbano y la asistencia social era vista como caridad, para atender a los desprotegidos</p> <p>Se instalaron las primeras políticas sectoriales de educación y salud</p>
<p>Desarrollista o de Sustitución de importaciones</p> <p>Mercado interno, industrialización promovida por el Estado, para la producción de bienes manufacturados</p>	<p>Crear clase media y asegurar la capacidad de compra de bienes producidos localmente</p> <p>Lograr crecimiento económico y consolidación de la industria</p> <p>Asegurar el consumo, para luego distribuir los recursos y mejorar las condiciones de vida de la población</p>	<p>Estado interventor, empresario, social y planificador</p> <p>Articulación entre salario – asistencia – bienestar</p> <p>Relación entre la política social y el mercado de trabajo</p>	<p>La política social buscaba la protección al trabajador asalariado, otorgando educación pública, salud gratuita, mecanismos redistributivos integrales, para llegar a la universalidad</p> <p>La seguridad social cubría al sector laboral – formal – urbano, buscando proveer asistencia e ingresos a los trabajadores y sus familias ante riesgos de viudez, invalidez y enfermedad</p> <p>La asistencia social se componía de subsidios al consumo de alimentos y combustibles, especialmente para la población que quedaba excluida de la seguridad social</p>

			Idealmente, se consideraba la universalidad de la política social, concebida ésta como un derecho de todos los ciudadanos
Neoliberal  Mercado externo, producción de bienes competitivos; introducción de tecnología para el progreso	Promotor de la apertura financiera e impulsor de la liberalización de los regímenes laborales  Generar mecanismos para la competitividad, la eficiencia y la participación en la globalización	El Estado regulador, neo – social, que invierte en capital humano, buscando la solución a las crisis económicas mediante el libre mercado  Se rechaza la regulación y la participación pública en el funcionamiento de la economía, pero es el Estado el que debe asegurar las condiciones para el libre funcionamiento del mercado  Estado subsidiario, mitigador	La política social es asistencial, compensatoria y focalizada, dirigida a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad  Se dirige a los trabajadores formales, dejando fuera a un gran porcentaje de la población  Protección a la población vulnerable para hacer frente a situaciones de emergencia  Las acciones sociales se dividen en seguridad social y asistencia social  La seguridad social se financia con fondos de capitalización individual con aporte de los trabajadores  La asistencia social se financia con fondos de inversión social o con impuestos

Fuente: Ajustado según CEPAL (1996), CEPAL (2011), Iglesias (2000), Bustelo & Minujin (1997), Mujica & Rincón (2006).

## 2. Transformaciones sociales en la región desde 1970

A los efectos de evidenciar los cambios sociales por los que transitó América Latina y el Caribe, en esta sección se parte de las transformaciones en las estrategias de desarrollo, la participación del mercado en la regulación y la asignación de recursos; el retorno a los gobiernos democráticos, la reformulación del rol del Estado y los ajustes en la participación de la sociedad civil (Sottoli, 2002).

Desde la mitad de 1960 y hasta el inicio de la crisis internacional (1973 – 1974), América Latina creció en promedio aproximadamente a 6,7% anual, tuvo un excelente desempeño exportador (7,1% anual) y recibió divisas internacionales que aportaban liquidez y apoyaban la industrialización, haciendo que la región expandiera las importaciones (13,5% anual, en

promedio). Durante las crisis, el endeudamiento se intensificó y se fortaleció la necesidad de reorientar la modalidad y el estilo de la industrialización, de modo a combinar los estímulos del mercado interno con la orientación exportadora (CEPAL, 1998). Ya después de la recuperación económica, la reforma agraria y la redistribución de los ingresos se asumieron como las bases para un crecimiento socialmente más homogéneo y justo, pero también se admitía que ese no era el único estilo de crecimiento posible.

Junto con los cambios de la estrategia para la industrialización y el mayor endeudamiento, se buscaba mantener el crecimiento económico, y en algunos casos, de estabilizar la economía, como respuesta a la recesión mundial y la crisis petrolera (CEPAL, 1998). Específicamente, las transformaciones que se dieron desde la década de 1970, pero con más fuerza desde la década siguiente, incluyeron medidas dirigidas al sistema económico y político, favoreciendo la defensa de propiedad privada por encima del interés público, promocionando la competencia, la eficiencia y el aumento de la productividad. Entre las medidas implementadas se redujo el gasto público, y sobre todo el gasto social, presionando hacia la instauración de un Estado mínimo con responsabilidades puntuales y escasa intervención en el sistema. Todos estos cambios fueron dando paso al inicio de la hegemonía neoliberal.

En la década de 1980, gran parte de América Latina transitaba por importantes desequilibrios económicos<sup>13</sup>, tanto que entre los años 1981 – 1990, la tasa de crecimiento anual cayó a 1,2% en promedio y el pago de la deuda exigió grandes ajustes económicos con ampliación de las exportaciones y estancamiento de las importaciones. El neoliberalismo había llegado, oponiéndose a la intervención del Estado, impulsando el libre mercado y la mayor apertura comercial.

En esta época, si bien se creía que las reformas acelerarían el crecimiento económico, aumentarían el ingreso y contribuirían a reducir la pobreza; la intensidad y la magnitud de las transformaciones produjeron altos costos sociales e hicieron evidente desde la mitad de la década, la necesidad de introducir medidas de compensación social. Debido a que los cambios y ajustes tuvieron como consecuencias el deterioro progresivo de las condiciones de vida, aumento del desempleo, exclusión, pobreza e incremento del porcentaje de población sin protección social, resultaba urgente que el Estado implementara acciones para combatir y superar esas condiciones. En esta época, junto con la preocupación de renegociar la deuda externa y aplicar

---

<sup>13</sup> Crisis cambiarias, de interés y otras.

ajustes macroeconómicos aparecía la necesidad de aplicar políticas de mitigación de los costos sociales (CEPAL, 2018c).

Luego, ya en la década de 1990, las reformas fueron mostrando algunos avances en cuanto a la estabilización macroeconómica, con mayor disciplina fiscal, aumento de la competitividad internacional, mejoras en la inserción e integración regional, así como mayor confianza en la inversión privada y funcionamiento más eficiente de los mecanismos del mercado (Sottoli, 2002). La discusión sobre el papel del Estado y su responsabilidad social se intensificó desde la mitad de la década, con el reconocimiento de que los programas públicos vigentes hasta entonces no eran suficientes para enfrentar el empobrecimiento y la desigualdad, que resultaban de los ajustes.

Profundizando en la década de 1990, según Pereyra Iraola, los efectos negativos, resultado de la liberalización económica<sup>14</sup>, acentuaron aún más los niveles de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Para hacer frente a estas situaciones y ante el fracaso de programas dispersos y de escasa cobertura, se diseñaron e implementaron en casi todos los países, programas de transferencias monetarias condicionadas, como parte de los sistemas de protección social (Pereyra Iraola, 2010). Todas estas situaciones desfavorables presionaron, en la última década del siglo pasado, hacia la reestructuración de la concepción de la política social y de los programas sociales, asumiendo nuevas dimensiones para la atención estatal, como la focalización, el enfoque de ciudadanía, los derechos y la equidad en la redistribución. El interés principal estaba en conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva mediante la incorporación de progreso técnico en la estructura productiva (CEPAL, 2018c). Con relación a las nuevas estrategias sociales que iban ejecutándose, Repetto y Andrenacci afirman que “la puesta en marcha de programas focalizados también derivó en la superposición de estrategias, poblaciones – objetivo y áreas geográficas, en un contexto de baja institucionalidad social con escasos y/o ausentes incentivos para la rendición de cuentas” (Repetto y Andrenacci, 2006 en Pereyra Iraola, 2010).

En los primeros años de este siglo, las transformaciones sociales siguieron y *el concepto de protección social* se posicionó como uno de los puntos centrales en el trabajo de la CEPAL, considerando que ésta debería brindar cobertura a todas las personas, incluyéndolas en su carácter de ciudadanos. La CEPAL reconocía que la protección social, a principios de los años

---

<sup>14</sup> Aumento de la deuda externa, desempleo, precarización laboral y desindustrialización

2000, estaba focalizada en *la matriz de desigualdad social* que resultaba de la heterogeneidad estructural y de los procesos productivos excluyentes, traduciéndose en mayor inequidad y exposición a la pobreza. Todos los problemas derivados de los procesos de privatización de la seguridad social, junto al déficit en términos de ciudadanía y derechos sociales, exigían repensar y fortalecer el rol social del Estado (Pereyra Iraola, 2010).

Es así como, en la primera década del 2000, aparecieron los conceptos de *derechos y de ciudadanía*, con la intención de ampliar la visión y la cobertura de las políticas sociales y de la protección social en América Latina y el Caribe, considerando que los problemas se profundizaban y afectaban cada vez más a un mayor número de personas a pesar del crecimiento que había caracterizado a gran parte de los países. La intención de las transformaciones fue disminuir las brechas de la globalización para alcanzar un desarrollo basado en la transformación productiva, la equidad distributiva, la protección y cohesión social (CEPAL, 2018c).

Es importante destacar que si bien América Latina en los últimos 20 años, ha crecido económicamente, la pobreza todavía afecta a millones de personas. Los mecanismos de política social se han dirigido a la población pobre y vulnerable, focalizando los esfuerzos y los recursos; y, es precisamente esta población la que se ve excluida del mercado laboral y de los beneficios del crecimiento, quedando expuesta al deterioro de sus condiciones de vida. Es ahí donde el Estado, dentro de modelo de crecimiento actual, ejecuta acciones subsidiarias y asistenciales, para compensar y tratar de solucionar las fallas del sistema, brindando bienestar y oportunidades para la población en condiciones precarias.

En la década actual, las preocupaciones se enfocan en promover un desarrollo sostenible mediante un cambio estructural progresivo, con gran impulso ambiental y pactos para la igualdad sobre la base de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>15</sup> (CEPAL, 2018c). Los grandes temas sociales presentes son las diferentes dimensiones de la desigualdad de ingresos, tanto de las personas, como de los hogares; la evolución de la pobreza y sus determinantes; el funcionamiento de los sistemas de pensiones y su articulación con el mercado laboral. Con referencia a esto último, un tema importante son las desigualdades en el mercado de trabajo, la cobertura y calidad de las prestaciones de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2018b).

---

<sup>15</sup> Un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia (Naciones Unidas, 2015), incluye la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros (CEPAL, 2018d).

Actualmente, la postura estructuralista considera que los sistemas de pensiones son fundamentales en América Latina para el ejercicio de la ciudadanía y, en especial, para la garantía del derecho a la seguridad y la protección social (CEPAL, 2018b). Además, existe el acuerdo que dependiendo del diseño y del nivel de las prestaciones de estos programas, contribuyen en menor o mayor medida a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, incluso que se constituyen en un instrumento solidario de redistribución, *entre y dentro de generaciones* (CEPAL, 2018b).

#### **a. Enfoque de derechos y de ciudadanía desde el estructuralismo**

Las reformas sociales en América Latina han buscado, entre otras cuestiones, alcanzar un desarrollo más inclusivo para todas las personas. El discurso social de la CEPAL, precisamente se refiere a eso, a generar oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo social para todos, reposicionando la responsabilidad estatal en las políticas públicas. Los enfoques de derechos y de ciudadanía han aportado a una visión más integral a las políticas sociales.

Los derechos de las personas empezaron a reconocerse a partir de la instauración de la sociedad moderna, época en que los derechos estaban unidos unos a otros, bajo el concepto de la moral. En el siglo XVIII se instituyeron los derechos civiles y los relativos a la libertad individual<sup>16</sup>; en el siglo XIX se afirmaron los derechos políticos<sup>17</sup>; y finalmente, en el siglo XX se instauraron los derechos sociales y los que van desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en la sociedad (Donati & Lucas, 1987).

Desde su reconocimiento, los derechos han hecho referencia *al trabajador asalariado más que al individuo*, relacionado los derechos entonces a la ciudadanía industrial e incorporándolos a las modernas sociedades industriales. Esta relación dejaba a una cantidad importante de personas excluida del ejercicio de sus derechos en la mayoría de los Estados – Nación, por lo que éstos tenían la responsabilidad de implementar medidas para atender a esos que quedaban fuera del sistema de derechos, pero no por caridad, sino porque los derechos estaban estipulados y asentados en todo el mundo (Portilla Marcial, 2005).

En el conjunto, los derechos sociales exigen no solo la igualdad (que podría alcanzarse al uniformar las rentas de los individuos), sino más bien, la disminución de *la desigualdad social*,

---

<sup>16</sup> Libertad personal, de palabra, de pensamiento, de fe, de propiedad, de estipular contratos válidos, a un proceso justo (Donati & Lucas, 1987).

<sup>17</sup> Con la institucionalización del parlamento y los consejos administrativos locales (Donati & Lucas, 1987).

es decir “la brecha que existe entre los poseídos y desposeídos”, originada con la aparición de la propiedad privada (Portilla Marcial, 2005). Esta desigualdad social, que como se expuso en el capítulo anterior, es resultado y síntoma del funcionamiento del sistema capitalista y trae aparejados otros efectos negativos para los trabajadores y la sociedad en su conjunto.

Ante estas cuestiones surgió el concepto de ciudadanía que contempla el acceso y el ejercicio de los derechos; ciudadanía que se entiende como el estatus concedido a los miembros de una comunidad, quienes son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que todo esto implica (Marshall, 1998 en Portilla Marcial, 2005). En consecuencia, cuando las personas ejercen la ciudadanía en igualdad de condiciones, pueden disponer de oportunidades para desarrollarse plenamente; no obstante, el grupo de personas excluidas del sistema, no dejan de ser ciudadanas y la responsabilidad del Estado, ante esta exclusión, es proveerles la asistencia necesaria para que participen en la comunidad, cumplan sus obligaciones y ejerzan los derechos que el estatus de ciudadanía les otorga (Portilla Marcial, 2005).

El desarrollo y la ampliación de la cobertura de las políticas sociales que se produjeron después del reconocimiento de los derechos humanos se tradujo también en la necesidad de que las personas que poseen más recursos e influencias acepten que otro ser humano carece de ellos, pero que de todas formas tiene derecho a que el Estado le provea y garantice sus condiciones de vida. Esto se relaciona con que los derechos de los grupos vulnerables solo pueden ejercerse con la concesión de una parte de los ingresos de la población de mayores recursos (CEPAL, 2001), lo que podría concretarse mediante la redistribución de los beneficios del crecimiento, como consecuencia de la intervención estatal para cumplir con los mandatos de la protección social.

El estructuralismo y el neoestructuralismo, que revalidan el papel del Estado en la garantía de los derechos de ciudadanía, con equidad y justicia social, ponen especial énfasis en la atención al trabajador asalariado con políticas de protección ante las vulnerabilidades (desempleo, enfermedad, invalidez), pero también exigen que el Estado defina e implemente medidas de asistencia social para enfrentar los problemas de la pobreza y la desigualdad para todas las personas.

### **b. Concepción de la protección social**

En este apartado se trabaja en la definición de la protección social en general, para posteriormente revelar, particularmente, el concepto de protección social en Paraguay y analizar

los dos programas casos de estudio. En la definición de cualquier tipo de protección social deben considerarse las distintas posturas que el Estado puede asumir ante las necesidades de la población y la diversidad de países, características y demandas específicas.

Fundamentando en lo anterior, uno de los desafíos más importantes para América Latina, en cuanto a la protección social, es integrar las distintas iniciativas, coordinar los diferentes programas y articular las acciones de las instituciones estatales encargadas de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación (CEPAL, s.f.d). Un aspecto significativo en cuanto a estas afirmaciones tiene que ver con que un sistema de protección social se relaciona con la trayectoria institucional, la política social particular (Repetto y Sanguinetti, 2001 en Pereyra Iraola, 2010), las características y la historia específica de cada país, lo que determina finalmente el enfoque y las prioridades que se atienden.

En América Latina, desde la década perdida y hasta la actualidad, la política social, y por supuesto, el sistema de protección social, se han caracterizado por estar focalizadas en la población en condición de pobreza, buscando cortar la transmisión intergeneracional de ésta y racionalizar los recursos públicos. Desde mediados de la década de 1990, la perspectiva del desarrollo y de la política social bajo el paradigma de la competitividad sistémica, coincidieron con la transición democrática en la región y con las reformas del Estado (Marchesi, 2004 en CEPAL, 2011b), lo que impulsó que la atención estatal con acciones concretas, intervención más activa para impulsar el desarrollo económico y social (Repetto, 2010 en CEPAL, 2011b).

Luego ya en los años 2000, los conceptos de garantía de los derechos (humanos, económicos, sociales y culturales), la ciudadanía plena y la cohesión social aparecen entre las prioridades de política social (CEPAL, 2007 en CEPAL, 2011b). Como resultado de la instauración de estos conceptos, surgió una nueva postura de política social que reconocía que *las personas dejan de ser consumidoras y beneficiarias para convertirse en ciudadanos titulares de derechos* (CEPAL, 2011b). Desde la mitad de esa década, la protección social fue afianzando su protagonismo en la agenda de la CEPAL, insistiendo con que el Estado asumiera su responsabilidad ante la protección y promoción de los derechos humanos. Para dar cumplimiento esto, el rol del Estado debería ser implementar estrategias redistributivas que avalen la igualdad de derechos y las garantías concretas de protección, de acuerdo con las particularidades y los requerimientos de cada sociedad y los diversos grupos de población (CEPAL, 2011b).

Siguiendo con el paradigma renovado de la política social, Repetto y Andrenacci (2006 en Pereyra Iraola, 2010) señalan que “otro factor relacionado con los derechos y los procesos de ciudadanía supone niveles básicos de protección social para todas las personas en su carácter de ciudadanos”, y a partir de esos se diseñan y consideran las distintas intervenciones del Estado y promover su coordinación y complementariedad (Pereyra Iraola, 2010). Por otro lado, la concepción ideal de los sistemas de protección social es que “éstos deberían ser capaces de resolver los desafíos multidimensionales de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión, con respuestas de política pública orientadas por un objetivo claro e integral, dentro de cada programa social, como en el conjunto de las intervenciones sociales” (Pereyra Iraola, 2010).

Según se verá un poco más adelante, los diferentes organismos internacionales coinciden en que los sistemas de protección social son *instrumentos para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos para la vida y para enfrentar riesgos y vulnerabilidades*. No obstante, cabe recalcar que no existe un criterio único sobre la definición de la protección social, sino que ésta ha sido concebida desde distintas dimensiones políticas y analíticas (CEPAL, 2011b), tal es así que, los enfoques varían desde *la matriz social de riesgos* (relacionado con los bancos e instituciones de crédito), *la relación con el empleo* (alineado con los objetivos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT) y *el reconocimiento de los derechos*<sup>18</sup> (más relacionado a las Naciones Unidas y la CEPAL) (Pereyra Iraola, 2010).

La Unión Europea (UE) define a la protección social como un conjunto específico de acciones para atenuar la vulnerabilidad mediante tres mecanismos: la seguridad social, la asistencia social y la inclusión social. *La seguridad social* que se refiere a la protección contra riesgos y adversidades a lo largo de la vida ayuda a superar impactos y acontecimientos adversos y evita una caída mayor en la pobreza. *La asistencia social* que entrega pagos en efectivo y en especie para alcanzar niveles mínimos de activos y evita caer en pobreza. *La inclusión social* que ayuda a mejorar la capacidad de la población que ya está en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, busca garantizarles derechos legales y permitirles acceder a los sistemas comunitarios y los mercados de seguros (Serafini, 2016).

Por su parte, el Banco Mundial (BM) conceptualiza a la protección social como la capacidad para responder *ex ante* y *ex post* a diversos escenarios de riesgo (Holzmann y

---

<sup>18</sup> Que considera a la protección social como promotora de integración y cohesión social y constructora de ciudadanía (Repetto, 2009 en Pereyra Iraola, 2010).

Jorgensen, 1999 en CEPAL, 2011), incluyendo el concepto de contrato social para brindar una protección eficaz a todos los ciudadanos. El BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideran a la protección social como el conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar el manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica (Holzmann y Jorgensen, 2000 en Pereyra Iraola, 2010).

Luego, la OIT considera que la protección social tiene el objetivo de promover un conjunto de transferencias y derechos básicos que permitan a las personas acceder a bienes y servicios esenciales (OIT, 2011) a partir de su participación del mercado de trabajo. Este enfoque, que se sustenta en la seguridad social contributiva, propone acciones para disminuir el riesgo asociado a la inestabilidad laboral y para garantizar el acceso al sistema previsional a todos los trabajadores, sean estos del sector formal o informal (Pereyra Iraola, 2010).

En tanto que, Naciones Unidas (NNUU) refiere que la protección social es el conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados para dar respuestas a diversas contingencias y compensar la falta o la reducción de ingresos laborales, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población (Naciones Unidas, 2000 en CEPAL, 2011).

Y, la CEPAL impulsa y concibe a la protección social como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien las dificultades derivadas de los riesgos sociales tales como enfermedad, vejez, desempleo y exclusión social. Para este enfoque, la titularidad y el ejercicio de la ciudadanía guían las políticas públicas y orientan el desarrollo en base a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para dar cumplimiento a los acuerdos nacionales e internacionales. La noción de protección social basada en derechos no se limita a dar respuestas paliativas o asistenciales, sino que se extiende a políticas de desarrollo de capital humano y a la prevención de riesgos (CEPAL, 2006), considerando la universalidad en las políticas públicas.

De aquí que, según la postura estructuralista, los objetivos de la protección social son garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Los tres grandes componentes con que alcanzar estos objetivos son: la protección social no contributiva (que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas), la protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de los mercados laborales (Serafini, 2016).

En la región, actualmente el énfasis está en protección social no contributiva dirigida a toda la población, incluyendo primero a las personas más pobres y vulnerables, sin considerar la relación de éstas con el mercado de trabajo, para luego extenderse al resto. Si bien, en la provisión de la protección social se reconocen otros actores (la familia, el mercado y las organizaciones), el responsable principal es el Estado (CEPAL, 2011b). Éste, como ya se enfatizó, es el que orienta y dirige las acciones para alcanzar el crecimiento y el desarrollo, genera los mecanismos de atención y cobertura de servicios sociales para todos los ciudadanos.

Considerando que el reto en América Latina es enfrentar los problemas estructurales y persistentes<sup>19</sup>, entonces, las estrategias sociales del Estado deben esforzarse en construir y reforzar los sistemas de protección social no contributiva, la distribución del ingreso y la inversión en las capacidades humanas para incluir a la población excluida (CEPAL, 2011b). Dentro de la protección social no contributiva, las innovaciones más significativas son los programas de transferencias condicionadas y las pensiones no contributivas.

Básicamente, el desarrollo de la protección social en América Latina está condicionado a las características de los países de la región, la existencia de Estados frágiles y con problemas fiscales; sociedades civiles débiles (clientelismo, represión y cooptación), altos niveles de pobreza, desigualdad y priorización de intereses (Adelantado & Sherer, 2008). Otros elementos que afectan a las políticas sociales son la estructura de la propiedad de la tierra, la composición de la fuerza de trabajo y la influencia de determinadas fuerzas (militares, estatales, judiciales, bancarios, empresarios y sectores obreros) (Rossel, 2017).

Con lo expuesto hasta aquí se justifica el sustento teórico y la adscripción del pensamiento de la CEPAL. Por un lado, la política social como se definió en el capítulo anterior es el conjunto de acciones estatales para atender las necesidades de la población y dentro de esta, por otro lado, la protección social se reconoce como *un eje conceptual que busca integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y garantizar niveles de vida mínimos para todos*; que busca contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población. En resumen, el Estado es el responsable de interpretar la protección social como un derecho de todos, independiente de cualquier otra circunstancia y no como un privilegio para unos cuantos.

---

<sup>19</sup> La pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad laboral.

Entonces, la política social y el sistema de protección social dependen de la orientación, valores e ideología del Estado, asimismo de las responsabilidades y prioridades que éste reconoce como derechos de la población.

### 3. Mercado de trabajo y sistemas de protección social

Como ya se explicó anteriormente, tres son los pilares de la protección social, el contributivo, el no contributivo y las políticas referidas al mercado de trabajo. El ideal de los sistemas de protección social contempla que éstos son *universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento e igualitarios en las garantías y derechos ciudadanos* (CEPAL, 2011b). En la visión integral de la protección social, se combinan principios complementarios, no opuestos, donde *la focalización es el instrumento y la universalidad es el fin* (CEPAL, 2011b).

En la actualidad tres son las perspectivas de la protección social que se implementan en América Latina y el Caribe, y según sean las características y las prioridades específicas de los países, puede darse “la protección social como asistencia y acceso a la información”, “la protección social como garantía ciudadana” o la que se encuentra en una posición intermedia (CEPAL, 2011b).

#### Cuadro 2 Perspectivas de la protección social en América Latina y el Caribe.

##### Posicionamiento ante los derechos de las personas

Enfoque de protección social y características principales	Países
<b>Protección como asistencia y acceso a la promoción:</b> Protección social no contributiva focalizada en los pobres	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tobago
<b>Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana:</b> Protección social no contributiva focalizada en los pobres (programas de transferencias monetarias condicionadas) Además de las transferencias monetarias, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá
<b>Protección social como garantía ciudadana:</b> Transferencias y prestaciones como parte de la protección social no contributiva. Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay

Fuente: Protección social inclusiva en América Latina (CEPAL, 2011b).

Es importante recalcar que tradicionalmente, los sistemas de protección social han estado constituidos sobre el empleo formal, es decir, el empleo en relación de dependencia, aunque resulte insuficiente y con imperfecciones. Los sistemas sustentados en el trabajo conforman la protección social contributiva y en regiones como América Latina, donde gran parte de la población ocupada trabaja de manera informal y por cuenta propia (Serafini & Zavattiero, 2018), excluye de su cobertura a un gran número de personas. Para atender a esa población excluida, la mayoría de los países puso en marcha programas de protección social no contributiva, que comprenden las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas (o pensiones sociales) y otros programas similares.

En la actualidad, casi todos los países de la región cuentan con programas no contributivos (CEPAL, 2011b) invirtiendo una considerable cantidad de recursos en ellos. Tanta es la importancia de estos programas que, en el 2017, 29 millones de hogares reciben transferencias monetarias condicionadas, lo cual equivale a una inversión de 0,33% del PIB regional (Cecchini y Atuesta, 2017 en CEPAL, 2017a) y en el 2015 cerca de 24 millones de personas recibía pensiones no contributivas (CEPAL, 2017a).

**Cuadro 3 Programas de transferencias monetarias y pensiones no contributivas<sup>20</sup> implementados en América Latina y el Caribe. Ejecutados y Finalizados. Periodo 1990 – 2017**

País	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas
Antigua y Barbuda		<i>Old Age Assistance Programme</i>
	Asignación universal por hijo para protección social Programa Ciudadanía Porteña “Con todo derecho”	
Argentina	Familias por la Inclusión Social Jefes y jefas de hogar desocupados	Programa de Pensiones no Contributivas
Bahamas		<i>Old Age Non Contributory Pension</i>
Barbados		<i>Non Contributory Old Age Pension</i>
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social	<i>Non Contributory Pension Program</i>
Bermudas		<i>Non Contributory Pension</i>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto Bono Madre Niño – Niña “Juana Azurduy de Padilla”	Renta Universal de vejez Renta Dignidad
Brasil	<i>Bolsa Família</i> <i>Programa Bolsa Verde</i>	<i>Beneficio de prestación continuada</i> <i>Previdencia Rural</i>

<sup>20</sup> En el año 2017, al menos 21 países de América Latina y el Caribe implementan programas de transferencias monetarias condicionadas a nivel nacional y 19 países implementan algún programa de pensiones no contributivas (CEPAL, 2017c).

	<i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</i>  <i>Bolsa Escola</i> <i>Bolsa Alimentação</i> <i>Cartão Alimentação</i>	
Colombia	Familias en Acción Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) Subsidios condicionados a la asistencia escolar Ingreso para la Prosperidad Social	Programa Colombia Mayor  Programa de Pensión Social al Adulto Mayor
Costa Rica	Avancemos  Superémonos	Régimen no contributivo de Pensiones por Monto Básico
Cuba		Régimen de Asistencia Social
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano Desnutrición Cero  Bono Solidario	Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (Bono de Desarrollo Humano)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex Red Solidaria)	Programa Nuestros Mayores Derechos
Guatemala	Mi Bono Seguro  Mi Familia Progres Subsistema de Seguridades y Oportunidades - SSyOO- (y el Ingreso Ético Familiar - IEF)	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor
Guyana		<i>Old Age Pension</i>
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)	<i>Programme for Advancement through Health and Education</i> (Componente del Programa de Avance mediante Salud y Educación)
Haití	<i>Ti Manman Cheri tou nef</i>	
Honduras	Bono Vida Mejor (Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición) Programa de Asignacion Familiar  PRAF/BID II; PRAF/BID III	
México	Programa Prospera. Programa de Inclusión Social	Pensión para adultos mayores (ex programa 70 años y más) Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) Sistema de Atención a Crisis (SAC)	
Panamá	Red de Oportunidades	120 a los 65 (Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores) Programa Ángel Guardián
Paraguay	Tekoporã Abrazo	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres)	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	

	Programa Solidaridad	
Saint Kitts y Nevis		<i>Non Contributory Assistance Pension</i>
San Vicente y las Granadinas		<i>Non Contributory Assistance Age Pension</i>
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas	
Uruguay	Asignaciones Familiares – Plan Equidad Tarjeta Uruguay Social (Ex Tarjeta Alimentaria)  Plan de Atención Nacional de Emergencia Nacional (PANES)	Pensión no contributiva por vejez o invalidez
Venezuela	Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones	Gran Misión Amor Mayor

Fuente: Elaboración en base a Institucionalidad social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017c), Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2017d), Programas de Transferencias Condicionadas (CEPAL, 2011a) y Bases de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.c).

La intención de los programas de transferencias monetarias y las pensiones no contributivas es, por un lado, impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza y evitar las pérdidas agregadas en el bienestar, y, por el otro, atender las necesidades de quienes viven en la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad de modo a garantizar el cumplimiento de un nivel mínimo de condiciones de vida. Teniendo en cuenta que la pobreza es un fenómeno multidimensional<sup>21</sup>, estas intervenciones deben abarcar sus múltiples manifestaciones, con acciones y objetivos de corto, mediano y largo plazo (Banco Mundial, 2001 en CEPAL, 2011).

El mecanismo para la selección de participantes, tanto en las transferencias monetarias condicionadas como en las pensiones no contributivas, es la focalización, cuyo propósito es dirigir los esfuerzos hacia la población más necesitada, previa comprobación de ciertas condiciones, como la situación de pobreza, la edad, la discapacidad.

Desde sus inicios, la propuesta de los programas de transferencias monetarias condicionadas fue transferir directamente *ingresos monetarios* en vez de transferir subsidios, vales o alimentos a las familias en situación de pobreza (BID, 2017), con la idea de que éstas fueran temporales y se condicionen a inversiones en capital humano en salud, nutrición y educación de niños/as, en poblaciones identificadas claramente mediante procesos de focalización, en base a ciertas características particulares.

<sup>21</sup> No constituye en sí misma una estrategia para combatir la pobreza, ésta necesita políticas que propicien el crecimiento económico sostenido e inclusivo, logrando generación de oportunidades de empleo y aumento en los retornos por las habilidades de los trabajadores (BID, 2017).

Las primeras experiencias de transferencias monetarias condicionadas surgieron en México<sup>22</sup> y Brasil<sup>23</sup>, a mediados y finales de la década de 1990 y su cobertura en el periodo 2000 – 2016 pasó del 5,7% al 20,2% de la población total de la región. En lo que respecta al porcentaje de inversión que los países le han dedicado con relación al PIB regional, este ha pasado del 0,06% al 0,5% entre los años 2000 y 2016 (CEPAL, 2015 y BID, 2017). Aun cuando existan diferencias en la cobertura, condicionalidades y montos de las transferencias que estos programas otorgan, casi todos los países de la región actualmente cuentan con uno (BID, 2017).

En cuanto a las pensiones no contributivas, ante el proceso de envejecimiento por el que transita América Latina y el Caribe y que genera mayores demandas de cuidado y atención, los sistemas de protección social, desde 1990, han implementado estrategias para atender a las personas adultas mayores sin ingresos. La primera experiencia de pensiones sociales o no contributivas se dio en Brasil en 1991 con el programa FUNRURAL, cuyo objetivo fue ampliar la baja cobertura del sistema de pensiones.

Se reconoce que el bajo nivel de cobertura es un grave problema para la región ya que, en promedio en el año 2014, el número de personas aportantes en América Latina es 45 personas de cada 100<sup>24</sup>, situación que no ha cambiado desde hace tiempo, a pesar de las reformas estructurales que se han dado en los sistemas previsionales. Existen grandes diferencias entre países en cuanto al nivel de cobertura: por ejemplo, el porcentaje de ocupados cotizantes en Uruguay es de 75,7% mientras que en Paraguay y Perú es de 22,1% y 19,9%, respectivamente (CEPAL, BADEHOG). Ante este problema, las pensiones no contributivas se han ampliado de manera global y se han constituido en un elemento importante en el sistema de protección social de la región (OCDE, Banco Mundial, & BID, 2015), extendiéndose gradualmente a la población de adultos mayores sin ingresos.

Además de la baja cobertura, otro reto para los sistemas de protección social es la importancia que tiene el trabajo informal y que deja a una gran parte de la población fuera del sistema de cotización, siendo afectadas principalmente las familias en condición de pobreza y

---

<sup>22</sup> Progresá que luego fue Oportunidades y ahora Prospera, entrega a las familias rurales en condición de pobreza, transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de salud, con la condición de que cumplan con ciertos compromisos en los ámbitos de salud y educación (Levy y Rodríguez, 2005 en CEPAL, 2011).

<sup>23</sup> Bolsa Familia con la finalidad de entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones educativas (Aguiar y Araujo, 2002; Godoy, 2004 en CEPAL, 2011).

<sup>24</sup> Datos para países de los cuales se tiene información (CEPAL, BADEHOG).

aquellas personas que, no siendo pobres, están altamente expuestas a condiciones vulnerables (Serafini, 2016).

### **Las transferencias monetarias**

Los programas de transferencias monetarias condicionadas aparecieron en América Latina y el Caribe a mediados de los años noventa como resultado del proceso de reformas de las políticas para reducir la pobreza. Estas reformas estuvieron dirigidas a la racionalización y la focalización de los programas redistributivos que, en ese entonces, resultaban ineficientes, regresivos y generaban grandes distorsiones en los precios, exoneraciones de impuestos y subsidios al consumo (BID, 2017). Empezaron a implementarse como uno de los principales instrumentos de innovación de la política social, y aunque su objetivo desde sus inicios ha sido combatir la pobreza, todavía no han logrado totalmente que las familias puedan superarla (BID, 2017). En líneas generales, estos programas tienen rasgos comunes en la región: intervención en poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, prestaciones que implican transferencias monetarias y condicionalidades (García Agüero M. , 2015), pero también hay diferencias, por ejemplo en cuanto al contexto en que se implementan, los mecanismos de focalización y las metas según sean de corto o largo plazo.

Con relación a las metas, los objetivos son contribuir a la superación de la pobreza y fortalecer el capital humano (CEPAL, s.f.c); específicamente en el corto plazo, buscan disminuir la pobreza manteniendo niveles básicos de consumo, y en el largo plazo, mejorar los niveles de salud y educación de niños/as de hogares pobres (CEPAL, 2017b). Estos programas han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de protección social, articulando distintas acciones intersectoriales<sup>25</sup>, desde una óptica multidimensional (CEPAL, 2017e). La articulación entre las instituciones públicas (la que implementa el programa y las que ofrecen los servicios sociales) es indispensable para garantizar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Precisamente, esta articulación es una de las críticas fundamentales al evaluar los programas de las transferencias monetarias, teniendo en cuenta que, en países con débil capacidad institucional, puede resultar complicado cumplir con las corresponsabilidades o que los objetivos no se alcancen efectivamente.

---

<sup>25</sup> Como ya se mencionó en las áreas de salud, educación y nutrición.

En líneas generales, las evaluaciones realizadas a estos programas han demostrado resultados positivos en el bienestar de las familias, en varios aspectos como el ingreso, el consumo de alimentos y al acceso a la educación, las capacidades humanas, la cobertura de salud, los controles médicos preventivos y de crecimiento, y en algunos casos, de nutrición infantil (CEPAL, 2017e). También existen evidencias sobre el efecto positivo en el empoderamiento de las mujeres y la reducción del trabajo infantil.

Las familias que reciben esas transferencias difícilmente pueden depender exclusivamente de esos ingresos, porque los montos que entregan los programas apenas superan las líneas de pobreza y, por lo general, estas familias no cuentan con las capacidades necesarias para cubrir su déficit de ingresos (CEPAL, 2015 en CEPAL, 2017a). Los participantes de estos programas, generalmente, no poseen más activos que su trabajo y aunque reciban las transferencias, seguirán dependiendo de su propio esfuerzo para salir de sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión y mantenerse fuera de ellas (CEPAL, 2017a).

Un gran porcentaje de personas se encuentra en situación de pobreza *no porque no trabajen en forma remunerada, sino que sus actividades laborales son precarias e informales*. Esto tiene que ver con que una crítica importante que se hace a estos programas es que podrían generar desincentivos para el empleo formal, considerando que están proveyendo ingresos a las familias. Sin embargo, en evaluaciones de impacto realizadas<sup>26</sup> no se ha encontrado evidencia empírica sobre los incentivos negativos en la inclusión laboral de sus destinatarios (Abramo, Cecchini y Morales, 2017; CEPAL/OIT, 2014), y a pesar de la idea de que quienes reciben estas transferencias están motivados a no trabajar, raramente esto ocurre, porque uno de sus objetivos es precisamente, preparar a las personas para su participación en el mercado laboral.

Como ya se mencionó, el mecanismo de selección de los programas de transferencias monetarias condicionadas es *la focalización*, cuyo proceso incluye, en primer lugar, la *focalización geográfica* para identificar zonas con mayores niveles de pobreza, teniendo en cuenta índices de marginalidad y, en segundo lugar, se selecciona a las unidades familiares o los hogares. Además, pueden utilizarse otros métodos de comprobación indirecta de los medios de vida<sup>27</sup> (Vera Soares, Ribas y Osorio, 2007 en CEPAL, 2011b) y en algunos casos, también se

---

<sup>26</sup> Programas heterogéneos de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay.

<sup>27</sup> Ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se suponen están muy relacionadas a los ingresos.

incorpora la *selección comunitaria*, suponiendo que en las comunidades se cuenta con más información sobre las condiciones de vida, necesidades y carencias (CEPAL, 2011b). Otro mecanismo de focalización es la *categorica* con la que se identifican a las poblaciones destinatarias (según determinadas características) y se les otorga las transferencias a todas por igual. Esta forma de focalización se utiliza en países donde los servicios sociales están muy concentrados por nivel socioeconómico (CEPAL, 2011b) y las brechas entre los grupos poblacionales son muy grandes y notorias.

La focalización en sí consta de procedimientos y técnicas para minimizar los errores de exclusión e inclusión<sup>28</sup>, de modo que estos programas son una de las estrategias de inversión social más redistributivas (CEPAL, 2011b). Si bien estas transferencias solo representan el 9% del ingreso total en la región, llegan a representar un tercio del ingreso de las familias que las reciben, sobre todo en hogares compuestos únicamente por adultos mayores (CEPAL, 2010 en CEPAL 2011b).

### **Características de los programas de transferencias monetarias condicionadas**

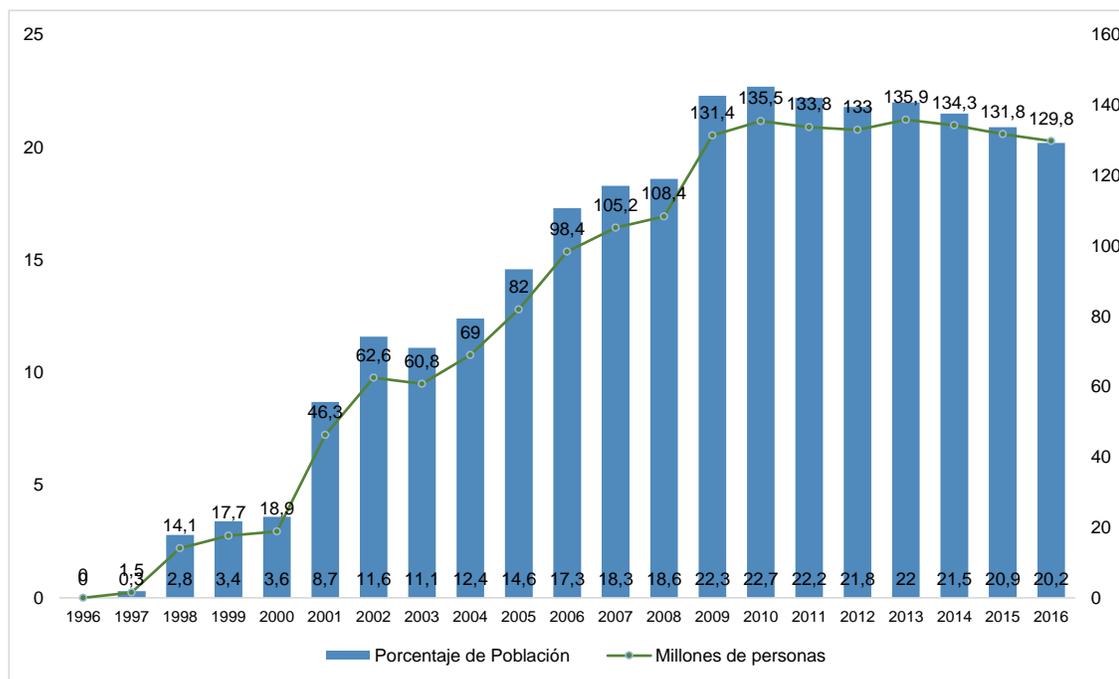
Como ya se mencionó, los programas de transferencias monetarias condicionadas, en general, siguen un patrón, pero se ajustan a las características y contextos de los países donde se implementan. Tanta ha sido la importancia que han adquirido estos programas que, desde la primera década de 2000, la cobertura y la inversión han aumentado considerablemente, estabilizándose después de 2010 y experimentando disminuciones entre 2014 y 2015. Estos programas en el 2016 cubrían 132 millones de personas y 30 millones de hogares, lo que representaba alrededor del 0,33% del PIB regional, aproximadamente USD 153 per cápita (CEPAL, 2017e).

Según puede verse en el siguiente gráfico, la importancia de los programas de transferencias monetarias condicionadas ha evolucionado de manera exponencial, tanto en el número de personas como en el porcentaje de población a las que dan cobertura a nivel regional. Estos datos corresponden a 20 países de América Latina y el Caribe.

---

<sup>28</sup> Familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero que no participan del programa y familias que no satisfacen y sí participan, respectivamente.

**Gráfico 1 Porcentaje de población y millones de personas en programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Años 1996 – 2016**



Fuente: Cecchini y Auesta, 2017 en CEPAL (2017a).

En cuanto a las variantes que hay entre los programas de transferencias monetarias, deben tenerse en cuenta su concepción y su diseño, cobertura, mecanismos de implementación y el presupuesto asignado. Entre los aspectos más controvertidos se relevan los tipos de condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como estrategia de abordaje y el rol de las mujeres como destinatarias de las transferencias y responsables del cumplimiento de las condicionalidades (CEPAL, 2011a).

En efecto, la unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto (no a los individuos que la componen) y en dentro de éstas, se da un rol protagónico a la mujer. En la mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, suponiendo que ellas administrarán más eficientemente los recursos monetarios para la mejora del bienestar de la familia en general y de los hijos en particular (CEPAL, 2011b). Esto último coincide con el papel histórico y socialmente asignado a ellas como cuidadoras y responsables de las actividades dentro del hogar y aunque es fuente de críticas en torno a los estigmas sobre el trabajo no remunerado que realizan y su posición dentro de la estructura social.

Por otro lado, las prestaciones que otorgan estos programas, además de las transferencias monetarias, incluyen cada vez más, transferencias en especie, apoyo y seguimiento a las familias,

programas de capacitación y microcréditos para impulsar el empoderamiento y autonomía económica de los destinatarios. Las modalidades de pago de las transferencias monetarias son diversas (pago en efectivo, las tarjetas de crédito y los vales, entre otras) (CEPAL, 2011b) y la intención es acercarse cada vez más a las poblaciones a las que van dirigidas.

Otras distinciones que suelen hacerse a estos programas están en la orientación: si el énfasis está en el objetivo de corto plazo (provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo) o en el largo plazo (generación y acumulación de capital humano) (Honda y Davis, 2006 en CEPAL, 2011a). Así como con el papel que cumplen las transferencias monetarias: aumentar el ingreso actual de los beneficiarios o actuar como incentivo. Si el énfasis es la reducción de la pobreza en el corto plazo, la transferencia sirve para aumentar el ingreso actual de los beneficiarios; mientras que, si el énfasis está en el largo plazo, la transferencia es un incentivo a la utilización de servicios sociales (CEPAL, 2011a).

En cuanto a las condicionalidades, los programas de transferencias monetarias se clasifican<sup>29</sup> en programas con *condicionalidad blanda*, *condicionalidad dura* y *sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades* (CEPAL, 2011a). La *condicionalidad blanda* tiene el objetivo de asegurar un nivel básico de consumo, el problema que atienden es la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan, sobre todo el trabajo formal. La *condicionalidad dura*, en cambio, tiene el objetivo de promover el desarrollo humano de la población pobre, aumentando la utilización de los servicios sociales, eliminando las barreras de acceso, incentivando el uso de los servicios de salud y educación, para mejorar la salud y el desarrollo individual y colectivo, acumulando y mejorando los activos de capital humano. La transferencia es solo un insumo para financiar el costo que tienen los servicios (CEPAL, 2011a).

Y, los *sistemas o redes programáticas* podrían entenderse como una extensión de las dos tipologías anteriores, pero se diferencia por la adopción de un enfoque cualitativo distinto de las necesidades de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad y las prestaciones con que apoyarla. Es una forma de aglutinar y canalizar un conjunto de beneficios y prestaciones ya existentes. La lógica es que las vulnerabilidades sociales resultan no solo de la falta de ingresos o el acceso a servicios sociales específicos, sino de múltiples factores (psicosociales, culturales,

---

<sup>29</sup> Esta es una clasificación analítica y no empírica, pueden existir programas que no estén dentro de estas clasificaciones y cuyas características se solapen.

económicos y geográficos, entre otros). La propia oferta pública es la que debe acercarse a las familias y no al revés, surgiendo la lógica de un sistema de oferta articulado y activo (CEPAL, 2011a). Paraguay implementa el programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad<sup>30</sup> Tekoporã, dentro de un sistema coordinado con otras instituciones para el cumplimiento de cada uno de sus componentes.

En lo que se refiere a la población beneficiaria, no todos los programas están dirigidos a las familias con hijos en edad escolar, aun cuando existen evidencias de que el esfuerzo ha logrado una importante transformación de la protección social y sus efectos en las familias, considerando la población infantil y menor a 18 años, dando a entender que este grupo de población es el que más atención ha recibido y en quienes se han dado mayores impactos.

Particularmente, una de las críticas principales a los programas de transferencias monetarias se refiere a las condicionalidades, porque éstas podrían estar discriminando entre *pobres merecedores* y *pobres no merecedores*, lo cual se opone con el ideal de la universalidad de la política social y estaría violando los derechos humanos básicos referentes al aseguramiento de un nivel mínimo de vida (Naciones Unidas, 2009 en CEPAL, 2011a) para todas las personas. El posicionamiento teórico que se asume en este trabajo fundamenta esta crítica, considerando que el acceso a los derechos sociales y a la seguridad social debe ser universal y no distinguir a la población entre quienes participan o no del mercado de trabajo. El acceso a la seguridad y protección social debe, además, cubrir a la población en todas las etapas de su vida, para lo cual deben estar coordinadas las instituciones e integrados los servicios sociales.

Otra crítica se relaciona a la excesiva importancia que se estaría dando a la focalización, considerando que, si bien la selección de beneficiarios se basa en criterios técnicos y no clientelistas, esto mismo podría conseguirse con programas universales para reducir las oportunidades de corrupción y eliminar el estigma asociado a la asistencia social. La utilización de procedimientos sofisticados de focalización volvería opacos los criterios de selección y hacer incomprensible el funcionamiento de los programas para los destinatarios (CEPAL, 2011a).

Desde la perspectiva de género, las evaluaciones a algunos de estos programas han demostrado que aumenta el empoderamiento de las mujeres al hacerlas destinatarias de las

---

<sup>30</sup> La corresponsabilidad se refiere a que tanto el Estado como los beneficiarios del programa son copartícipes del cumplimiento de los objetivos, por lo cual el Estado debe garantizar la oferta pública de servicios en las comunidades donde está presente, de forma que las familias puedan hacer uso de ellos y cumplir con las condicionalidades.

transferencias, pero que esto se ha vuelto cada vez más complejo. Esta crítica se refiere, por un lado, al protagonismo de las mujeres y la división sexual – tradicional del trabajo, que, de darse un empoderamiento, solo se trataría de un empoderamiento débil (Molyneux, 2009 en CEPAL, 2011a). En este aspecto, las condicionalidades han reforzado el rol de las mujeres en el trabajo de cuidado, la ampliación de la carga de trabajo no remunerado, con varios efectos negativos (Molyneux, 2009, González de la Rocha, 2008, CEPAL, 2006 en CEPAL, 2011a), entre los cuales resalta la imposibilidad de participar en el mercado laboral remunerado o la participación en condiciones de informalidad.

Finalmente, que estos programas se hayan constituido en políticas estables, con financiamiento genuino y marcos normativos en la mayoría de los países de la región, los coloca *al menos en el discurso* en el plano de los derechos (Bastagli, 2009 en CEPAL, 2015), reconociéndolos como instrumentos de política social de largo plazo, brindándoles estabilidad y sostenibilidad.

### **Las pensiones no contributivas**

El proceso de envejecimiento y de transición demográfica por los que está pasando América Latina y el Caribe desde hace décadas, reclama atención para cumplir con los acuerdos de solidaridad intergeneracional que sustentan la distribución de los recursos públicos y de la revisión de la orientación de los sistemas de protección social (CEPAL, 2015).

Este proceso de envejecimiento provoca profundos contrastes, vulnerabilidad de derechos y riesgos en la vejez, diferencias entre hombres y mujeres<sup>3132</sup>, demandas de cuidado y desafíos que se imponen a los sistemas de protección social latinoamericanos (CEPAL, 2015). Las pensiones no contributivas, reconociendo la necesidad de implementar estrategias ante estas transformaciones, se iniciaron en Brasil en 1991 con el programa FUNRURAL y luego se extendieron a la región.

En el año 2015, casi 24 millones de personas adultas mayores, lo que representa 33% de la población de 60 años y más que viven en América Latina reciben pensiones no contributivas.

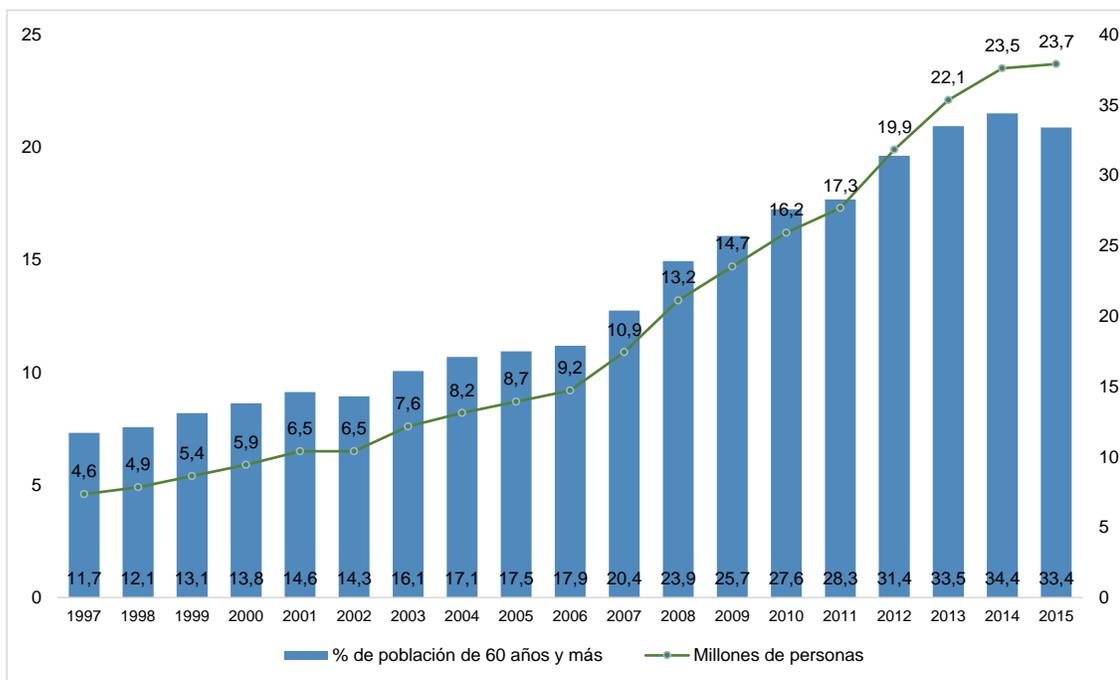
---

<sup>31</sup> Las diferencias en los niveles de mortalidad y esperanza de vida por sexo contribuyen a feminizar la vejez (Pérez Díaz, 2000; Del Popolo, 2001; Naciones Unidas, 2007; Huenchuan, 2009b; CEPAL, 2009 en CEPAL, 2015). En promedio, en 17 países de América Latina y el Caribe, por cada 100 hombres de 60 años y más, hay 119 mujeres.

<sup>32</sup> Inserciones laborales más inestables y precarias que experimentan las mujeres en la etapa activa determinan un menor acceso a prestaciones asociadas a la seguridad social (Marco Navarro, 2004; CEPAL, 2012b en CEPAL, 2015).

Según se ve en el gráfico, el aumento de la cobertura también se ha dado de manera sostenida a lo largo de los años, en los quince países de los cuales se tiene información.

**Gráfico 2 Porcentaje de población y millones de personas con pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe. Años 1997 – 2015**



Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017 en CEPAL, 2017a.

Tanta es la importancia de las pensiones no contributivas que es necesario reformular los sistemas de protección social tradicional (basados en el mercado de trabajo) para ampliar la base de contribución y mejorar la articulación con los sistemas no contributivos para enfocarse específicamente a aquella población que efectivamente se encuentra excluida y en condiciones de pobreza.

### Objetivos de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones, en líneas generales, tienen como objetivo “suavizar las variaciones en la capacidad de consumo a lo largo del ciclo de vida. En particular, han de proveer ingresos en casos de vejez, invalidez y sobrevivencia a la muerte del principal receptor de rentas. Son instrumentos de ahorro, pero también de aseguramiento y transferencias. Se guían por principios de seguridad social que buscan que todas las personas accedan a los beneficios, independientemente de su capacidad de aportar primas o cotizaciones para el financiamiento del sistema” (CEPAL, 2017c). En una visión más actualizada, los sistemas de pensiones también

tienen objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr y Diamond, 2008 en CEPAL, 2017c).

Tradicionalmente, los sistemas de pensiones se basan en esquemas obligatorios y contributivos (CEPAL, 2017d) y suelen representar el mayor porcentaje en la inversión social en la región, medido a través de la participación del gasto social en el producto agregado de los países. En promedio, en América Latina y el Caribe, alcanza el 8,2% del PIB y muestra una tendencia al alza desde 1990, aunque a pesar de esto, en el año 2013, apenas el 41,9% de la población de 65 años y más, recibía estos ingresos (CEPAL, 2015). Entre 2000 y 2015 la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivas aumentó del 3,7% al 23,8%, beneficiando a 11 millones de personas en 2015, es decir aumentó de 20 puntos porcentuales.

Las modificaciones en los sistemas de pensiones de América Latina han tenido consecuencias económicas, sociales y políticas de gran magnitud (CEPAL, 2017d). Estas reformas incluyen cambios en la administración y el financiamiento, tanto que los sistemas de jubilaciones y pensiones han ampliado su cobertura, las reglas de acceso, el tipo de beneficios que ofrecen, incluso el financiamiento de las políticas de protección de las personas adultas mayores (CEPAL, 2015).

La heterogeneidad de las condiciones laborales de los trabajadores<sup>33</sup> y de la vulnerabilidad en que se desenvuelven sus familias en América Latina y el Caribe, impacta en que la mayoría de los adultos mayores nunca haya contribuido a ningún esquema de pensiones (BID, 2013a) o que lo haya hecho de manera inestable. Estos sistemas reproducen en la tercera edad las mismas fallas del mercado laboral (altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos y dificultad para la estabilidad laboral desigualdades de género, por condición étnico – racial y entre las áreas urbanas y rurales, entre otras) (CEPAL, 2017c). Por eso, gran parte de los trabajadores llega a esta etapa de la vida sin tener ingresos y en condiciones riesgosas y precarias.

Los programas de pensiones no contributivas se implementan en la región de dos formas, por un lado, la *universalidad*<sup>34</sup> que reconoce el derecho de todas las personas a una pensión

---

<sup>33</sup> La posibilidad de acceder a una jubilación o pensión en la etapa de retiro del mercado laboral no es una opción real para una proporción importante de las personas adultas mayores: en la actualidad, solo cuatro de cada diez reciben una jubilación o pensión (CEPAL, 2013 en CEPAL, 2015).

<sup>34</sup> Algunas experiencias universales (Bolivia y Trinidad y Tobago y una pensión alimentaria implementada en Ciudad de México) (CEPAL, 2015).

independiente de su estatus económico y su condición laboral, y la *focalización*<sup>35</sup> que se dirige a la población con ciertas características que las hace *elegible* para acceder a las pensiones. El financiamiento de las pensiones no contributivas se da, principalmente, con impuestos y no está relacionado con el aporte de los ciudadanos, sino que más bien, funcionan como un mecanismo de redistribución, canalizando recursos de los que más tienen hacia la población de menores ingresos (CEPAL, 2017c).

Uno de los cuestionamientos a estos sistemas de pensiones es que desincentivan el trabajo formal. A pesar de que, evaluaciones realizadas a estos programas han demostrado que se reduce la oferta laboral sin disminuir el ingreso familiar y que también impacta en el consumo en alimentos y otros gastos. Además, los programas que otorgan más recursos tienen mayor impacto en el mercado laboral al permitir que los adultos mayores pobres dejen de realizar actividades en el mercado de trabajo al pasar a ser beneficiarios de los programas de pensiones. Otra cuestión relevante es asegurarse que las pensiones no contributivas no reduzcan los incentivos de los trabajadores a contribuir (BID, 2013b), teniendo en cuenta que, si los trabajadores tienen asegurada una pensión, hayan o no participado en el mercado de trabajo, podría ser que éstos decidieran no contribuir.

Por otro lado, el principal problema que pretenden solucionar las pensiones no contributivas es el bajo porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión contributiva, por lo cual la intención de estos programas es cerrar las brechas pensionales. Si bien, casi todos los países cuentan con este tipo de programas, los mecanismos de intervención, los resultados y los alcances son bastante diversos.

Los involucrados en los sistemas de pensiones y la protección social son, por un lado, el Estado con las políticas de protección y las pensiones; y las instituciones que implementan, regulan y fiscalizan los sistemas de protección social no contributivos, que en casi todos los países es responsabilidad de las instituciones que atienden las pensiones contributivas. El caso de Paraguay es distinto, ya que el programa de pensión no contributiva lo implementa el Ministerio de Hacienda y la institución principal que administra el sistema de pensiones contributivas es el Instituto de Previsión Social (IPS).

---

<sup>35</sup> La focalización de los programas debe distinguirse considerando aquellos que se dirigen a la población pobre o en extrema pobreza y aquellos que se dirigen a la población que no cuenta con cobertura contributiva (Rofman, Apela y Vezza, 2014 en CEPAL, 2015).

Como se dijo más arriba, las pensiones no contributivas pueden ser universales o focalizadas. En el primer caso, se reconoce el derecho de todas las personas a contar con una pensión, se parte del principio de justicia y se identifica al *ciudadano como beneficiario*. Los criterios de elegibilidad sólo tienen en cuenta la edad, independiente del nivel de ingresos o la trayectoria laboral de las personas. Algunos países en los que se implementan pensiones universales, se exige antes una prueba de ingresos, con criterios socioeconómicos (Escobar & Mendizábal, 2013).

Las pensiones no contributivas focalizadas se dirigen a la *población adulta mayor en condición de pobreza*, que no cuenta con ningún tipo de ingresos. Además, se establecen criterios de elegibilidad para comprobar que los potenciales destinatarios no estén incluidos en otros programas sociales. En resumen, la focalización se aplica para identificar la población en condiciones de pobreza, la población que no tiene pensiones, la población rural (Brasil) o también para focalizar por regiones (Panamá).

### **Financiamiento de la protección social**

La protección social no contributiva en América Latina y el Caribe se financia principalmente con recursos del presupuesto nacional, con préstamos, donaciones y cooperación de instituciones financieras internacionales y entidades privadas, y en algunos casos, como por ejemplo la Renta Dignidad (Bolivia), se financian con los recursos que genera la explotación de recursos naturales (CEPAL, 2011b). Los Estados asignan recursos bajo el concepto de *gasto social*, que comprende las áreas de salud, educación, protección social, vivienda, entre otras áreas sociales.

En el siguiente gráfico puede verse que el gasto social en América Latina como porcentaje del PIB ha ido en aumento, considerando cada una de las áreas sociales, siendo la educación y la protección social a las que se dedican mayores recursos, en contraposición a la protección del medio ambiente y las actividades recreativas, cultura y religión, que se han mantenido en el mismo nivel, a lo largo del periodo 2007 – 2015.

**Cuadro 4 Gasto social como porcentaje del PIB en América Latina, asignación por área social. Años 2007 – 2015**

América Latina						
Año	Protección del medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas, cultura y religión	Educación	Protección social
2007	0,1	0,6	1,5	0,1	3,4	3,0
2008	0,1	0,7	1,5	0,1	3,4	3,2
2009	0,1	0,7	1,7	0,1	3,9	3,5
2010	0,1	0,7	1,7	0,1	3,7	3,4
2011	0,1	0,7	1,7	0,1	3,6	3,5
2012	0,1	0,6	1,7	0,1	3,6	3,5
2013	0,1	0,7	1,8	0,1	3,8	3,4
2014	0,1	0,6	1,9	0,1	3,8	3,4
2015	0,1	0,6	2,0	0,1	3,9	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de los países en CEPAL, s.f.

Los programas de pensiones no contributivas, al igual que las transferencias monetarias condicionadas, corresponden a mecanismos de redistribución social y, al instalarse como políticas de largo plazo, van consolidándose más allá de los periodos de gobierno. A pesar del aumento de los recursos estatales invertidos en ellos, con los que también amplían su cobertura, es necesario mejorar la articulación de los sistemas de protección social tradicional con el mercado de trabajo y aumentar el nivel de afiliación de los trabajadores asalariados.

En este capítulo se ha expuesto a grandes rasgos la composición de los sistemas de protección social, sus características, pilares y recursos de financiación en América Latina, en el cuarto capítulo se profundiza sobre el caso específico de Paraguay comparándolo con la región.

#### **4. Política social y sistema de protección social no contributiva**

En este capítulo se expuso como el Estado fue posicionándose de acuerdo con los modelos de crecimiento por los que transitó América Latina desde inicios del siglo XX, asumiendo responsabilidades ante la sociedad, conforme a distintos enfoques y prioridades. Esta revisión se inició con un *Estado liberal*, pasando por un *Estado que a la vez fue interventor, empresario y planificador* hasta llegar a ser lo que es hoy, un *Estado neoliberal que promueve la apertura y la competencia*.

Se expuso que el Estado había desempeñado roles que van desde ser *un gendarme o policía* hasta ser el responsable de la inversión en capital humano; pasando de *crear la nación* para dedicarse a *proponer estrategias de solución a los problemas de las crisis económicas*,

*regular el funcionamiento del sistema económico y brindar ciertas atenciones sociales a determinados problemas y poblaciones.* Las reformas introducidas a la política social en los países fueron modificando su orientación: desde considerar la protección social dirigida a los trabajadores asalariados y formales; pasando por acciones focalizadas hacia poblaciones con determinadas características y condiciones, hasta un sistema de protección social universal que, *en lo ideal*, tiende hacia los ciudadanos como titulares de derechos.

Este trabajo asume el concepto de protección social que propone la CEPAL, aunque se reconoce también que los diferentes enfoques de la *protección social relacionada al mercado de trabajo y a la matriz social de riesgos*<sup>36</sup>, coincidiendo en que son instrumentos para garantizar el acceso a servicios sociales y enfrentar riesgos y vulnerabilidades. La visión de la política social, y por supuesto de la protección social, de los distintos organismos internacionales admite la necesidad de cubrir a la población ante cuestiones inesperadas que la expone a mayores riesgos e inseguridades, y es el Estado el que debe establecer los mecanismos adecuados para ayudar a las personas a enfrentar y superar estas situaciones.

En la actualidad, los programas de protección social se caracterizan por ser *focalizados y asistenciales*, orientados a la población en condición de pobreza, que no logra cubrir por sí misma sus necesidades y que se encuentra excluida del sistema contributivo. En América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo, en la que se dan elevados índices de informalidad, gran número de personas y de familias queda fuera de la cobertura del Estado y del acceso a servicios sociales. Por lo tanto, para enfrentar estas situaciones, se diseñan e implementan los programas de transferencias monetarias condicionadas y de pensiones no contributivas que, entre otras iniciativas similares, tienen el propósito de compensar y amortiguar a la población de las consecuencias de la pobreza, vulnerabilidad y desigualdad.

Con relación al alcance e impacto de estos programas, si bien hay evidencias que las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas logran disminuir la incidencia de la pobreza, todavía la desigualdad es un factor que afecta gravemente a los países y que dificulta el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado como garante de los derechos de la población en su carácter de ciudadanos, brindándoles atención y servicios sociales de manera universal.

---

<sup>36</sup> Al estar anclada la protección social al empleo, el modelo es insuficiente y en relación de dependencia, mientras que gran parte de la población ocupada, sobre todo en América Latina, trabaja de manera informal y por cuenta propia (Serafini & Zavattiero, 2018).

A pesar de las reformas implementadas en el sistema de protección social, la ejecución de los programas no contributivos y los mayores recursos invertidos en ellos, todavía existen pendientes en la cobertura, la superación y sostenibilidad de la reducción de la pobreza, la disminución de las brechas y la generación de empleos más productivos y competitivos. Los beneficios del crecimiento de los que se apropian determinados grupos con poder económico y social – empresarios, inversionistas, políticos – no son redistribuidos de manera adecuada y *con justicia social*, las diferencias entre la población de mayores y menores ingresos, cada vez se hacen más evidentes y también afectan a la población en la tercera edad.

Afirmando la reflexión de este capítulo y recurriendo a las premisas de la CEPAL, la heterogeneidad estructural que es una de las características más importantes de la región, ha condicionado el nivel de desarrollo, ampliado las brechas tecnológicas, tanto a nivel internacional como entre sectores económicos de los países. Entre las consecuencias de esta heterogeneidad, se reconocen el deterioro de la sostenibilidad del crecimiento económico, de la calidad del empleo y de las condiciones de vida de la población, especialmente, en los países más pobres y desiguales. Situaciones que presionan a que, a pesar de la disminución de la pobreza y la desigualdad, gran parte de la población se vea en riesgo de caer en pobreza, expuesta a mayor vulnerabilidad de derechos.

Otro postulado de la CEPAL, en el cual se sostiene este trabajo, tiene que ver con la especialización productiva y sus consecuencias en los términos de intercambio, que pone a los países latinoamericanos en una situación de desventaja – y de subdesarrollo – en su relación con los países del centro. La especialización productiva también se relaciona con la sostenibilidad del crecimiento (a pesar de que éste sea positivo), ya que el empleo se expone cada vez más a la precarización y el incumplimiento de los derechos de las personas. Esta especialización tiene efectos negativos en la estructura social, considerando que el trabajo que se realiza en el área rural, específicamente en el sector primario para la explotación de los recursos naturales, no cuenta con las garantías laborales suficientes, tanto que *amplía las brechas con los países desarrollados y dentro de los países subdesarrollados*, al comparar la productividad de los sectores industriales y de servicios.

Ante todas estas situaciones, para el estructuralismo, la responsabilidad del Estado es indiscutible en la generación de las condiciones para el crecimiento con desarrollo inclusivo. Crecimiento económico del que todas las personas son parte en su categoría de ciudadanos,

mediante su participación en el mercado de trabajo, con medidas de protección social y políticas de redistribución para incluir a las personas que se encuentren fuera del sistema, estén en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Retomando la idea de que los programas sociales actualmente son focalizados, compensatorios y temporales, en este trabajo se reconoce la necesidad de expandirse hacia la cobertura universal, para atender *a todas las personas como ciudadanos titulares de derechos y no como consumidores o beneficiarios o siendo parte de un grupo privilegiado*.

En resumen, como pudo verse, ya que la protección social está relacionada al mercado de trabajo, replica las mismas fallas de éste, afecta la calidad del empleo, del ingreso y las condiciones de vida: en el año 2017, todavía un gran porcentaje de la población paraguaya se dedica a actividades de baja productividad, aumentando la presión en el sistema no contributivo. Todo lo expuesto hasta aquí sienta las bases para el análisis de la postura del Estado paraguayo en cuanto a su política social, el sistema de protección social y los dos programas, caso de estudio.

El punto de partida de la reflexión de los próximos capítulos es la trayectoria social que ha recorrido América Latina, en cuanto a los modelos de crecimiento y el rol estatal ante la cuestión social para comparar las acciones sociales que se han implementado en Paraguay a lo largo del periodo 1989 – 2017. Las características del sistema de protección social no contributivo, los programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas sustentarán el debate, desde el estructuralismo, sobre Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de Paraguay, para reconocer la concepción con que fueron diseñados y el verdadero impacto en la estructura social.

### **TRES: Trayectoria social del Estado paraguayo antes de 1989**

Este tercer capítulo tiene el objetivo revisar *la trayectoria del Estado paraguayo y en particular, mostrar su postura y acciones sociales en el periodo 1954 – 1989*, como una reconstrucción histórica, necesaria para profundizar en el siguiente capítulo, desde el estructuralismo, en el periodo 1989 – 2017. Sobre esta base se identificarán los determinantes de la concepción de la política social en las últimas décadas y la orientación de los dos programas públicos, en que enfoca esta investigación.

Esta revisión parte de una breve exposición de la postura social que tuvo el Estado paraguayo en el periodo 1930 – 1940, evidenciando el proceso de institucionalización de las acciones sociales durante esos años. Posteriormente, se repasa el periodo 1954 – 1989 para revelar las prioridades sociales y su influencia en los sucesivos gobiernos desde febrero de 1989. El análisis recupera el concepto de política social expuesto en el primer capítulo: *el conjunto institucionalizado de acciones o intervenciones públicas implementadas para enfrentar las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista. Acciones estatales que tienen el objetivo de procurar el bienestar social inclusivo, combatir la pobreza y sentar las bases para la participación de la población en los procesos de crecimiento y desarrollo.*

Cuatro son los aspectos sobre Paraguay que destacan en la reflexión: las políticas sociales implementadas por el Estado han sido definidas según las especificidades del modelo de crecimiento, el ritmo y la forma de inserción en la economía mundial y las características del Estado – Nación (García Agüero C. , 2012). La influencia de determinados grupos en la articulación de fuerzas y en la definición de las políticas ha priorizado ciertos intereses sobre otros, dándoles acceso privilegiado a los recursos y a los beneficios del crecimiento económico. Las consecuencias negativas del largo periodo de dictadura todavía no permiten saldar la histórica deuda social y gran porcentaje de población paraguaya aún vive en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Y, aun cuando se han dado avances en la atención social, no se han dado modificaciones en la estructura productiva, que podrían conjugarse con desarrollo inclusivo.

En América Latina, Paraguay representa 1,83% de territorio total y en el periodo 1950 – 2017, pasó de representar el 0,91% al 1,08% de la población total de la región<sup>37</sup> (CELADE,

---

<sup>37</sup> Estimaciones y proyecciones de la población total en Paraguay y América Latina, según CELADE, División de Población de la CEPAL, Revisión 2017.

2017); ubicado en el centro de la zona sur del continente, su condición de mediterraneidad (al igual que Bolivia) había sido vista – en palabras de Rivarola – *como un serio obstáculo para el desarrollo*, tanto que recién a partir de obtener salida al Océano Pacífico y con la conformación del MERCOSUR, la condición de mediterraneidad pasó a ser considerada como un *obstáculo controlable* (Rivarola, 1992).

Otros factores, aunados al demográfico y geográfico, pueden ayudar a entender la evolución del crecimiento, su limitado desarrollo y las políticas ejecutadas en Paraguay a lo largo de su trayectoria durante el siglo XX. Uno de ellos es la estructura dual de la agricultura, el déficit de infraestructura vial, la baja inversión en capital humano y, por ende, actividades laborales de baja productividad. Estas y otras situaciones políticas y económicas han afectado la gestión y funcionamiento de las instituciones, las acciones estatales, el despilfarro de recursos y los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida en Paraguay (Borda, 2010).

### **1. Acciones sociales del Estado paraguayo antes de 1954**

En este apartado se identifican acontecimientos ocurridos en Paraguay antes de 1954, la intención del recuento es allanar el camino para la interpretación de la política social y los programas públicos – casos de estudio. Si bien se reconoce que el sistema de protección social en Paraguay tiene su origen a comienzos del siglo XX, específicamente en 1909, con la creación del sistema de pensiones por invalidez, vejez y muerte para funcionarios del Estado, el recorrido de las acciones sociales, en esta sección, se inicia en 1930, época en que se instalaron las primeras empresas públicas que funcionaban como monopolios e incluían la administración de los puertos y el transporte fluvial; la producción de alcohol, electricidad y telecomunicaciones. También se creó el Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943, para brindar seguridad social a los trabajadores del sector privado, se crearon los principales ministerios, estructuras, normativas e instituciones (García Agüero S. M., 2017).

La responsabilidad social del Estado paraguayo se hizo evidente entre las décadas 1930 y 1940, cuando éste intervino en los problemas sociales debido con la llegada de las ideas de Keynes al país (Rojas Villagra, 2014). En 1940 se originó una crisis económica por la entrada de numerosas empresas extranjeras y los costos generados al finalizar la Guerra del Chaco<sup>38</sup> (1932 –

---

<sup>38</sup> Esta Guerra pudo haber tenido mayores consecuencias, pero considerando el territorio donde se libraron las batallas (en el Chaco paraguayo, mayormente despoblado), los daños no fueron tan graves.

1935); el país transitaba entonces por procesos de empobrecimiento y un aumento de necesidades de atención y asistencia social (García Agüero S. M., 2017).

Según CADEP (2011), durante esas décadas hubo un giro en las políticas estatales al perfilarse nuevas ideas políticas en la mayor parte de los países de la región, más nacionalistas e interesadas por el crecimiento interno, cuando el Estado asumía el control de la vida productiva, incluyendo la creación de las primeras empresas públicas, con lo que el Estado pasó a ser un agente clave para el crecimiento y la regulación de las transacciones con el resto del mundo. Se daba el fin a la era liberal en la década de 1940<sup>39</sup>, al mismo tiempo que en Paraguay se iniciaba una fuerte hegemonía militar, a la que se sumó en 1946 la influencia del Partido Colorado (CADEP, 2011) que se desplegó por más de 40 años.

La década fue importante para las políticas sociales, aunque en ese momento no recibieran todavía esa denominación. En palabras de García Agüero (2012) “la intervención social del Estado se materializó con la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), del Dispensario Médico Bautista y otras instituciones similares, lo que también demostraba la influencia de la Iglesia Católica y de otras Iglesias en la atención social”. Se aprobaron el Estatuto Agrario, las reglamentaciones del trabajo asalariado; se creó el IPS<sup>40</sup> y su legislación social (bajo el modelo de asistencia y protección) atribuyéndole las tareas de atención médica y jubilaciones para los trabajadores asalariados y sus familias, las que se financian con el aporte conjunto de los trabajadores, los empleadores y el Estado (Rojas Villagra, 2014). Entre los años 1944 y 1948 se establecieron las escalas de salarios mínimos y se creó el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Con la asesoría de organismos internacionales se impulsaron estrategias en las áreas de educación y salud pública (García Agüero S. M., 2017). Además, según CADEP (2011) se inició la *Marcha hacia el Este*, la distribución de tierras estatales para la colonización y la construcción de la carretera desde Asunción a Coronel Oviedo<sup>41</sup>. La intervención del Estado incluía control de precios, comisiones reguladoras, juntas de comercialización y organismos de crédito (CADEP, 2011).

---

<sup>39</sup> Que se había iniciado en 1904.

<sup>40</sup> El sistema previsional incluye a los trabajadores del sector privado, entes descentralizados, docentes del sector público y privado, trabajadores domésticos, jubilados y pensionados, etc. (García Agüero S. M., 2017).

<sup>41</sup> Coronel Oviedo es una de ciudades importantes de Paraguay.

Entre los años 1947 y 1953, durante la presidencia de Federico Chaves, se instalaron las bases de la economía paraguaya que estuvieron vigentes por más de cuatro décadas, pero la estabilidad política del gobierno, la mano de obra y la infraestructura no lograron aumentar la producción nacional (CADEP, 2011). En 1947 se inició el gobierno del partido único y el control estatal de la prensa, el Estado se ratificó en la dirección de empresas de servicios públicos<sup>42</sup> y de algunas fábricas, aunque el país no contaba con una estrategia estatal sólida para el desarrollo (CADEP, 2011).

En la década de 1950, la *Marcha hacia el Este*, como estrategia de las Fuerzas Armadas (FFAA) y del Gobierno, tenía la intención de incorporar los territorios aislados y ampliar las tierras productivas para asentar nuevas poblaciones y descomprimir la población ubicada alrededor de la capital y los departamentos cercanos. En la misma década, el 70% de la población ocupada trabajaba en el sector agrícola, 12% en empresas industriales y comerciales y el resto en el sector de servicios (transporte, comunicaciones y administración pública), aunque los métodos de producción eran rudimentarios y el trabajo era manual en la mayoría de las actividades productivas, principalmente en la agricultura. En lo que respecta al empleo urbano, había escasez de trabajadores calificados y según datos oficiales, solo el 60% de la población paraguaya con 7 años o más de edad sabía leer y escribir (CADEP, 2011). Todavía en esa década, pese a la importancia económica de la agricultura y el apoyo gubernamental, esta actividad representaba el 35,4% de los ingresos nacionales y los terrenos agrícolas ocupaban solo el 4,1% de la superficie del país. La producción apenas cubría la demanda de la mayoría de los alimentos, obligando a que se recurra a la importación; la agricultura mecanizada si bien existía, era insignificante y pasaba desapercibida (CADEP, 2011).

Entre los obstáculos que impedían el desarrollo de Paraguay en esa época destacan la escasez de infraestructura básica, la falta de carreteras y vías férreas, la baja cobertura de los servicios sociales, la baja capacitación de la población, por citar algunos. En 1950, menos del 12% de la población tenía electricidad y las industrias ubicadas fuera de Asunción, contaban con generadores propios. La población se abastecía principalmente de aljibes y de servicio de aguateros; sólo el 9% de los hogares en Asunción tenía conexión de alcantarillado y recién a partir de 1954 se consideraron los planes de construcción del sistema de distribución de agua (CADEP, 2011).

---

<sup>42</sup> Producción de energía, de transporte, de telecomunicaciones.

En cuanto a las organizaciones civiles, el movimiento sindical estaba en formación. La Confederación Paraguaya de Trabajadores que se formó en 1951 tuvo estrechos vínculos con el Partido Colorado; la débil Confederación de Obreros Paraguayos estuvo dirigida por comunistas y tuvo impacto limitado en la sociedad. La influencia de la Iglesia Católica se vio reflejada en la Juventud Obrera Católica (organización de trabajadores, pero no sindical) que estuvo activa durante esos años. La armonía entre trabajadores y empresarios se sostenía por las concesiones que el gobierno daba a los sindicatos, los aumentos de salarios y la mejora de condiciones laborales (CADEP, 2011).

Antes de 1954, junto con las reformas económicas que se habían enfocado en impulsar la infraestructura y el diseño de planes de desarrollo (Espínola, 2010), se implementaron políticas de reforma agraria, de atención a la salud y al empleo. Este esfuerzo, que puede etiquetarse como desarrollista, manifestaba que el Estado estaba en la misma sintonía que el resto de los países de la región, buscando generar desarrollo y crecimiento a partir de intervenciones estatales. Sin embargo, la escasa población del país<sup>43</sup> desalentaba la industrialización, lo reducido del mercado interno, la contracción productiva que se dio entre los años 1946 – 1949, el aumento de los precios internos y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y los ingresos (Rojas Villagra, 2014) impedían sostener los esfuerzos desarrollistas.

## **2. Postura social del Estado desde 1954 hasta 1989**

Al igual que varios países de América Latina y el Caribe, Paraguay también tuvo su etapa dictatorial en la que gobernó Alfredo Stroessner con *la dictadura más larga de la región* que abarcó 35 años (1954 – 1989), durante los cuales, los sistemas político, económico y social, estuvieron sometidos a un modelo de dominio totalitario y centralizado, que imponía las reglas y restringía todo lo que ponía en riesgo su estabilidad. Las consecuencias de ese régimen siguen proyectándose, evidenciando hoy crisis de intereses, brechas sociales, pobreza y desigualdad.

La llegada a la presidencia de Alfredo Stroessner, en 1954, se dio después de un golpe de Estado al gobierno de Federico Chaves y al presidente provisional Tomás Romero Pereira, con el apoyo de EEUU y Brasil. La asunción de Stroessner instaló una etapa de estabilidad económica y política (García Agüero S. M., 2017); y su salida en 1989 se dio de la misma forma, con un golpe de Estado liderado por Andrés Rodríguez. Durante su mandato, Stroessner se fue imponiendo

---

<sup>43</sup> Que según datos de la CEPAL en 1955 rondaba en 3.346.000 personas (CEPAL, División de Población).

como candidato único en sucesivas elecciones presidenciales y, mediante la instalación de un *Estado de sitio*, fue suspendiendo a la población de varias de sus libertades<sup>44</sup>, como las de asociación, reunión, prensa independiente y otras (Riquelme, 1992 en García S. M., 2017).

Para Stroessner, la cooperación internacional fue *un elemento de legitimación del poder dictatorial y una fuente de contención del comunismo en Paraguay* (Mora, 1998 en CADEP, 2011), aun cuando la ayuda extranjera tropezaba frecuentemente con la inexperiencia administrativa e institucional del gobierno (CADEP, 2011). El presidente aprovechó esa cooperación internacional y se alineó a los intereses (norteamericanos, principalmente), asegurando el apoyo político, económico y militar (Rojas Villagra, 2014).

Los años de gobierno stronista pueden dividirse en tres etapas: la primera (1954 – 1960) *la consolidación del poder y el establecimiento de los mecanismos de represión*; la segunda (1960 – 1973) *el establecimiento de las instituciones y estrategias de apertura económica*; y la tercera, que a su vez se divide en dos subperiodos, (1973 – 1989) *el inicio de un crecimiento económico sin precedentes* (1973 – 1981) y *la recesión y el estancamiento* (1982 – 1989) (CADEP, 2011).

#### **a. Consolidación del régimen político con débil sentido social**

El inicio del gobierno de Stroessner en 1954, según lo que Espínola menciona, estuvo marcado por dos principales hechos: grandes obras de infraestructura relacionadas al Brasil y creación de empresas estatales. El Estado en esos años era a la vez *propietario, administrador y generador de empleo*, que participaba en los servicios públicos estratégicos, como agua y servicios sanitarios, electricidad, telecomunicaciones y otros<sup>45</sup> (Espínola, 2010). El Estado era también el impulsor de la creación de instituciones de investigación, asistencia técnica y financiamiento.

En la década de 1950, el interés estatal estuvo en la estabilidad macroeconómica y en la creación de las instituciones de previsión social, época en que se establecieron también las cajas de jubilaciones sectoriales y los primeros planes de pensiones voluntarias (CADEP, 2011).

En la primera etapa de este gobierno, según Lara Castro, la violencia institucional se constituyó en el mecanismo de protección al monopolio de los grandes latifundios y de

---

<sup>44</sup> Se instalaron pautas autoritarias de comportamiento basados en concesiones, prohibiciones; lo que llevó a exclusiones, premios y sanciones para los ciudadanos en general y a la instalación de desigualdades económicas y sociales (García Agüero S. M., 2017).

<sup>45</sup> Cemento, acero, flota mercante, líneas aéreas, alcoholes.

subordinación de los trabajadores a los intereses de la *trilogía dominante* formada por el Estado, el Partido Colorado<sup>46</sup> y las Fuerzas Armadas (FFAA)<sup>47</sup>. La violencia institucional fue eliminando los espacios que la oposición intentaba ocupar y el Estado declaró la guerra a campesinos, obreros y estudiantes. Este mismo autor afirma que “los campesinos, que conformaban la fuerza mayoritaria en el país, históricamente excluidos de la propiedad de la tierra, habían resistido hasta el límite de la marginalidad todas las acciones estatales por el despojo del territorio”.

La política oficial en esta etapa fue la de la consolidación del sector oligárquico latifundista; mientras que los trabajadores<sup>48</sup>, que formaban una pequeña fuerza urbana, defendían sus organizaciones y sus exigencias, y los estudiantes manifestaban su desacuerdo en las calles. Los mecanismos de violencia estatal utilizados fueron la prisión, la tortura y el exilio (Lara Castro, s.f.) para todos aquellos que no estuvieran de acuerdo con la gestión estatal o que fueran calificados como comunistas e incitadores.

En el año 1955 se definieron los marcos institucionales y legales para las inversiones extranjeras (Espínola, 2010), aprovechando que *la estabilidad de la democracia sin comunismo* era una garantía ante las amenazas (Lara Castro, s.f.) que podían perturbar al régimen y que hacía que el país fuera visto como atractivo y seguro para la economía internacional. En ese mismo año, el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en marcha un plan de estabilización económica, que también incluyó a Paraguay y que tuvo efectos en la reducción de la subvención pública y el nivel de los salarios; lo que generó movilizaciones obreras y huelgas (García Agüero S. M., 2017) en protesta por la influencia extranjera en la política y economía del país. Todas estas manifestaciones públicas fueron prohibiéndose y siendo cada vez más escasas, hasta llegar a suspenderse totalmente.

La política represiva de pacificación implementada por el gobierno<sup>49</sup> fomentaba relaciones desiguales, basadas en la centralización del poder, la negación de derechos y la apropiación de los recursos por parte de ciertos grupos y élites. *La Ley de Defensa de la*

---

<sup>46</sup> Asociación Nacional Republicana (ANR).

<sup>47</sup> Como encargada del control y la represión.

<sup>48</sup> La formación de la clase obrera en el Paraguay de los años setenta se caracterizaba por las determinaciones económicas, políticas y sociales impuestas por el extranjero para la entrada del país al capitalismo. Luego de la guerra de 1870, los talleres artesanales presentaban como rasgo particular el carácter rural de la clase obrera que se desempeñaba en fábricas dedicadas a la producción y exportación de materias primas y alimentos (Bogado 1983 en García S. M., 2017). Las industrias y empresas se ubicaban en el campo, la clase obrera tenía carácter rural.

<sup>49</sup> Que se implementaba para controlar a las masas de campesinos, trabajadores, estudiantes y partidos de oposición.

*Democracia* (1955) legalizaba el incremento de la represión contra los movimientos y los dirigentes de los partidos políticos de oposición, incluyendo los disidentes del propio Partido Colorado (Lara Castro, s.f.).

En 1958 hubo fuertes represiones a sindicatos con lo que se silenció a los trabajadores durante treinta años, además de que ese mismo año, *la trilogía* se fortaleció (García Agüero S. M., 2017), ocupando cada vez más espacios políticos y económicos. El firme control de la administración y de las instituciones públicas promovía políticas económicas para mejorar las condiciones de integración a la economía mundial (CADEP, 2011) y garantizar la estabilidad interna del país. La planificación, entre los años 1950 y 1960, se instaló en la gestión pública y junto con el crecimiento del Estado, expandió el consumo global, las actividades productivas y el aumento de la remuneración a la fuerza laboral (García Agüero S. M., 2017).

Esta primera etapa estuvo marcada, por un lado, por la búsqueda de la estabilidad del régimen, la mayor liberalización de las medidas económicas y la atracción de inversiones extranjeras, y por la otra, por la imposición estatal sobre los grupos políticos de oposición a través de la violencia. Durante esta etapa se fueron abriendo los primeros espacios geográficos para la colonización, se crearon grandes empresas públicas y obras de infraestructura vial.

El Estado no priorizó *explícitamente* las cuestiones sociales, pero asumía como su responsabilidad promover la participación económica de la población en el mercado, a pesar de su baja productividad y su escasa formación. Las pocas acciones sociales buscaban el apoyo de los trabajadores para seguir protegiendo las ganancias de los grupos dominantes, como si estas fueran *cuestiones nacionales*<sup>50</sup> (Lara Castro, s.f.). La especialización productiva y la concentración de los recursos habían determinado el rumbo de la política económica, consolidando el sistema instalado en el país. La represión a los partidos políticos, los sindicatos y los trabajadores, generó *estabilidad económica y social*, pero sacrificó las libertades de la ciudadanía, restringiendo también el acceso y mejora de los servicios sociales.

### **b. Apertura económica con acciones asistenciales**

La segunda fase del gobierno dictatorial empezó en la década de 1960 y se caracterizó por una mayor estabilidad política y el aumento de las oportunidades laborales, como resultado de la

---

<sup>50</sup> La priorización se hacía en función a la influencia de sectores políticos más que a los intereses y las necesidades sociales (Congreso Nacional, 2002).

expansión de la frontera agrícola – que convertida en política de Estado – permitió el establecimiento de nuevos polos de crecimiento. En esos años, la economía paraguaya era francamente abierta, orientada a la agricultura (39% del PIB), con bajos niveles de PIB per cápita y con gran parte de la población activa dedicada a tareas agrícolas (55%), principalmente las de subsistencia, el 60% de los ingresos provenía de la exportación (CADEP, 2011).

Durante 1960, el Estado creó las primeras instituciones financieras (para otorgar créditos al sector industrial y agropecuario), el Fondo Ganadero (cuya intención era brindar asistencia técnica y crediticia al sector de la ganadería); además de otras empresas públicas (transporte aéreo y ferrocarril; producción de cemento y petróleo). Se iniciaron los programas de asistencia, de sanidad animal e investigación ganadera, control de calidad y programas de producción (trigo, soja y tabaco) financiados con recursos públicos (Borda, 2010).

En esta década, la población aumentó a tasas del 2,7% anual, pero la ampliación de los servicios sociales no creció en la misma proporción como para satisfacer las necesidades y, más bien, se concentraban en el área urbana, profundizando las brechas entre el campo y la ciudad. La población era predominantemente rural, el analfabetismo se redujo de 25,6% en 1960 a 20% en 1972, pero el promedio de años de escolaridad era 4,2 años para la población de 15 años y más (CADEP, 2011).

La atención estatal seguía en el *Este*<sup>51</sup>, coincidiendo con el asentamiento de migrantes brasileños en zona y la aparición de la empresa agrícola, dedicada especialmente a los *commodities*. La colonización buscaba abrir la frontera Este al desarrollo, mediante fuertes inversiones en infraestructura (CADEP, 2011) con apoyo de empresas e instituciones extranjeras. Cuya influencia, especialmente la norteamericana<sup>52</sup>, se daba en acciones para mejorar la producción con el uso de nuevas tecnologías y la extensión agrícola; la provisión de crédito a los productores y el asesoramiento en la formación universitaria<sup>53</sup> (García Agüero S. M., 2017).

La responsabilidad del Estado ante la sociedad se expandió a la par que se consolidaba el modelo autoritario, mediante políticas públicas, especialmente en las áreas de educación y salud. A pesar de la ampliación de la responsabilidad estatal, las estructuras y las instituciones del

---

<sup>51</sup> Se dieron las condiciones para facilitar la producción y el intercambio comercial, mediante carreteras, silos, etc.

<sup>52</sup> La asistencia privada de EEUU se inició en 1923 (García Agüero S. , 2017).

<sup>53</sup> El apoyo de los EEUU a la Universidad Nacional de Asunción también fue importante, debido a que acompañó a la mejora de la enseñanza universitaria y brindó entrenamiento a personal paraguayo que más tarde ocuparía cargos de responsabilidad en el gobierno (García Agüero M. , 2012).

Estado estaban esparcidas, descoordinadas y con funciones superpuestas, lo que restaba eficiencia, generaba pérdidas y despilfarro de recursos (Congreso Nacional, 2002). No obstante, la educación no fue una prioridad para el gobierno de Stroessner, tanto que la Universidad Nacional de Asunción (UNA) estuvo bajo control del régimen, sufrió falta de financiación y represiones a los estudiantes y profesores que estuvieran en contra del sistema (CADEP, 2011).

También en la década de 1960 se creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) con el propósito de atender el problema de la tierra, transformar la estructura agraria, lograr la incorporación de la población campesina al desarrollo económico y social e implementar políticas que regularan el latifundio y minifundio<sup>54</sup>. En el discurso, el IBR refería el reemplazo de ese patrón latifundio – minifundio por un sistema justo de propiedad, posesión y explotación de la tierra (Lara Castro, s.f.). La política de reforma agraria buscaba mantener implícitamente la estabilidad alcanzada en base a la contención social y a los beneficios concedidos a algunos sectores y funcionarios estatales, incorporando a una parte de los campesinos como apoyo político (Lara Castro, s.f.). Todo esto profundizó las diferencias de clase y de acceso a la propiedad, pero no modificó la estructura real de poder. Con relación a esto, a diferencia de otros países en desarrollo, Paraguay experimentó una migración rural – rural, de la región minifundiaría de los alrededores de Asunción hacia el Este (CADEP, 2011).

La influencia de la Iglesia Católica<sup>55</sup> fue muy importante en la sociedad paraguaya y en la conformación de grupos sociales, especialmente para los movimientos campesinos y dentro de estos, en las Ligas Agrarias que, como menciona Lara Castro “no teniendo experiencia en organizaciones propias, recurrieron a los valores cristianos como mecanismos de cohesión”. Las Ligas Agrarias se convirtieron en una fuerza subversiva contra el sistema, atentaron contra el régimen y se presentaron como un modelo de organización y poder alternativo (Lara Castro, s.f.). La Iglesia Católica<sup>56</sup> también apoyó otras asociaciones como la Liga de Damas Católicas, la Liga Obrera Campesina, el Centro Estudiantil y la Federación de la Juventud Católica (Duran, 1990 en García S. M., 2017) que creó el Centro de Trabajadores Cristianos para competir con la

---

<sup>54</sup> La estructura de distribución de la tierra, caracterizada por la dualidad latifundio – minifundio, determinaron también la estructura productiva: los latifundios estaban orientados casi totalmente a la explotación de recursos naturales para la exportación y los minifundios a la agricultura para el autoconsumo y alimentos para el mercado interno (Pastore en Rojas Villagra, 2014).

<sup>55</sup> La Iglesia Católica es la institución con mayor credibilidad en la sociedad paraguaya (Congreso Nacional, 2002).

<sup>56</sup> Estas asociaciones se dedicaban a apoyar con actividades caritativas a los problemas económicos y sociales (García Agüero S. M., 2017).

Confederación General de Trabajadores (CPT) controlada por el Gobierno. La Iglesia Católica también influyó en la creación de Universidad Católica de Asunción (UCA) en 1960, cuya principal preocupación era el compromiso con la reforma social (CADEP, 2011). Las Iglesias y otras instituciones, cuya participación fue muy activa durante esta década, apoyaban a la organización de movimientos campesinos, grupos populares urbanos y parcialidades indígenas, en la reivindicación de sus demandas, entre las que contaban, la superación de la pobreza y la exclusión social (Galeano, 2002).

Entre las décadas de 1960 y 1970 aumentó la concentración de la riqueza, tanto que el porcentaje de los ingresos nacionales que recibía el quintil más pobre se redujo de 4% a sólo 3%, mientras que la población con mayores ingresos aumentó de 30% a 50%. La composición del PIB por sectores económicos no tuvo mayores cambios en esos años: la agricultura siguió siendo el principal rubro de producción, con un promedio de 36,4%, seguido del comercio y la industria manufacturera con una participación promedio de 15,7% (CADEP, 2011).

Mientras que en los demás países de la región se daba un modelo de sustitución de importaciones que aumentaba la participación del sector industrial en la economía, Paraguay seguía con su modelo de explotación primaria, con baja participación de la construcción en la composición del PIB (2,2%) y el escaso desarrollo de la infraestructura. Cerca del 75% de la inversión pública, entre los años 1965 y 1972, se destinaba a transporte, comunicaciones y electricidad, mientras que la inversión agrícola alcanzó un promedio de 2,8% y la inversión industrial, en promedio, un 4,5% (CADEP, 2011).

Entre los años 1962 y 1971 se crearon el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamos para la Vivienda (BNAYpV) para atender los problemas de déficit habitacional. Los proyectos de estas instituciones fueron financiados con apoyo internacional, administrados por empresas nacionales de construcción lo que, a su vez, facilitó la creación de negocios familiares leales al gobierno (CADEP, 2011), conformando un grupo de “nuevos ricos” que tenía influencia en la vida económica y política.

Entre los años 1962 y 1972 aumentó la tasa de actividad en el sector servicios, así como el número de trabajadores profesionales y técnicos, lo que de alguna forma marcó el inicio de la diversificación productiva hacia actividades menos tradicionales<sup>57</sup> (CADEP, 2011) y se dio un leve cambio: de la economía especializada en el sector primario – rural hacia una economía

---

<sup>57</sup> Actividades distintas a las relacionadas a la agricultura.

terciaria – urbana. Paraguay se sumó a la propuesta de la CEPAL para revisar y ajustar los estilos del desarrollo, los patrones de producción, consumo y distribución, hacerlos sostenibles para el medio ambiente y la sociedad; promoviendo las exportaciones regionales de manufacturas (CEPAL, 2018e).

La adscripción de Paraguay a esta propuesta se confirmó con dos hechos fundamentales, la creación de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) en 1962 y la definición de planes de desarrollo (Espínola, 2010). Desde entonces, la STP se constituyó en el entorno *más institucionalizado* para la elaboración e implementación de la política económica en Paraguay, a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo más bien coyuntural de transitar hacia el “crecimiento sostenido con desarrollo”. Su creación coincidió con el arribo del financiamiento de agencias internacionales multilaterales (CADEP, 2011) y, actualmente, la STP es el eslabón que relaciona Ministerios con otras instancias de planificación (García Agüero S. M., 2017).

En cuanto al acceso a la atención sanitaria, la Constitución Nacional de 1967 establecía que se brindara única, exclusivamente y de manera gratuita a los veteranos de la Guerra del Chaco y, que de manera complementaria, a los enfermos, pobres, personas con deficiencias o adultos mayores indigentes (García Agüero S. M., 2017).

Durante la década de 1970 se dio un importante crecimiento económico<sup>58</sup> por la expansión de la frontera agrícola, el incremento de las exportaciones, la construcción de grandes obras de infraestructura, especialmente las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, movilizando gran cantidad de recursos y creando importantes fuentes de empleo (Carosini Ruíz Díaz, 2010), lo que entre los años 1972 y 1982 representó la ampliación para sectores económicos no tradicionales, como la construcción, el comercio y las finanzas (CADEP, 2011). Empero, este crecimiento *impresionante* no se tradujo en mejores condiciones de vida para la población ni en ampliación de los servicios sociales ya que, en vez de invertirse las utilidades económicas, se destinaron a gastos superfluos e inversiones en bienes suntuosos, junto con el fortalecimiento de élites y grupos económicos.

La influencia internacional – financiamiento incluido – buscaba mayor apertura hacia el comercio exterior, pero también mayores recursos para la expansión de la cobertura de bienes y servicios públicos. El bajo nivel de calificación de la mano de obra y las condiciones de

---

<sup>58</sup> Con aumentos del PIB cercanos al 10% anual.

inversión para instalar empresas, sumado al control del comunismo<sup>59</sup>, hicieron que a pesar de la estabilidad macroeconómica (CADEP, 2011), el país no lograra despegar hacia el crecimiento económico y el desarrollo social sostenible.

A la par que se dieron las grandes obras de infraestructura, también hubo un importante crecimiento de la demanda de empleo y los principales proyectos de inversión pública fueron financiados con recursos extranjeros. El asentamiento brasileño, que empezó en esta década fue resultado de varios factores: los esfuerzos de colonización del gobierno, el desarrollo de una infraestructura vial que integró la región de la frontera oriental de Paraguay en el sistema agrícola de Brasil, el agotamiento de tierras en el lado brasileño, y la ventaja comparativa<sup>60</sup> con que contaban las tierras paraguayas (CADEP, 2011). En esta década también se amplió la intervención estatal con la creación de instituciones financieras, de investigación, de asistencia técnica – crediticia y las nuevas empresas públicas (Borda, 2010).

En la década de 1970, el nivel de cobertura de servicios básicos apenas alcanzaba el 30% de la población, siempre concentrándose en las ciudades. Aun cuando la ampliación de los servicios sociales fuera un factor relevante para las políticas públicas, la centralización en el área urbana llevó a una mayor diferenciación social, con el avance y la profundización de la pobreza rural. Las inversiones públicas se dirigían principalmente a las obras de infraestructura y a la participación de proyectos vinculados al sector productivo – agropecuario (Carosini Ruiz Diaz, 2010), tanto que en 1973 los precios de la soja, algodón y madera, principales rubros de exportación se duplicaron (CADEP, 2011).

La instalación de la agricultura mecanizada, que también se dio en esta época, introdujo conocimientos y equipamientos que llegaron con la colonización de los agricultores brasileños (Nickson, 2009 en CADEP, 2011) y empezaron el proceso de reemplazo de la agricultura familiar por la agroindustria, especialmente para el cultivo de la soja. Dos fueron los pilares del crecimiento económico en Paraguay en la década de 1970, *la construcción de la represa de Itaipú y la expansión de la frontera agrícola*. Junto con ese crecimiento, se afianzaron las instituciones de asistencia, tratando de unir las acciones estatales con las necesidades sociales, que seguían aumentando como efecto de las nuevas formas de producción (García Agüero S. M., 2017). No obstante, la obediencia al régimen fue el mecanismo más eficiente para el acceso a

---

<sup>59</sup> Que, si bien era un mecanismo político, tuvo repercusiones en la economía y la imagen del país para la atracción de las inversiones extranjeras.

<sup>60</sup> Tanto en precios como en financiación.

servicios públicos, ya que las seccionales coloradas<sup>61</sup> ubicadas en distintas localidades, demostraban la influencia del Partido Colorado en la vida social y política, actuando a la vez, como *elemento de control – contención social y como prestadoras de servicios*, especialmente en el área rural (CADEP, 2011).

A pesar del crecimiento económico de la década, la estructura productiva de Paraguay no se modificó, manteniéndose la mayor participación del sector primario en la economía, desaprovechando las oportunidades de industrialización generadas por la construcción de las hidroeléctricas (CADEP, 2011). A pesar de que en Paraguay se hubieran dado señales de desarrollismo, hasta finales de esta segunda etapa, no se había prosperado en un modelo de sustitución de importaciones, como otros países de la región y la agricultura seguía posicionándose como el sector económico más importante, orientándose cada vez más a la exportación (CADEP, 2011).

Al tiempo que todo esto sucedía, el pensamiento estructuralista iba ganando espacio en América Latina, debatiendo sobre las reformas que debían implementarse para superar las condiciones de heterogeneidad de los países y alcanzar el desarrollo mediante la promoción de la industria. En cambio, en Paraguay se aplicaban estrategias públicas que ampliaban la frontera agrícola, el crecimiento económico del sector primario y la atracción de las inversiones internacionales. Si bien se reconocía que la reforma agraria era fundamental para impulsar el desarrollo, el proceso de extranjerización de la tierra y el inicio de la agroindustria, obstaculizaron la transformación de la estructura productiva agrícola y, al contrario, se siguió acentuando la diferenciación económica y social. El inicio de la década de 1980 se caracterizó por la falta de una política económica que hiciera sustentable el crecimiento de la década anterior (CADEP, 2011).

### **c. Crecimiento y recesión, el impacto en la cuestión social**

El gran efecto multiplicador de la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú generó un *boom económico* entre los años 1977 – 1980, impactando todo el sistema productivo, incluyendo en el sector servicios (CADEP, 2011). Durante estos años, se dio un importante aumento del empleo, directa e indirectamente relacionado con construcción de la represa, la expansión de

---

<sup>61</sup> Centros o comités políticos que siguen estando presentes en todo el país, se encargaban de gastos funerarios, prestación de ayuda jurídica, distribución de útiles escolares y vestimenta, atención médica y juguetes para las familias pobres, entre otros servicios (CADEP, 2011).

trabajos de mando medios y la ampliación del sector empresarial. En 1978 cerca de 13.000 paraguayos, no calificados y profesionales, trabajaban en Itaipú (CADEP, 2011) y entre los años 1975 – 1980, por primera vez se dio la ampliación del mercado interno y el aumento del trabajo asalariado (García Agüero S. M., 2017), más allá de las actividades agropecuarias.

En esos años la economía crecía a más del 10% anual con importantes ingresos de remesas que, en vez de promover la industrialización, fueron destinados a la especulación o al consumo ostentoso (Galeano, 2002). El acelerado crecimiento y acumulación de capitales podía haber afianzado los sectores empresariales, para impulsar no solo la modernización productiva y económica, sino también de toda la estructura social y cultural, pero *esa sensación fue efímera y rápidamente se convirtió en una ilusión* (Galeano, 2002). Las remesas de capital extranjero y la construcción de las hidroeléctricas, más que impulsar el desarrollo en Paraguay, afirmó la hegemonía de dictadura stronista llegando a su máxima expresión (Galeano, 2002).

El inicio de la “década perdida” en América Latina se caracterizó por el agravamiento de la crisis, los desequilibrios externos y la contracción del ingreso de capitales (El País, 1984), en tanto que en Paraguay, coincidente con la finalización de las grandes obras de infraestructura y el agotamiento de las tierras para la expansión agrícola, se inició el estancamiento económico y recesión, junto con la emergencia de *los elefantes blancos del Estado*<sup>62</sup> (Borda, 2010) y la caída de los precios internacionales de los productos de exportación.

Al mismo tiempo, la mayoría de los sectores económicos empezó a perder dinamismo y las condiciones de empleo se deterioraron, incluyendo la disminución de las fuentes de trabajo (CADEP, 2011). Las crisis también llegaron a Paraguay, pero recién a finales de la década, manifestándose con una brusca disminución del crecimiento y caída de las exportaciones (Rivarola, 1992). El impulso de la modernización conservadora de las décadas anteriores perdió fuerza y la frontera agrícola<sup>63</sup> se cerró, la acumulación de capital generado por el milagro de Itaipú en vez de invertirse en sectores productivos se despilfarró y se perdió una gran oportunidad de afirmar las bases del desarrollo socioeconómico (Galeano, 2002).

---

<sup>62</sup> El Aeropuerto del Este, el Hospital Nacional y varios edificios públicos.

<sup>63</sup> Que se refiere a la zona de división entre las zonas cultivadas y aquellas que no han sido cultivadas donde se realizan otro tipo de actividades no agrícolas.

La industrialización en Paraguay ha sido históricamente moderada<sup>64</sup> y la economía ha dependido mayormente de la explotación y exportación de recursos naturales, de sus derivados, de la inversión extranjera y de la economía terciaria. Mientras que en otros países de la región se dio el proceso de industrialización y luego el de industrialización sustitutiva de importaciones, Paraguay transitó por un modelo dependiente de exportaciones primarias, con determinados rubros (maíz, trigo, yerba mate, madera y caña de azúcar) para luego, pasar a un modelo basado en el sector terciario, donde proliferan los trabajos informales, precarios y predomina la incertidumbre y el capital especulador (Galeano, 2002). El sector privado que tuvo un débil desarrollo contribuyó a la expansión estatal a través de la instalación de empresas y servicios públicos con que se difundieron las relaciones prebendarias entre el Estado y grupos de intereses económicos y partidarios (Borda, 2010).

La lenta incorporación de Paraguay a la modernización socioeconómica y cultural junto con la debilidad de la industria y del sector privado limitaron los alcances (Galeano, 2002) del desarrollo. Estos factores, la especialización productiva en el sector primario, la concentración de los recursos, la escasa capacitación de la mano de obra; junto con la fuerte presencia estatal y la priorización de los intereses, afectaron los mecanismos y la distribución de los beneficios del crecimiento y del progreso social del país, ampliando las diferencias sociales entre la población.

Entre los años 1982 y 1989, la recesión económica llevó al estancamiento y disminución de los niveles de empleo, incremento de la pobreza y de las brechas sociales. Sin embargo, hubo un importante aumento de la clase trabajadora de cuello blanco<sup>65</sup> en los centros urbanos y de la clase media rural, de donde tradicionalmente provenía la oposición a la dictadura, además del surgimiento de trabajadores de cuello azul<sup>66</sup>, lo que se tradujo en mayor activismo político (CADEP, 2011), la expansión de la clase media asalariada<sup>67</sup> y el aumento del nivel del empleo público (que en 1982 ocupaba al 8% de la PEA y mientras que el empleo privado ocupaba al 6,6% en ese mismo año) (García Agüero S. M., 2017). La recesión de esta época también tuvo

---

<sup>64</sup> Aunque algunos autores mencionan que “no existió industrialización”, para este trabajo de investigación se parte de la idea de que sí bien existió, fue “una escasa y atrasada industrialización” (García Agüero S. M., 2017).

<sup>65</sup> Bancarios y comerciantes.

<sup>66</sup> Debido al auge de la construcción.

<sup>67</sup> La clase asalariada surgió a partir del aumento del empleo estatal. Casi inexistente en 1940, aparecieron con la expansión del empleo público y de las prácticas de patronazgo del Partido Colorado. La afiliación al Partido y el empleo público crecieron rápidamente durante el régimen (CADEP, 2011).

repercusión en la tasa de desempleo, que en 1972 era de 2,9% en 1982 alcanzó el 4,4% (CADEP, 2011).

En 1989, cuando se dio la ruptura del régimen dictatorial, todavía era baja la cobertura de los servicios públicos y estos seguían concentrados en las ciudades. El proceso de urbanización en esta época implicó también diversificación y ampliación de las demandas sociales, presión sobre las estructuras socioeconómicas urbanas y transformación de los antiguos barrios y surgimiento de otros nuevos (Galeano, 2002). La *urbanización tardía* acentuó las ya marcadas diferencias entre las zonas urbanas y rurales y se agravaron los efectos negativos de la agricultura dual que tuvo efectos en todos los sectores económicos. Sumado a estos hechos, junto con el descontento social y las movilizaciones iban en aumento, aparecían nuevas exigencias sociales que necesitaban respuestas estatales.

La primera fase del gobierno de Stroessner significó la consolidación de su poder y la instalación de mecanismos de represión, mediante las cuales se mantuvo la lealtad de grupos y élites y el apoyo internacional. La segunda fase, se caracterizó por el establecimiento de las instituciones y estrategias que determinarían la economía paraguaya por el resto de su mandato y, más allá del mismo (CADEP, 2011) atrayendo inversiones extranjeras y la instalación de la agroindustria en la zona fronteriza con Brasil, principalmente. La tercera, por el crecimiento sin precedentes, el despilfarro de recursos y la decadencia económica y política, que fue la consecuencia del descontento social y económico, además de las crisis que afectaban al país y su posición en el mercado internacional.

En los últimos años de la presidencia de Stroessner, a la par de las crisis políticas y económicas surgieron críticas al gobierno y numerosos conflictos sociales, el régimen, que por tantos años, se había mostrado *estable y fuerte*, se fue debilitando por el estancamiento económico con el cambio de paradigma político en la región, la llegada de las democracias, los conflictos internos del Partido Colorado y las FFAA, debilitando la trilogía que tanto poder detentaba (Pyta Pynandi, 2011). Estos factores llevaron al golpe de Estado en 1989 que ponía fin a los treinta y cinco años de dictadura y daba inicio al periodo de transición y de reconfiguraciones *en todos los ámbitos*.

El largo periodo de gobierno de Alfredo Stroessner se caracterizó por la primacía de los intereses económicos que favorecía la concentración de recursos, la apropiación de los ingresos y

de la riqueza generada en el país, aumento de la pobreza, del desempleo<sup>68</sup> (CADEP, 2011) y las crecientes diferencias. La atención a los problemas sociales no fue una prioridad para estos largos años y no estuvo de manera explícita en la agenda del gobierno, sino que más bien, las acciones estatales estuvieron dirigidas al crecimiento económico para la incorporación de Paraguay a la economía internacional y a la contención de las ideas contrarias al régimen.

El Estado estuvo presente en todas las áreas, pero su foco fundamental estuvo en los *intereses económicos y políticos particulares* para mantener la lealtad y estabilidad y así seguir reproduciendo las relaciones desiguales. La institucionalidad pública de toda esta época se caracterizó por una estructura favoritista hacia grupos cercanos al poder y al Partido Colorado (Serafini, 2014). Los derechos humanos durante la dictadura fueron sistemáticamente violados y el inicio de la transición representó una transformación fundamental para el afianzamiento del *Estado de derecho* y la reestructuración de las libertades públicas (Villagra, 2014). La gestión social durante el régimen dictatorial fue incapaz de lograr crecimiento económico equitativo y generar diversificación laboral y, al contrario, las políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar de la población se mostraban insuficientes (Serafini, 2014).

Entre la década de 1950 y los primeros años de 1980, dos elementos distinguen la trayectoria económica y política de Paraguay: las acciones en pos de la economía de mercado y la emergencia y consolidación del *Estado autoritario* (Galeano, 2002). La austeridad fue una característica de la política de gobierno de Stroessner, así como se generaron y asignaron los recursos (CADEP, 2011), aun cuando las demandas sociales y las condiciones socioeconómicas de la población hayan necesitado mayor inversión en educación, salud, empleo; estas áreas no fueron debidamente atendidas. Posterior a este largo periodo, la política social se enfrentó al desafío de ampliar los servicios sociales y mejorar el capital humano de la población, en disminuir las brechas territoriales y mejorar la distribución de los beneficios del crecimiento.

### **3. Postura social del Estado antes de 1989**

Varias son las cuestiones que deben enfatizarse de la trayectoria de Paraguay. La primera, que el crecimiento económico en el país se dio principalmente a través de su relación con el capital extranjero y con base en el desarrollo del sector agroexportador, sin alterar los patrones

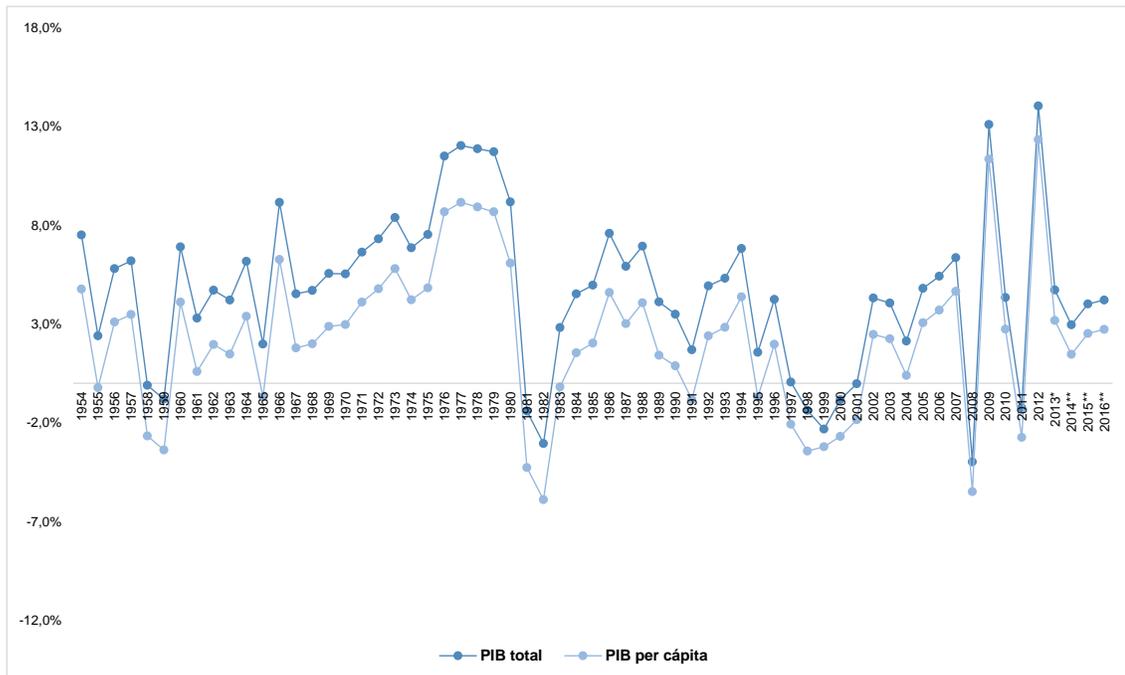
---

<sup>68</sup> La especialización en la producción de *commodities* aumentó la migración campo – ciudad, con la consiguiente movilización de mano de obra en busca de empleo.

existentes de propiedad, las condiciones de apertura y las relaciones desiguales y favoritistas. La segunda, el papel que ha tenido el *comercio exterior no registrado* como uno de los elementos heredados en Paraguay desde el siglo XIX y que a partir de 1960 retomar fuerza por la mayor integración con Argentina y Brasil (CADEP, 2011). En tercer lugar, que al finalizar la dictadura Paraguay exhibía una débil industrialización, aunque si bien se dio un impulso al sector transporte que tuvo la intención de ampliar el mercado interno (CADEP, 2011). Finalmente, debido a estas condiciones y peculiaridades, la posición de Paraguay en el mercado internacional, y específicamente en las relaciones de intercambio comercial, ha estado en desventaja, al dedicar su producción y exportación a productos primarios y con escasa transformación.

En el largo plazo, el crecimiento de Paraguay fue en promedio de 4,7% entre los años 1954 – 2017, y el PIB per cápita promedio, por su parte creció 2,3%. La evolución de la economía paraguaya podría dividirse en cinco etapas: la primera entre 1954 y 1965 en la que se dieron importantes oscilaciones; la segunda entre 1965 y 1977 en la que se dio un aumento exponencial; entre 1978 y 1982 hubo una gran recesión; desde 1983 hasta 1999 la economía volvió a tener grandes oscilaciones y desde entonces hasta 2017, si bien en promedio ha habido crecimiento positivo, este ha sido bastante fluctuante.

**Gráfico 3 Evolución del PIB total y del PIB per cápita en Paraguay. Años 1954 – 2017**



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos del BCP (2018).

Tal como se vio en el gráfico, la evolución tanto del PIB total como del PIB per cápita en Paraguay han tenido el mismo comportamiento y, aunque en promedio han sido favorables, al analizar los indicadores de desigualdad y de distribución de los ingresos – lo cual se verá en el próximo capítulo – existen *grandes brechas y desigualdades entre los grupos de población*.

El comportamiento oscilante de la economía tiene que ver con que la estructura productiva en Paraguay siempre ha dependido de la extracción de recursos naturales, a pesar de la oportunidad de industrialización generada por la construcción de las hidroeléctricas. Según el cuadro, en el periodo 1950 – 1990, la agricultura cedió participación en la composición sectorial del PIB, pero la industria apenas aumentó un punto porcentual, los servicios se mantuvieron prácticamente en el mismo nivel, siendo el sector comercio el que tuvo mayor crecimiento.

**Cuadro 5 Composición del PIB por sectores en Paraguay. Años 1951 – 1990**

Sectores	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90
Agricultura	38,1	34,5	29,3	21,7
Minería	0,1	0,1	0,2	0,2
Industria	16,7	17,1	17,7	17,8
Construcción	1,5	2,2	3,5	8,1
Electricidad, Gas, Agua	n.d	0,6	1,4	1,2
Transporte y comunicaciones	n.d	4,2	4,2	5
Comercio y finanzas	26	25,8	26,3	25,7
Gobierno	4,3	4,4	4,5	7,3
Otros Servicios	13,3	11,1	12,9	13

Fuente: CADEP (2011) en base a Informe Económico BCP y Fernández Valdovinos C. y Monges, N.

Desde 1960 se modificó la estructura agrícola paraguaya que comenzó a dedicarse a la producción para la exportación, reemplazando los productos de consumo interno (maíz, trigo, tabaco, caña de azúcar) por el cultivo de *commodities* (especialmente soja). A partir de esta década se inició la etapa dual de la agricultura, se profundizó en 1970 y fue ampliándose cada vez más el área dedicada al cultivo de exportación, en contraste con el área dedicada a la agricultura campesina.

Durante todo el gobierno de Stroessner, el sector privado nacional y la industria tuvieron escaso desarrollo y, más bien, las obras de infraestructura y capacitación que se dieron en esos años fueron mediante el financiamiento y apoyo de organismos e inversores internacionales. La estabilidad económica que ofrecía el país sirvió para atraer financiamiento y otro tipo de apoyos, como el militar y político, que ayudaron a mantener la legitimidad internacional del régimen.

En cuanto al crecimiento anual de la población estimada del país, hubo importantes aumentos entre 1950 y 1967 cuando empezó a disminuir hasta 1972, aumentó de nuevo hasta

1982 y a partir de entonces fue disminuyendo sostenidamente. La tasa de crecimiento promedio entre 1951 – 1960 fue 2,59%; entre 1961 – 1970 fue 2,66%; entre 1971 – 1980 fue 2,54; aumentó en el periodo 1981 – 1990 a 2,85%; para volver a disminuir en el periodo 1991 – 2000 a 2,33%; en el periodo 2001 – 2010 fue de 1,59% y entre 2011 – 2017 fue de 1,32% (Cálculos propios en base a CELADE, 2017). Este crecimiento no fue acompañado con el aumento de la cobertura de los servicios sociales, lo que perjudicó especialmente a la población de zonas rurales.

El proceso de urbanización en Paraguay se dio de manera tardía y recién en 1990 la población de las ciudades superó a la que vivía en el campo, mientras que en América Latina ya superaba el 70% (CELADE, 2017), lo cual también tiene que ver con el nivel de desarrollo, el tipo de actividades económicas y la estructura productiva del país. Mientras que en los demás países de la región se daba el proceso de sustitución de importaciones y el cambio de paradigma en las actividades productivas, Paraguay todavía tenía la mayor parte de su población viviendo en el campo, dedicándose a actividades agropecuarias.

En materia de política social, las primeras acciones referidas a la protección desde el Estado se dieron a inicios del siglo XX y se fortalecieron entre las décadas 1930 y 1940, con la creación de las principales instituciones y normativas sociales en el país. La responsabilidad del Estado se manifestaba en la creación, dirección y administración de la seguridad social, la educación y la salud pública; además de ser el dueño de las empresas públicas y ser el principal empleador. Se destaca la influencia de la Iglesia Católica, y otros credos, incluyendo de los organismos internacionales, en la conformación de las asociaciones gremiales, sindicatos y la ejecución de programas, planes y proyectos de carácter asistencial. Estos apoyos y acciones tenían el propósito de *atenuar, atender o brindar apoyo a la población*, ya que los mecanismos estatales no daban abasto o no pretendían ocuparse de las necesidades sociales.

Desde el año 1954, con el inicio del gobierno de partido único, cuya hegemonía duró más de 60 años, fue imponiéndose la trilogía Estado – Partido Colorado – FFAA, articulando sus intereses con las políticas públicas. La presencia estatal estuvo en todas las áreas, pero sus acciones, a pesar del crecimiento económico, no atendieron efectivamente los problemas sociales. Gran parte de los derechos humanos fueron *silenciados* y la dictadura en Paraguay era vista *internacionalmente* como un mecanismo de contención y todo aquello que pudiera desestabilizar el régimen fue reprimido, incluyendo a los partidos políticos de oposición.

En esos años, la concentración de los recursos productivos, la especialización en las actividades agrícolas y en el sector terciario, la escasa industrialización y la construcción de las grandes obras de infraestructura (que pudo haber significado un *despunte para el desarrollo*), a pesar de las favorables tendencias económicas, hicieron que las oportunidades no se aprovecharan, el ingreso y los beneficios generados, en vez de reinvertirse en el despegue económico fueron utilizados en gastos suntuosos o de especulación.

Aun cuando el crecimiento en la década de 1970 fue *espectacular*, la estructura productiva no se transformó y, al contrario, se despilfarraron los recursos, por la falta de una política de *desarrollo social sostenible*, aunque se haya creado la STP, en 1962, como organismo de planificación de políticas en el país. La política de esa época tenía el propósito de atraer tanto el interés como las inversiones internacionales, pero a la vez, reprimir el descontento de la población, negándole sus libertades y el acceso a servicios sociales. Los indicadores de empleo, educación, cobertura de energía eléctrica, agua y otros servicios estaban muy lejos de atender eficientemente las necesidades poblacionales y aunque la economía a nivel macroeconómico presentara crecimientos por encima del promedio regional, las condiciones sociales eran precarias y afectaban aún más a la población rural.

En la *concepción de las estrategias y políticas sociales* del país, durante el largo periodo de gobierno de Stroessner, los principales objetivos fueron mantener la estabilidad política y económica, atraer el apoyo y la inversión extranjera, generar grandes obras de infraestructura para la participación del país en la economía internacional. Las políticas de colonización tenían el fin de crear nuevos polos de producción para descomprimir a la población alrededor de las ciudades; lo que atrajo también a productores brasileños con quienes llegó la *agroindustria*, dando inicio del sistema económico dual que sigue vigente hasta hoy.

El Estado, durante los treinta y cinco años, más que generar mecanismos de redistribución y orientación del desarrollo, se convirtió en *el ente centralizador económico, político y social*, mediante la creación y administración de las empresas públicas, siendo, además, el principal empleador (cuando se tratase de empleos no agrícolas) y *una entidad de control y contención*. La economía, aun cuando *abierta y estable*, dependía principalmente del campo, la industria no tuvo el apoyo necesario como para despegar y, a pesar del *crecimiento espectacular post Itaipú*, las oportunidades de desarrollo no fueron aprovechadas, debido a la

*priorización de intereses de grupos cercanos al gobierno*, reproduciendo y fortaleciendo las relaciones prebendarias.

Se ha insistido en que Paraguay ha tenido históricamente un *Estado presente e interventor*, incluso en el ámbito social pero que no logró satisfacer las necesidades, con acciones que van desde la creación de instituciones de seguridad social, provisión de servicios sociales, reglamentaciones laborales, orientación de las actividades productivas, definición de las condiciones para la participación en el mercado internacional y la atracción de inversionistas. Sin embargo y en palabras de Borda, “la intervención había sido débil, sesgada y con distorsiones que no respondieron adecuada y eficientemente a las necesidades de la población en condición de pobreza, generando relaciones favoritistas y clientelares, que desatendían las funciones más vitales para el bienestar y el desarrollo: la educación, salud y vivienda” (Borda, 2010).

Se ha hecho énfasis también en que las prioridades estatales han sido principalmente *económicas*, privilegiando los intereses de ciertos grupos, como fue la *trilogía dominante, los empresarios y comerciantes ligados al poder*, que según Galeano (2002) podría explicarse por “la confusión entre los intereses privados con los públicos”. Todo esto, además de sostener las brechas y desigualdades sociales, mantuvo las estructuras de la propiedad de los recursos y los beneficios del crecimiento, que no se redistribuyeron apropiadamente. El enfoque de las políticas, desde la segunda mitad del siglo XX, había buscado mantener la apertura y estabilidad macroeconómicas, suponiendo *una clara supremacía de lo económico sobre lo social*<sup>69</sup>, incluyendo la falta de coordinación entre ambos sectores (Congreso Nacional, 2002).

La definición de las primeras políticas sociales en Paraguay se dio a partir de 1909 y luego entre las décadas 1930 y 1940, con la instalación del pilar fundamental de la seguridad social, normativas y de ministerios. Debido a que de la etapa del afianzamiento de la política social se dio durante la Dictadura, esto pudo haber determinado que las acciones estatales se tornaran clientelares y favoritistas (García Agüero S. M., 2017). Entre los años 1970 y 1980, junto con la gran expansión económica, si bien se amplió la cobertura de los servicios públicos (especialmente los de infraestructura) seguían concentrados en el área urbana, lo que continuó resaltando la problemática rural en un contexto con grandes dificultades sociales, económicas y territoriales.

---

<sup>69</sup> La economía es la que debe funcionar para lo social y no al revés. Lo económico es el medio y no el fin, es el instrumento para el bienestar social (Congreso Nacional, 2002).

Se concluye que las políticas sociales de la dictadura no fueron eficaces ni lograron mejorar las condiciones de vida, ya que efectivamente, no tenían ese objetivo: las políticas públicas dirigidas al bienestar de las personas fueron escasas (Serafini, 2014), desarticuladas y puntuales frente a las enormes necesidades, tanto que la deuda social fue creciendo y acentuándose. La protección social, desde su creación, ha tenido como beneficiarios a los grupos más o menos formales o asalariados y contribuyentes al sistema de seguridad social (IPS).

El Estado en el periodo aquí revisado, justificó su presencia e intervención con la necesidad mantener la estabilidad y el control social, así también por la urgencia de promover el crecimiento económico alineado con los objetivos internacionales. Un Estado que no tuvo la intención de redistribuir e incluir a la población del país, lo que resultó en que las deudas sociales<sup>70</sup> se profundizaran y mantuvieran las relaciones desiguales, las estructuras *económicas y sociales* no se modificaron y en la actualidad, todavía *Paraguay es el país con mayor concentración de la propiedad de la tierra y uno de los países más desiguales de la segunda región más desigual del mundo*.

El próximo paso es revisar las políticas sociales del Estado paraguayo, en el periodo 1989 – 2017, en el contexto de una ideología particular; despejar las razones de las limitaciones del sistema de protección social y de los dos programas, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores; y entender por qué no se cumplen adecuadamente los objetivos de brindar condiciones mínimas de bienestar a la población excluida, pobre y vulnerable.

---

<sup>70</sup> Si un país es muy desigual, esta es una causa central de que la pobreza aumente y no retroceda, porque aun los avances económicos a través de la desigualdad no llegan a los sectores con mayores dificultades (Congreso Nacional, 2002).

## **CUATRO: Estructura productiva y políticas sociales en Paraguay: Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores**

En este cuarto capítulo se argumentan las políticas sociales de Paraguay en el periodo 1989 – 2017 y se analizan los dos programas, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, para revelar las razones por las que no se modifican las características estructurales de la población, a pesar del crecimiento económico y los indicadores sociales favorables. La lectura desde el estructuralismo busca explicar la responsabilidad del Estado paraguayo ante los problemas y su concepción de política social en ese periodo, para fundamentar que, a pesar de los objetivos de estos programas, mientras no se modifique la estructura económica, no será posible transformar la estructura social, aunque mejoren algunos indicadores.

Para dar cumplimiento a este objetivo, en primer lugar, se discuten los aspectos económicos que han determinado las prioridades y sus resultados desde la caída de la dictadura en 1989. Con esto se sientan las bases para argumentar, desde la *heterogeneidad estructural y la especialización productiva*, cómo y por qué se han mantenido *la cultura de privilegios*<sup>71</sup>, *la apropiación desigual de los recursos y de los beneficios del crecimiento*, y por supuesto, *las causas de la marginalización*. El recorrido que se hace de las acciones sociales y políticas busca mostrar e interpretar la orientación que han tomado las políticas sociales frente a las necesidades de la población, identificar los actores (individuales, grupos o movimientos sociales), sus intereses, tensiones y luchas, así como los mecanismos de negociación, resultados y prioridades.

En segundo lugar, se debaten las estrategias sociales para reconstruir el proceso de conceptualización de la política social, se recurre a programas de gobierno, informes presidenciales, investigaciones académicas y otros estudios relacionados, con la intención de comprender *la postura ideológica* que orienta las políticas y el sistema de protección social, sus avances, limitaciones y brechas en cuanto a la *equidad distributiva, la inclusión y el desarrollo*.

En tercer lugar, el estudio de los programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores expone los determinantes de la *nueva política social en Paraguay*, sustentando el análisis en sus objetivos, cobertura, presupuesto, impactos y desafíos. La intención es evidenciar y explicar que, a pesar del diseño e implementación de estos programas de combate a la pobreza, mientras no se modifique la estructura productiva y el funcionamiento del sistema económico, no

---

<sup>71</sup> Relaciones favoritistas se refieren también a la cultura de privilegios.

será posible transformar la estructura social y disminuir de forma consistente la pobreza y la desigualdad.

En el análisis de la situación económica y social de Paraguay actual no puede obviarse el histórico problema de la concentración de la tierra y las secuelas que dejó la dictadura de Alfredo Stroessner, situaciones sobre las cuales se sustenta en gran medida la reflexión de este capítulo. La concentración de la tierra es reconocida como el origen y el centro de organización de todo el sistema económico y social del país y las secuelas del gobierno de Stroessner todavía dejan avizorarse, 28 años después, en las condiciones de crecimiento y de desarrollo.

Una de las afirmaciones que guía este capítulo es la supremacía de la política económica sobre la política social, antes y después de 1989, lo que afecta el avance y los alcances de las acciones estatales. Entre las principales reconfiguraciones se replanteó el papel del Estado y sus mecanismos de intervención, se promulgó una nueva Constitución Nacional, se implementó la reforma educativa y se fortaleció la universalidad en la salud. Los programas de combate a la pobreza, dentro del sistema de protección social, aparecen como mecanismos de respuesta ante este problema y la materialización de la responsabilidad de garantizar la calidad de vida.

### **1. Política económica, estructura productiva y crecimiento**

En este apartado se exponen la orientación y las prioridades de las políticas económicas ejecutadas en el periodo 1989 – 2017 con la intención de analizar la estructura productiva y sus resultados. Específicamente, en los casos en que fue posible, se recurrió a los planes y programas de cada gobierno, en los que no, se revisaron estudios e investigaciones referidos a la trayectoria política y económica del Estado paraguayo.

En primer lugar, se hace una revisión de las acciones económicas de cada uno de los gobiernos, el discurso y los temas atendidos; en segundo lugar, se presentan los rasgos principales de la estructura productiva y del crecimiento, para comprender la articulación entre ellos y su impacto social. En tercer lugar, se discuten los efectos y alcances de la política económica en Paraguay, buscando sentar las bases para el análisis de los problemas sociales, la concepción de la responsabilidad social y su impacto en la calidad de vida de la población.

Este apartado conforma la antesala para de la reflexión de los siguientes, en los que se abarca directamente los aspectos sociales de los gobiernos que se sucedieron en Paraguay a lo largo de los últimos casi 30 años, la concepción de la responsabilidad social del Estado, sus

mecanismos de intervención, los ejes y fines que se consideran en la definición de las políticas públicas.

#### **a. Políticas económicas**

Las reformas que se implementaron en Paraguay desde 1989 abarcaron todos los ámbitos y al igual que sucedió en los demás países de la región, la instauración de las propuestas del Consenso de Washington incluyó medidas de liberalización económica, reformas tributarias y reducción de la intervención estatal. Como se mencionó, una afirmación de este trabajo es la supremacía de la política económica sobre la política social, idea que se apoya en la misma Constitución Nacional (1992) la que reconoce que la política económica “tiene el propósito de promover el desarrollo económico, social y cultural (...) mediante la utilización racional de los recursos disponibles, impulsar crecimiento económico sostenido, crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, acrecentar el patrimonio nacional y asegurar el bienestar de la población”.

La revisión que se hace en este apartado sobre las acciones económicas de los gobiernos a partir de 1989 toma en cuenta esta propuesta y tiene la intención de mostrar cómo han influido esas acciones en las condiciones de vida de la población, el bienestar y el desarrollo, considerando aspectos como la productividad, la calidad del empleo y la evolución de algunos indicadores sociales, como la pobreza y la desigualdad.

Según el estructuralismo, las características de América Latina son las causas del subdesarrollo de sus países, características entre las que se destacan la especialización productiva que contribuye a la diferenciación entre países y dentro de ellos, que genera concentración de recursos y utilidades, y que afecta también la composición poblacional, presionando al empobrecimiento y vulnerabilidad.

La concentración de la propiedad de la tierra es otro aspecto relevante, que influye en la definición de las políticas públicas y tiene repercusiones en las actividades productivas que se privilegian. La lectura desde el estructuralismo tiene el objetivo de interpretar la posición del Estado paraguayo, luego de la caída de la dictadura y reconocer en base a las dimensiones analíticas seleccionadas, cómo evoluciona la concepción de la política social y el cumplimiento de los compromisos sociales que propone este marco teórico.

### **Primeros años de la transición**

El *primer presidente* fue Andrés Rodríguez (1989 – 1993) que asumió la presidencia de Paraguay, en un periodo en el que se daba un giro político y económico importante en la región, la instauración de las propuestas del Consenso de Washington y el regreso a los sistemas democráticos. La instalación del modelo neoliberal en el país marcó el inicio de importantes cambios y reformas económicas, sociales y políticas.

Coincidente con la implementación de las propuestas del Consenso, el programa de este gobierno priorizaba la producción primaria, especialmente agrícola y de exportación, además de introducir cambios impositivos y financieros. Entre las cuestiones sectoriales, el interés del gobierno estaba en el Programa de Estabilización (fiscal y financiera), la Reforma Agraria Integral y el Programa de Reactivación, Crecimiento y Desarrollo (Carosini Ruíz Díaz, 2010). Estas acciones tenían el propósito de lograr mayor apertura económica y liberalización del mercado<sup>72</sup>, incluyendo la aprobación de la ley de inversiones<sup>73</sup>, la nueva ley de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y la Ley Tributaria (Carosini Ruíz Díaz, 2010). Estas reformas se proponían mejorar la eficiencia, elasticidad y equidad fiscal, para lo cual se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), la Dirección de Grandes Contribuyentes y la ley de privatizaciones (García Agüero S. , 2017)<sup>74</sup>.

En el *segundo gobierno*, el de Juan Carlos Wasmosy (1993 – 1998), se siguieron impulsando las políticas de libre mercado, de reducción e intervención estatal, aunque las privatizaciones, la modernización de la industria, la reforma del Estado y la reforma agraria se estancaron. Entre las acciones privatizadoras, se vendieron algunas empresas públicas en medio de críticas y acusaciones de corrupción, lo que impidió la privatización de todas ellas (CADEP, 2011). En este gobierno, las propuestas del Consenso de Washington siguieron avanzando, impulsando reformas y modificaciones como, por ejemplo, las del Banco Central del Paraguay (BCP), la Ley de Bancos y la Ley de Seguros, se promulgó la ley de la industria maquiladora de exportación y la ley de reformas sectoriales de inversión (Carosini Ruíz Díaz, 2010). Sin embargo, Wasmosy recibió críticas por su falta de experiencia política, aun siendo afiliado al

---

<sup>72</sup> Cambiario, de precios, de tasas de interés.

<sup>73</sup> De capital y de promoción de exportaciones.

<sup>74</sup> Aunque efectivamente se mejoró con relación al sistema tributario anterior, los ingresos fiscales se mantienen, hasta hoy, entre los más bajos de América Latina (CADEP, 2011).

Partido Colorado, lo que le restó eficacia y legitimidad a su gobierno, repercutiendo en el alcance de las políticas (CADEP, 2011).

El *tercer presidente* (1998 – 1999) fue Raúl Cubas Grau, quien ejecutó medidas para la Defensa Nacional y la Seguridad Pública, con un programa económico, un programa social y una estrategia de ajuste estructural para la liberalización de la economía, el tipo de cambio y el interés. Se crearon puertos y zonas francas, se impulsó la industrialización de materias primas, ensamblamiento de instrumentos y equipos de alta tecnología. Cubas Grau se enfrentó a luchas internas partidarias, lo que perjudicó su eficacia, los pocos meses estuvieron dominados por disputas dentro del Partido, intrigas políticas y problemas de seguridad (CADEP, 2011).

Entre las transformaciones legales que se ejecutaron, se incluyeron reformas en la administración financiera del Estado, la función pública, los servicios públicos, la reorganización de entidades públicas descentralizadas y la modernización de organismos de administración central (Carosini Ruíz Díaz, 2010). Si bien, el programa de gobierno se elaboró con la intención de implementarse durante todo el periodo 1998 – 2003, estuvo vigente unos pocos meses, debido a la crisis política de 1999<sup>75</sup> que afectó el crecimiento económico de la década siguiente, generando aumento del desempleo y de la subocupación, con mayores niveles de desigualdad y pobreza (Carosini Ruíz Díaz, 2010).

Luego de la renuncia de Cubas Grau, asumió en *el cuarto periodo* el Gobierno de Unidad Nacional, cuyo presidente fue Luis Ángel González Macchi (1999 – 2003) en una época en la que disminuía aceleradamente el ingreso per cápita, y aunque se mantuvieron las formas democráticas, las crisis impidieron avanzar en una agenda de política pública y generar mayores reformas (CADEP, 2011).

El programa de este gobierno, elaborado por la Comisión Técnica de Desarrollo<sup>76</sup> contemplaba el diseño del *Proyecto Nacional de Desarrollo* de largo plazo, con políticas y medidas de carácter económico y social. En lo económico se priorizaba la reforma del Estado, la reactivación económica sectorial, la competitividad y la productividad (Carosini Ruíz Díaz, 2010). En el 2001, se desarrolló el *Plan Estratégico Económico y Social (PEES)*, que reconocía las causas del debilitamiento económico, el agotamiento del modelo productivo y el papel de los distintos agentes institucionales, incluyendo el Estado. Los objetivos del PEES se referían a

---

<sup>75</sup> Lo que llevó a la renuncia del Presidente Cubas en marzo de 1999.

<sup>76</sup> Conformada por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y los partidos políticos (Partido Colorado, Partido Liberal Radical Auténtico, Partido Encuentro Nacional, Partido Revolucionario Febrerista.

sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo con la iniciativa privada, eliminar los obstáculos e ineficiencias estructurales del sistema productivo e institucional; lograr el aumento sostenido y sostenible del PIB real per cápita, aumento de los puestos de trabajo y reducción de la pobreza (Carosini Ruíz Díaz, 2010).

En los primeros 14 años de la transición se sucedieron cuatro gobiernos, cuya ideología común destaca en la definición de prioridades en las políticas ejecutadas. Por un lado, las medidas de liberalización y apertura económica tenían el objetivo de promover la competencia, reducir y regular la intervención del Estado; impulsando reformas y privatizaciones, todo lo que contribuyó a concentrar aún más la apropiación de los beneficios del crecimiento y a privilegiar ciertas actividades productivas. La agricultura de exportación y la inversión extranjera, retrasó aún más la reforma agraria y la modernización de la industria, a pesar de que los diferentes planes y programas de gobierno identificaran las razones del debilitamiento del modelo productivo, se siguieran impulsando incentivos para la expansión de la agroindustria. Las reformas de la administración pública y del sistema tributario, si bien tuvieron el interés de mejorar la eficiencia, tampoco fueron consistentes con las necesidades de transformar el modelo productivo.

Las luchas y tensiones políticas internas, junto con la falta de militancia, restaron credibilidad y dificultaron la gestión de los gobiernos, además de frenar reformas que pudieron haber sido más consistentes con el cambio político y económico que trajo la caída de la dictadura. En esta primera etapa se dio la ampliación de la presencia de Paraguay en el mercado internacional y la posibilidad de atraer mayores inversiones, reduciendo cada vez más la intervención estatal. Las políticas económicas implementadas en el contexto del Consenso de Washington instauraron el modelo neoliberal en Paraguay, junto con la alineación de los intereses económicos y políticos a las tendencias internacionales. Las características del comercio internacional, como se verá un poco más adelante confirmaban la posición dependiente de Paraguay con relación a los países centrales.

### **Agenda para un país mejor**

El *quinto gobierno* fue el de Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008) que se inició en medio de crisis e inestabilidad, con altos niveles de pobreza, desempleo, déficit fiscal y atraso en el pago

de la deuda externa. Ante estos problemas este gobierno propuso una *Agenda para un país mejor*, a la vez que criticó las medidas neoliberales implementadas por sus antecesores.

Duarte Frutos tuvo la intención de enfocarse en el desarrollo y mejorar la gestión del sector público (CADEP, 2011), implementó reformas en la administración estatal<sup>77</sup>, promulgó la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal<sup>78</sup>, reformó la banca pública y creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), introdujo cambios en el Ministerio de Hacienda para aumentar la transparencia, la eficiencia, el nivel de cumplimiento tributario y los ingresos fiscales (CADEP, 2011).

Entre los años 2003 y 2006, se firmaron acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para incluir varias reformas (fiscales y financieras) e impulsar la reactivación de la economía (Carosini Ruíz Díaz, 2010). El gobierno, con la intención de legitimar las negociaciones y antes de concretar uno de los convenios<sup>79</sup>, solicitó el aval de los sectores empresarial y político<sup>80</sup> (CADEP, 2011). Esta consulta previa, como medida de transparencia y rendición de cuentas, es un hecho que se destaca en la gestión de Duarte Frutos.

Los temas principales de este gobierno fueron la producción agrícola y agroindustrial para la exportación, la diversificación y el incremento del valor agregado; la potenciación de las diferentes regiones productivas; el aumento de las inversiones del capital físico y humano<sup>81</sup>, la utilización de la energía para impulsar inversiones privadas, la modernización de la gestión pública. Estas acciones buscaban promover el crecimiento económico sostenible y mejorar el capital humano; impulsar la revolución educativa, las políticas de salud, la energía para el desarrollo, el combate a la pobreza y la exclusión social (Carosini Ruíz Díaz, 2010).

El gobierno de Duarte Frutos introdujo importantes reformas en la gestión pública, con medidas que tenían el interés de enfrentar la pobreza, aumentar la inversión y ampliar las posibilidades de crecimiento con desarrollo, sin embargo, las prioridades económicas de la estructura productiva se mantuvieron, ofreciendo mayores posibilidades para la diversificación, procesamiento e inversiones. Entre sus iniciativas se puso en marcha la rendición de cuentas y la

---

<sup>77</sup> Para lo cual creó la Dirección de Contrataciones Públicas.

<sup>78</sup> Previó la reestructuración de la administración pública para agilizar la gestión y mejorar tanto la eficacia en la recaudación de ingresos como en los gastos del gobierno (CADEP, 2011).

<sup>79</sup> Acuerdo *Stand By*.

<sup>80</sup> En años posteriores, cuando el organismo internacional negoció con países centroamericanos, ponía como condición que primero los gobiernos consensuen las medidas con los sectores empresarial, político y social (CADEP, 2011).

<sup>81</sup> Principalmente en infraestructura vial.

consulta previa como mecanismos de transparencia en la gestión pública, pero los cambios que se introdujeron no apuntaron a transformar efectivamente la estructura productiva, mejorar la distribución del producto social y las condiciones de vida para todos.

Aunque pertenecía al mismo partido político que sus antecesores, Duarte Frutos estuvo en contra de las decisiones que habían tomado y de la influencia internacional en las cuestiones internas que habían permitido, implementando medidas para reducir la participación extranjera en los asuntos nacionales. Este periodo de gobierno, aun cuando dentro de la misma ideología política, marcó importantes diferencias y generó una nueva visión en las políticas – especialmente en las políticas sociales – tal como iba sucediendo en la región, con la inclusión de los conceptos de ciudadanía, enfoque de derechos e implementación de programas no contributivos, las transferencias monetarias y las pensiones sociales.

### **Breve alternancia**

En el año 2008 (2008 – 2012), asumió el *sexto gobierno*, el de Fernando Lugo como el primer presidente desde 1948, que no pertenecía al Partido Colorado y cuya asunción al mando – otorgado por otro partido – se dio de manera pacífica (CADEP, 2011). Así como iba sucediendo en la región, a Paraguay también llegó el cambio de paradigma político, cuando Lugo derrotó al Partido Colorado con la *Alianza Patriótica para el Cambio*<sup>82</sup>. Este giro, si bien tenía otra visión de las políticas públicas, fue bastante breve y tampoco consiguió modificar las características estructurales (Lara Castro, s.f.).

La propuesta de este gobierno, según consta en el *Plan Estratégico, Económico y Social* (PEES), consideraba la necesidad de “impulsar el desarrollo con igualdad de oportunidades para todos y todas, con crecimiento económico sustentable y sostenido para cambiar el rumbo, el ritmo y la calidad del crecimiento”. Los objetivos del PEES se referían al crecimiento económico con mayor generación de empleo y mejor distribución de ingresos, fortalecimiento de las instituciones estatales, mejora de la eficacia de las políticas públicas, diversificación productiva, preservación del medio ambiente y mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos, participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía, fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas<sup>83</sup>, aumento de su capacidad competitiva, armonización y

---

<sup>82</sup> Una unión de partidos de oposición y movimientos sociales, barriales, campesinas y sindicales.

<sup>83</sup> En especial las fincas agrícolas.

coordinación de las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado (CADEP, 2011).

Durante estos años, se elaboró el *Plan Económico con Equidad: Paraguay 2011* en el que se destacaban las limitaciones del país (el aumento de la pobreza, los altos niveles de informalidad), así como algunos aspectos positivos (la disponibilidad de recursos naturales y la juventud de la población). Los objetivos de este Plan se enfocaban en reformar y modernizar la administración pública, crear un entorno económico confiable y previsible, generar crecimiento económico sostenible, mejorar la imagen externa y la inserción internacional; y combatir la pobreza y exclusión social (Carosini Ruíz Díaz, 2010).

En el periodo de Lugo se mantuvo el equilibrio en las finanzas, el nivel de crecimiento de las exportaciones y se mejoró en cuanto a los servicios sociales y de salud<sup>84</sup>; a pesar de que la reforma agraria no se concretó por la resistencia de los latifundistas que no querían poner en riesgo las relaciones de poder ya establecidas. Aun cuando se hubieran dado reformas y avances en la recaudación fiscal, Paraguay seguía en los últimos lugares en América Latina (Deutsche Welle, s.f.), el modelo productivo dual, las exportaciones de soja y las remesas del extranjero eran las fuentes principales de ingresos.

Entre los factores que obstaculizaron el avance de los cambios que proponía el gobierno, se destacaban los privilegios que seguía gozando la oligarquía y que impedían cualquier iniciativa de reforma (Deutsche Welle, s.f.), lo cual puede explicarse por la influencia del Partido Colorado y su cercanía con los grupos de poder político y económico (López, 2012). Estos factores, entre otros, limitaron el alcance de las políticas públicas que, aunque tuvieran la intención de generar más crecimiento económico para luego redistribuir y mejorar las condiciones para el desarrollo. Las estrategias y políticas públicas implementadas durante este gobierno fueron interrumpidas luego de la destitución del presidente en el año 2012.

### **Retorno político**

Para completar el periodo presidencial de Fernando Lugo, asumió la presidencia el entonces vicepresidente Federico Franco (2012 – 2013), quien fue el *séptimo gobernante de Paraguay*, afiliado al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Franco aseguró que se mantendrían y ampliarían los programas contra la pobreza, la cobertura de salud, las acciones de desarrollo

---

<sup>84</sup> Aun cuando el 40% de la población vivía en pobreza y 20% en pobreza extrema.

rural, infraestructura, financiación, industria y generación de empleo (ABC Color, 2012). En el Informe Presidencial se exponen los logros y metas alcanzadas durante el gobierno de Franco: “récord de inversiones extranjeras y nacionales, incremento de la producción e industrialización de cereales, oleaginosas y carne, emisión de Bonos Soberanos, implementación del Impuesto a la Renta Personal, Registro Único de Información Social, cartografía catastral rural, infraestructura<sup>85</sup>, créditos otorgados por la Agencia Financiera de Desarrollo” (Presidencia de la República del Paraguay, 2013).

Entre las acciones más importantes de este gobierno se destaca el Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la familia (APEX) que busca atender los problemas sociales más críticos de la población (Presidencia de la República del Paraguay, 2013). La intención de la APEX “más que reducir o mitigar la pobreza, era eliminarla de manera participativa” (Presidencia de la República del Paraguay, 2013), mediante iniciativas conjuntas entre el sector estatal y privado.

Al finalizar el gobierno de Franco, asumió Horacio Cartes (2013 – 2018), quien fue *el octavo presidente* de Paraguay y que puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND), cuyo propósito es “construir un país competitivo, ubicando a Paraguay entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras que empleen fuerza laboral capacitada (...)” (Presidencia de la República del Paraguay, 2014b). Las políticas económicas buscan “la transformación de la economía hacia el conocimiento, con mayor diversificación y competitividad, desarrollo de capital humano y utilización de tecnologías; impulso a la producción primaria y aumento de la productividad (...), eliminar la dualidad entre la agricultura familiar y empresarial (...) y otras medidas para mejorar la gestión y las posibilidades de desarrollo” (Presidencia de la República del Paraguay, 2014b).

Uno de los compromisos del gobierno de Cartes es la *participación de todos los sectores de la sociedad* (público, privado, ONG), compartiendo la responsabilidad y apropiándose de las acciones para mejorar el capital humano, los componentes de salud, educación<sup>86</sup> e infraestructura, la gestión y regulación de las instituciones (Portal Guaraní, 2013). Durante este gobierno se realizaron importantes obras de infraestructura mediante la alianza público – privada que incluían la construcción de carreteras, puentes, escuelas y hospitales, entre otras obras.

---

<sup>85</sup> Ampliación de las líneas de energía eléctrica y construcción del acueducto en el Chaco.

<sup>86</sup> Que abarca la infraestructura, los recursos humanos e insumos (Portal Guaraní, 2013).

Los ejes estratégicos del gobierno de Cartes incluyen “la reducción de la pobreza y el desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción de Paraguay en el mundo”; la “estabilidad macroeconómica, el mejoramiento del capital social, institucional y regulatorio” y ampliar las relaciones y redes de cooperación para mejorar las opciones de colocación de la producción del país, intercambio de bienes y servicios y el reconocimiento de un país atractivo para la comunidad internacional”, con el objetivo de “alcanzar crecimiento y empleo digno” (Presidencia de la República del Paraguay, 2017).

En esta última etapa, los objetivos estuvieron en la ampliación de la participación público – privada, en la coordinación de acciones de mejora de la productividad y de los indicadores macroeconómicos, como el crecimiento y el nivel de exportaciones, todo en pos de extender la presencia de Paraguay en el mercado internacional. Los esfuerzos se enfocaron en la industrialización y la exportación, la generación de empleos rurales no agropecuarios; la ampliación de la cobertura y el presupuesto de las políticas en salud, educación, transferencias monetarias e inversión en capital humano. La intención del crecimiento económico con estabilidad macroeconómica confirma el interés de generar más espacios de interacción con el mercado internacional y de atraer mayor inversión al país.

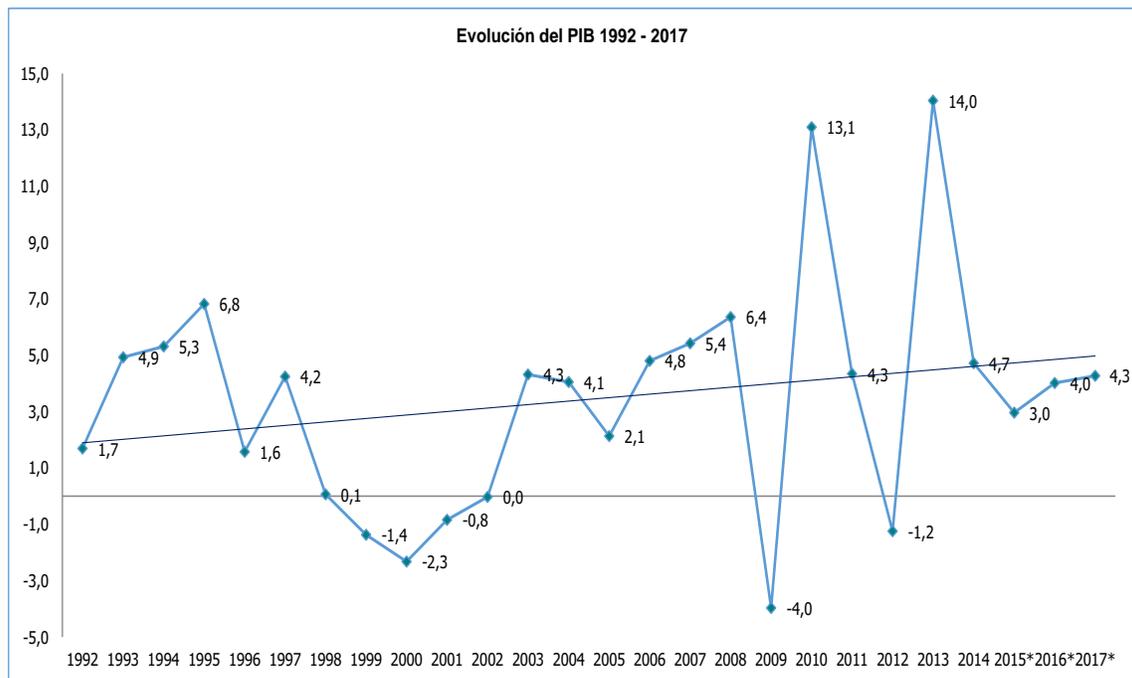
Por otro lado, las iniciativas de reforma incluyen transformaciones en las reglas fiscales, como por cambios en la estructura del IVA, la introducción del impuesto a la renta y a las sociedades sobre la renta agrícola y la mejora de la transparencia fiscal (Banco Mundial, s.f.). A pesar de la intención de mejorar la recaudación de los impuestos y modificar la composición del gasto público hacia la inversión nacional, la presión fiscal de Paraguay sigue siendo baja, la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, inadecuados; además del alto nivel de informalidad laboral y la inestabilidad del clima de negocios (Banco Mundial, s.f.).

En este largo periodo de casi treinta años se dieron importantes pruebas y errores en la gestión pública, sin embargo, la influencia de los intereses partidarios, las tensiones internas y las presiones internacionales, reforzaron las políticas económicas, cuyo enfoque estaba en la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización. El modelo neoliberal se había instaurado en Paraguay.

## b. Estructura productiva y Crecimiento económico

La finalidad de la revisión de las políticas económicas en el periodo 1989 – 2017 es identificar las prioridades, orientación y alcances de las acciones públicas y su impacto en la dinámica social de Paraguay. En ese sentido, es importante explicar la estructura productiva y revisar la evolución del crecimiento económico, para mostrar que, efectivamente, ha sido favorable y estable, con una media de alrededor de 3,4% anual en el periodo 1992 – 2017 (Anuario Estadístico BCP, 2018) y que este crecimiento, que se ha mantenido a pesar de la caída de los precios internacionales de los *commodities* desde el año 2012, se sostiene principalmente en el aumento de la productividad del sector primario, el incremento en el número de empleos y la promoción de nuevas actividades productivas<sup>87</sup> (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

**Gráfico 4 Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1992 – 2017**



**Fuente:** Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico (BCP, 2018)<sup>88</sup>.

Según se ve en el gráfico, la tendencia del crecimiento económico ha sido positiva, con algunos altibajos, coincidentes con las crisis internacionales. No obstante, como se mostrará más adelante, este crecimiento no ha significado mejores condiciones de vida para la población, por ejemplo, cuando se analizan los datos per cápita, resaltan grandes diferencias, ya sean por grupos

<sup>87</sup> La industria, principalmente con las maquiladoras, y las construcciones privadas. La industria y los servicios crecieron a una tasa real del 6,6% anual en el periodo 2012 – 2016 (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

<sup>88</sup> Cifras preliminares para el 2016 y 2017, proyecciones para 2018 (Banco Central del Paraguay, 2018).

de población, sexo, territorio, niveles de ingreso. Todo lo que estaría indicando que *crecer no es suficiente para distribuir con equidad*.

Cuando se revisa el aumento de la productividad, éste se ha dado fundamentalmente en el sector primario donde la agricultura es la actividad más importante y que, desde la década de 1970 comprende un modelo dual de producción: *los agronegocios y la agricultura familiar*. Esta situación, si bien es contradictoria y afecta al medio ambiente y a la población rural, sustenta todo el sistema económico del país. Por un lado, *los agronegocios* se caracterizan por la expansión, (tanto territorial, como económica), su alta productividad, la baja demanda laboral y la producción dirigida a la exportación. La producción en la agricultura mecanizada genera pocos puestos de trabajo, concentra los ingresos en determinados grupos, de capital extranjero en la mayoría de los casos, tiene escasa diversificación productiva (concentrando la producción en unos pocos rubros como la soja y el trigo, por ejemplo).

Por otro lado, *la agricultura familiar* dedicada a la producción de alimentos está prácticamente estancada, tiene bajos niveles de rendimiento por superficie cultivada, demanda gran cantidad de mano de obra y se dirige al mercado interno (Última Hora, 2018). La agricultura familiar se enfrenta a graves problemas como el contrabando, los bajos precios, la intermediación y las dificultades para la llegada a los mercados de comercialización, con lo que se expone a los pequeños productores a desventajas económicas y sociales.

Otro de los efectos del modelo agropecuario dual, además de las grandes brechas de productividad, es la expulsión de la población rural por la expansión de la agroindustria, generando migración, no solo campo – ciudad, sino rural – rural y hacia el extranjero. Estas dos últimas han atenuado el proceso de marginalización en las ciudades. Esta expulsión, explicaría, en parte, el *alto grado de informalidad de la economía paraguaya*; informalidad, que es a la vez *causa y efecto*: causa desigualdad social y efecto de la incapacidad del Estado para la transformación económica y en la redistribución de los beneficios e ingresos (OCDE, 2018).

En cuanto a los principales productos de exportación de Paraguay se destacan la soja, la carne vacuna, el algodón y la electricidad. La soja ha ido aumentando su participación en el comercio internacional desde 1989, en contraste con el algodón que fue el *producto estrella* hasta la década de 1970. En Paraguay, donde se da una marcada especialización productiva, es lógico que las exportaciones se sostengan en algunos pocos productos, primarios casi en su

estado natural, y que, según datos de la CEPAL, representan alrededor del 70% del total de las exportaciones (1989 – 2017).

Específicamente, entre 2000 – 2015, la CEPAL informa que se exportó principalmente semillas de soja, fibras de algodón, carne, madera, aceites, harinas, cereales, energía eléctrica. Las importaciones, en el mismo periodo, comprenden fundamentalmente bienes de consumo (duraderos y no duraderos<sup>89</sup>), bienes intermedios y de capital<sup>90</sup> (Anuario Estadístico, CEPAL, 2016). Paraguay es el quinto exportador mundial de soja y el octavo exportador de carne (Serafini, 2018) (Ver Anexo 1), haciéndolo un país dependiente y subordinado, especializado en la exportación de materias primas y dispuesto a importar bienes manufacturados – terminados, lo que resulta en una mayor diferenciación y un mayor deterioro de los términos de intercambio con los países del centro<sup>91</sup>. La concentración de la exportación en *productos casi sin procesamiento a cambio de productos terminados* condiciona la posición de Paraguay en el comercio internacional como un *proveedor de alimentos para el mundo, aunque la mayoría de los indicadores de nutrición no hayan mejorado*: Paraguay se ubica en el puesto 59 de 113 países en el Índice Global de Seguridad Alimentaria (Serafini, 2018).

Durante las casi tres décadas de que abarca este estudio, la estructura se concentró aún más en la producción dual, que perjudica a todo el sistema económico y social, en un país que tiene alta dependencia de sus recursos naturales, afectando la distribución de los beneficios del crecimiento económico, afianzándose en determinadas áreas y siendo absorbidos por ciertas élites. *La cultura de privilegios y la apropiación desigual de los recursos* que caracterizaba la época anterior se mantienen, con mayor avance de la agroindustria, reducción de agricultura de subsistencia y mayor *marginalización y pobreza* de los trabajadores rurales.

En cuanto al empleo, es necesario recalcar que excepto la agricultura, *los sectores que más han crecido son los de baja productividad*<sup>92</sup>. El Banco Mundial destaca que la economía paraguaya se encuentra en un periodo de *transformación estructural*, pasando de una economía basada en la agricultura a una economía basada en servicios (Banco Mundial, 2018), pero que se

---

<sup>89</sup> Automóviles y artefactos eléctricos y alimentos, bebidas y tabaco.

<sup>90</sup> Combustibles y lubricantes, sustancias químicas y maquinarias, aparatos y motores; elementos de transporte y accesorios.

<sup>91</sup> Proveedores de los bienes terminados.

<sup>92</sup> Incluye la microempresa (como empleadores y como asalariados), empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados; comprende trabajos inestables y precarios, sin prestaciones sociales y/o con salarios por debajo del salario mínimo.

sostiene en actividades poco rentables y precarias. El BM también señala que “esta transformación no abarca a todos los trabajadores por igual, ya que existen diferencias entre los trabajadores formales e informales y en el acceso a buenos empleos. Los jóvenes, las mujeres y quienes tienen menos educación, son más propensos a trabajar de manera informal” (Banco Mundial, 2018), ocuparse en actividades de baja productividad, recibir salarios más bajos y quedar fuera de la seguridad social<sup>93</sup>.

En síntesis, el crecimiento económico en Paraguay en el periodo 1989 – 2017, a pesar de ser favorable, es también volátil, dependiente y concentrado (OCDE, 2018). Algunas de las principales limitaciones que impiden la inclusión social son, como ya se expuso en el apartado anterior, la especialización productiva dual y la desigual distribución de los recursos; la transición del sector agrícola a las actividades terciarias informales y de baja productividad (Banco Mundial, 2018) y no hacia actividades que demandan mayor capacitación y de mayor productividad; la escasa capacidad del Estado para absorber la mano de obra en empleos de alta calidad.

Las medidas ejecutadas por los sucesivos gobiernos no han tenido el impacto distributivo necesario como para mejorar sostenidamente el nivel de vida de la población, sino que más bien, debido a la especialización productiva y la exportación concentrada, han puesto énfasis en los intereses privilegiados de unos pocos. Básicamente, todos los gobiernos reconocieron los mismos ejes de acción, no se rompió efectivamente la tendencia de apertura y privatización y, aunque económicamente hayan mejorado los indicadores agregados, todavía falta mucho para alcanzar el desarrollo del país.

### **c. Resultados y alcances sociales de la política económica**

La orientación neoliberal de las políticas implementadas en Paraguay desde 1989 y la gestión centralizadora del Estado, así como la concentración y extranjerización de los recursos productivos, especialmente de la tierra, han tenido repercusiones en la pobreza, la desigualdad y deterioro ambiental (Rojas Villagra, L., 2015). Las reformas económicas que se sucedieron a lo largo del periodo 1989 – 2017 han mostrado, en algunos momentos más que en otros, la primacía del interés privado sobre el interés público, el incentivo para la participación del sector privado

---

<sup>93</sup> La situación del empleo en Paraguay se tratará en el siguiente apartado de las políticas sociales.

en la gestión de empresas y servicios públicos, las exenciones fiscales y el desarrollo de infraestructura para la movilización de productos.

El sistema fiscal en Paraguay, como se verá más adelante, es *regresivo* e impone mayores gravámenes a la población trabajadora y a los productores de alimentos de menores ingresos, mientras que las agroindustrias tributan muy poco en comparación al volumen de su producción y comercialización. La liberalización y la privatización, las acciones políticas y legislativas – en el discurso – han buscado mejorar la eficiencia económica, pero más que nada han impulsado mayor empobrecimiento, así como la ampliación de brechas y diferencias sociales en el territorio.

Los factores que sustentan el crecimiento económico en Paraguay no se traducen en mejores condiciones de vida y en mayor igualdad, y al contrario, las políticas económicas priorizadas han tenido repercusiones sociales y ambientales. La moderada industrialización y los leves avances en la diversificación productiva hacen que la agricultura campesina (la que ocupa más mano de obra) quede desprotegida y expuesta al avance y la absorción de la agroindustria. Ya se ha insistido bastante en que la economía, y por supuesto, el crecimiento, se concentran en unos pocos rubros y unas pocas actividades: *el Paraguay se sostiene en la economía extractiva, que no genera beneficios para las familias, sino para grupos empresariales e inversionistas (extranjeros, en la mayoría de los casos) con poder e influencia.*

Específicamente, en lo que respecta a la industrialización en Paraguay, es importante destacar que la introducción de la tecnología en los procesos productivos pudo haber sido un elemento que impulsara mayores niveles de productividad, sin embargo, los sectores priorizados siguen siendo aquellos que se sostienen en la extracción de recursos naturales y en explotación de la propiedad de la tierra. La situación económica paraguaya es resultado de “la tendencia del crecimiento de la productividad que se dio mediante la mejora en los sectores de servicios<sup>94</sup> y construcción, aunque el empleo informal de baja productividad siga dominando gran parte de los nuevos puestos de trabajo<sup>95</sup>. Estos empleos de baja productividad (...) implican además, salarios más bajos” (Banco Mundial, 2018).

Con relación a estas características del empleo y la baja productividad, un documento de CEPAL y OIT destaca “la incapacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza

---

<sup>94</sup> Excepto el comercio.

<sup>95</sup> Formales e informales.

de trabajo y de la tendencia a expulsarla hacia sectores de menor productividad” (Infante, 2011 en CEPAL/OIT, 2014), lo cual es relevante para el caso de Paraguay considerando que “la informalidad no es una elección para los trabajadores, sino la única forma de insertarse laboralmente” (CEPAL/OIT, 2014), ya que cuando *no existen oportunidades para la inclusión laboral en empleos formales y productivos, la única salida son los trabajos informales*, tal como lo demuestra la transformación estructural que se mencionó un poco más arriba.

De todo lo anterior, se infiere que la orientación ideológica de los gobiernos desde 1989, con breves interrupciones, han conservado y reproducido los procesos de alta exclusión económica, la marginación y la desigualdad social, al mismo tiempo que la riqueza, los altos ingresos y los beneficios que fomentaban las relaciones prebendarias y favoritistas, continúan profundizando las diferencias sociales. Las políticas económicas implementadas dificultaron *hacer más inclusivo el patrón de desarrollo* y la estructura laboral se modificó (pero no la matriz productiva) gracias a que el empleo agrícola cedió su participación, a costa de la expansión de la agroindustria, también condicionó el crecimiento que podría darse en otros casos (OCDE, 2018).

Los privilegios que se preservan demuestran la verdadera intención de los procesos de apertura, liberalización y privatización en el país: *brindar mayores incentivos para la participación del sector privado en la gestión pública, socavando las necesidades y las demandas de gran parte de la población paraguaya*. Los compromisos políticos iban determinando el rumbo y la orientación de las políticas económicas durante el periodo 1989 – 2017, excluyendo a gran parte de la población, perpetuando la heterogeneidad y el atraso productivo, todo lo que tuvo importantes implicancias sociales.

## **2. Política social y Sistema de protección social**

A partir de la ruptura del régimen autoritario y el inicio de la transición democrática se dieron importantes cambios que abarcaron lo económico, social y de manera cada vez más nítida, lo cultural (Rivarola, 2000). La trayectoria y las secuelas del gobierno dictatorial también señalaron el enfoque, las acciones y las prioridades de la política social aun después del derrocamiento (CEPAL, 2012). Las reformas impulsadas luego de 1989 fueron, ante todo, económicas y las reconfiguraciones en las otras áreas fueron más bien *accesorias y subordinadas*, incluso las implementadas en el ámbito social.

Es importante destacar que las organizaciones populares que durante la dictadura se mantuvieron en la clandestinidad, volvieron a activarse, así como los movimientos sindical, campesino, juvenil y de mujeres. Desde 1989, las principales tensiones alrededor del problema de la tierra se dieron mediante las ocupaciones, huelgas y otras manifestaciones; las reivindicaciones sociales incluían mejores condiciones laborales, reforma agraria, fortalecimiento de la democracia y oposición a las políticas privatizadoras; se dio la primera huelga general después de 30 años y la primera gran marcha campesina.

Retomando el concepto que se trabajó en el primer capítulo, la política social, en general, abarca estrategias impulsadas por el Estado en las áreas de salud, educación, vivienda, pensiones, empleo y servicios públicos; y en particular, se refiere a las acciones redistributivas y de atención a la población en condiciones de pobreza, con medidas focalizadas y temporales. El propósito de este apartado es exponer la política social en Paraguay desde 1989, resaltando que la *calidad de vida*, según la Constitución Nacional vigente *es un derecho universal*, que exige garantías para el ejercicio pleno de la ciudadanía y el acceso a los servicios sociales.

En esta revisión, en primer lugar, se consideran las dimensiones de la política social y el sistema de protección social, la inversión por áreas, sus alcances, limitaciones y cobertura, para luego en el próximo apartado, revisar y reflexionar sobre los programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

#### **a. Políticas sociales**

Como se ha visto, desde la década de 1990, con la instauración de las recomendaciones del Consenso de Washington, los organismos internacionales<sup>96</sup> influían en la agenda pública (García Agüero S. , 2017) a través de asistencia técnica y financiamiento, lo que a menudo tropezaba con escasa experiencia administrativa del Estado. Ya en el periodo de transición democrática, el modelo económico paraguayo resultaba insuficiente para resolver los problemas sociales que iban en aumento; elevados niveles de pobreza y desigualdad, por lo que la implementación de políticas sociales se hacía cada vez más urgente (Congreso Nacional, 2002).

Desde la caída de la dictadura, las políticas sociales y el sistema de protección social también fueron replanteados (García Agüero S. , 2017), el acceso a los servicios públicos, el ejercicio de los derechos, las libertades, incluso se incrementaron las oportunidades de empleo y

---

<sup>96</sup> BID, BM entre otros.

el nivel del bienestar. En esta época, empezó a reconocerse *más abiertamente* la necesidad de una política social solidaria, justa y eficaz (Congreso Nacional, 2002) articulada con la política económica que pudiera atender el problema de la pobreza de la población.

En el año 2001 se realizó el *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, en el que se reconoció que, con la llegada de la democracia al Paraguay “se creaban las condiciones para que los nuevos programas y proyectos procuraran la equidad, igualdad de oportunidades y disminución de la deuda social”. Asimismo, se identificó que las prioridades sociales eran *la infancia, la educación, el campo, la población con discapacidad y los pueblos indígenas* (Congreso Nacional, 2002).

### **Primeros años de la transición**

La primera acción social del presidente Rodríguez fue convocar la Convención Nacional Constituyente para elaborar una nueva Constitución Nacional, que se promulgó en 1992. Monroy y Villagra reconocen que esta Constitución representa “un gran avance para el desarrollo político, social y económico de Paraguay, porque abre la posibilidad de transformar las estructuras político – institucionales” (Monroy, 2014) y “es un punto de inflexión en la protección de los derechos humanos” (Villagra, 2014).

En esta Constitución se sientan las garantías de una política pública dirigida a *todos los paraguayos*, reconociendo *la responsabilidad del Estado en la promoción de la calidad de vida*, para lo que deben ejecutarse planes y políticas ante factores que pudieran condicionar esa calidad de vida (extrema pobreza, discapacidad o edad). Este documento nacional admite también *la universalidad* en el acceso a derechos y servicios básicos para todos, pero considera la necesidad de cobertura y protección para grupos específicos con *acciones focalizadas*. La responsabilidad social del Estado se enmarca en las áreas de vivienda, trabajo y seguridad social; salud pública, educación pública y desarrollo social; ratificando como grupos prioritarios a los niños, adolescentes, jóvenes, personas de edad y personas con discapacidad (Gabinete Social, 2018).

Un hecho importante a finales de 1980 fue la eliminación de las tierras fiscales y el reparto a sectores empresariales y políticos, quienes no eran destinatarios de reforma agraria, lo que hizo que se reiniciaran las luchas campesinas (García Agüero S. , 2017). Junto con estas luchas aumentó la migración del campo hacia la ciudad, el trabajo urbano inestable y desprotegido, y graves problemas sociales para la población rural como resultado de la mala

distribución de la tierra. Ello coincidió con la aparición de organizaciones más independientes, cuyas exigencias incluían el derecho a la tierra, el acceso a créditos y la asistencia técnica, la libertad de asociación y al cese de las represiones políticas (García Agüero M. , 2012).

Otra cuestión en la gestión de los gobiernos luego de 1989 es que la Constitución modificó “el peso que tenían los Poderes del Estado en la gestión pública”; esta reforma tiene en cuenta que en Paraguay se habían dado largas dictaduras, golpes de Estado y perpetuación de la presidencia (López, 2012) dada la autoridad casi indiscutida del Poder Ejecutivo, cuyas decisiones se ejecutaban casi sin oposición.

Aunque el gobierno de Rodríguez siguió con algunas características del gobierno anterior, varios son los hechos que marcan su importancia en la trayectoria de Paraguay hacia la democracia. Por ejemplo, introdujo el reconocimiento de las libertades y los derechos civiles, lo que permitió que la población pudiera volver a reunirse y a expresar libremente sus opiniones, reposicionó a los partidos de oposición en la esfera pública, puso fin a la censura de los medios de comunicación (García Agüero S. , 2017), incluyó la transparencia en el acceso a la información pública (Villagra, 2014) y sentó las bases legales para el desarrollo de la democracia (López, 2012).

Ya en el gobierno de Wasmosy se puso en marcha *la reforma educativa*<sup>97</sup> (1994) cuyo objetivo fue reformular la educación primaria, asignándole un considerable aumento de recursos, pero que se orientaron a gastos corrientes (Méndez, 2003). Desde el inicio de la transición, es en el área de educación donde se han dado mayores avances, especialmente en lo que respecta a la matrícula del preescolar, del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media, pero aún falta alcanzar la universalidad en todos los niveles, mejorar la calidad y aumentar la permanencia en el sistema (Elías, Molinas y Misiego, 2013 en Serafini, 2014).

En esta época, el movimiento sindical empezó a debilitarse, ya que los principales dirigentes pasaban a ocupar cargos públicos y las políticas de precarización y flexibilización del empleo deterioraban las condiciones laborales. Desde 1995, las luchas y acciones del movimiento campesino se combinaron con los reclamos por la reforma agraria y la mayor oposición a las políticas neoliberales. Se priorizaron asimismo las acciones en salud, a la par que avanzó la instalación de las propuestas del Consenso de Washington, se ahondó la precarización

---

<sup>97</sup> Entre los principales propósitos de esta reforma estaban fortalecer la convivencia democrática y aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo para reducir la pobreza (Monroy, 2014).

laboral y el deterioro del bienestar en general; se agravó la pobreza, la exclusión social, la desocupación y la caída de los ingresos reales, ampliando y profundizando la crisis socio – política (Galeano, 2002). La migración campo – ciudad generó la expansión del *empleo informal urbano precario* (Galeano, 2002), ante lo que el Estado empezó a ejecutar las primeras estrategias contra la pobreza (García Agüero S. , 2017).

En 1995 se creó la Secretaría de Acción Social (SAS) con el objetivo de articular las acciones del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil “en torno a una política social dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y a promover una mayor equidad social, impulsando el capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social”, “contribuir a mejorar, de manera digna y sostenible, la calidad de vida de los sectores más vulnerables” (SAS, s.f.). La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y la Secretaría de la Mujer también se crearon en esta década, ampliando la atención social *transversal* desde el Estado.

En 1996 se elaboró el *Plan Estratégico de Desarrollo Social* que identificaba prioridades sociales, establecía principios generales de política y formulaba líneas de acción, estrategias sectoriales y funcionales, programas y proyectos específicos (Congreso Nacional, 2002). El Plan reconocía que la reducción de la pobreza era una tarea prioritaria y en este contexto, desde 1997, la SAS empezó a implementar programas contra la pobreza financiados con préstamos y donaciones de organismos internacionales; programas que se desarrollaron bajo la modalidad de fondos de inversión social y estaban destinados a la población en condición de pobreza, diseñados y ejecutados de acuerdo con la demanda de los propios destinatarios<sup>98</sup> (Congreso Nacional, 2002).

Otro organismo que se creó durante este gobierno fue el *Consejo de Desarrollo Social*, integrado por representantes de gremios empresariales y organizaciones intermedias, iglesias, ONG e instituciones estatales; pero, rápidamente se constató su inoperancia (Galeano, 2002): “las pocas leyes referidas al desarrollo social eran de limitado alcance porque respondían a necesidades sectoriales; los grandes problemas no fueron atendidos o en caso de que sí lo fueran, no fueron manejados adecuadamente” (Galeano, 2002).

---

<sup>98</sup> Programa Paraguayo de Inversiones (PROPAIS); Programa y Atención al Niño y Adolescente Trabajador de Calle (Congreso Nacional, 2002).

El gobierno de Raúl Cubas Grau, como ya se mencionó, fue bastante breve. Los sectores sociales que se priorizaron fueron educación, salud, saneamiento básico, población vulnerable, seguridad social, vivienda, empleo, aspectos ambientales, ciencia y tecnología (Carosini Ruíz Díaz, 2010).

Durante el gobierno de González Macchi se puso en marcha el *Proyecto Nacional de Desarrollo* que contenía medidas de largo plazo, políticas económicas y sociales para atender la pobreza y otros programas en educación, salud y nutrición, asentamientos rurales, mujer, niñez y juventud, empleo, vivienda (Carosini Ruíz Díaz, 2010). En esta época, la falta de personal calificado era vista como un obstáculo para el desarrollo y una limitación para las empresas y las inversiones (CADEP, 2011), a lo que también se sumaban una débil estructura de ocupación, la escasez de empleo, la falta de estabilidad, la baja productividad y la vulnerabilidad del trabajo urbano, por lo que las acciones públicas intentaban contrarrestar la inequidad y la exclusión laboral (Congreso Nacional, 2002).

Todos estos problemas hacían cada vez más necesaria una *política social efectiva e integral* que atendiera las múltiples necesidades de la población; las estrategias sociales del Estado eran importantes para combatir esos problemas, pero insuficientes para erradicarlos; los proyectos y planes eran implementados por varias instituciones que manejaban diferentes presupuestos (Congreso Nacional, 2002), por lo que los esfuerzos resultaban desarticulados y descoordinados. La creación de planes de reducción de la pobreza y de promoción de la equidad social incluían el Fondo Especial de Lucha Contra la Pobreza y la Red de Protección Social<sup>99</sup> (CEPAL, 2012). Esta Red coordinaba diferentes instituciones que ofrecían subsidios monetarios, en especie, o a través de servicios comunitarios a las poblaciones más pobres, en áreas de salud, educación, nutrición, asesoramiento laboral y protección social (Rivarola, 2006 en CEPAL, 2012).

En 1999 se puso en marcha el Programa *Oñondivepa*<sup>100</sup> para impulsar la concertación social – local, a través de acciones institucionales coordinadas y fiscalizadas por el Estado en territorios con altos niveles de pobreza. En una primera etapa, este programa buscaba demostrar

---

<sup>99</sup> Inspirados en las experiencias de México y Chile.

<sup>100</sup> Traducción del guaraní “Todos Juntos”. En la ejecución de este Programa se involucraban todas las instituciones el Poder Ejecutivo, las gobernaciones y municipalidades, la Cámara de Diputados, las organizaciones sociales locales, instituciones de la sociedad civil y voluntarios (Congreso Nacional, 2002).

que “era posible reducir la pobreza extrema a través de acciones inmediatas focalizadas e intensivas en la provisión de infraestructura y servicios” (Congreso Nacional, 2002).

Otra estrategia social ejecutada durante el gobierno de González Macchi fue el Programa de Desarrollo Rural Integrado en Zonas Críticas, cuyo objetivo fue atender en el corto plazo las necesidades generadas por la pobreza extrema y lograr la reactivación económica de la población rural; en el mediano y largo plazo, promover la rehabilitación económica y social del sector productivo – agropecuario, teniendo en cuenta la necesidad de una estrategia de desarrollo sostenible para el sector rural (Congreso Nacional, 2002).

En el año 2001 se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia, que creaba dos sistemas para la implementación de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y adolescente: el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y el Sistema Jurídico especializado de Fiscales y Jueces de Derechos de la Niñez (Monroy, 2014). Estas acciones ratificaban la importancia de la transversalidad en las políticas sociales.

Las estrategias impulsadas durante estos cuatro gobiernos incluyeron políticas dirigidas a la educación, la salud, el desarrollo rural para reconocer, validar y garantizar las libertades; establecer los primeros mecanismos de atención a las mujeres, niños y adolescentes. Según Méndez, a partir de la década de 1990 aumentó notablemente el gasto social en Paraguay y se implementaron *intervenciones universales de impacto limitado* en las poblaciones más pobres (Méndez, 2003). Además, aparecieron los primeros programas para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, que, en primera instancia estaban financiados con recursos internacionales e impulsados por la demanda de los propios participantes.

A pesar de estos esfuerzos estatales, las limitaciones principales de las políticas sociales fueron la falta de integralidad y articulación con las políticas económicas, falta de acciones claras e inexistencia de una institución que guiara y fijara metas para estas políticas, ante lo cual en 1995 se creó la SAS, cuya función fue dar sostenibilidad y aumentar el impacto social, más allá de los buenos resultados – particulares – que pudieron haberse dado (Congreso Nacional, 2002).

En cuanto a las acciones sociales Méndez (2003) hace notar que “en los años noventa los programas sectoriales universales no consideraban sistemáticamente la equidad y la inclusión social y los programas focalizados eran escasos y puntuales”. Al finalizar este periodo, el desafío principal era vincular las políticas sociales universales (educación y salud, etc.) con aquellas que

por su especificidad y su carácter multidimensional formaban parte de las políticas focalizadas (Congreso Nacional, 2002). Esto implicaba “la necesidad de crecer económicamente, sanear y mejorar la gestión pública en la percepción, asignación y utilización de los recursos públicos con eficiencia y justicia social” (Méndez, 2003).

En resumen, las reformas sociales reposicionaron y renovaron la responsabilidad del Estado en la garantía de la calidad de vida, la universalidad en el acceso a los derechos y servicios sociales, la focalización en la atención a las poblaciones más pobres. Las primeras estrategias contra la pobreza, si bien no tenían aún la denominación de políticas sociales, estaban dirigidas a compensar los efectos negativos del funcionamiento del libre mercado.

### **Agenda para un país mejor**

La llegada a la presidencia de Duarte Frutos se dio con la menor cantidad de votos desde la instauración de la democracia en Paraguay, pero a lo largo de su periodo de gobierno fue ampliándose el apoyo social (López, 2012). En lo social durante este gobierno se destacan la reforma del sistema de pensiones y la priorización de la educación y la salud; además del *plan para los primeros cien días* que incluía medidas para el bienestar, seguridad y restauración de la confianza en la economía (CADEP, 2011).

Duarte Frutos promovió el avance de la universalidad de las políticas sociales con la intención de que todas las personas pudieran acceder a bienes y servicios sociales, al conjunto de derechos y participaran activamente en la sociedad, sin embargo, en el año 2003, según comenta Méndez “los recursos financieros eran insuficientes para la implementación de los programas sociales universales, limitados para los programas focalizados e inexistentes para la protección social de los más pobres” (Méndez, 2003). Los programas universales “contemplaban la equidad, en el discurso, y los programas focalizados no eran suficientemente consistentes e integrales” (Méndez, 2003) como para hacer frente a las necesidades específicas de los grupos a quienes iban dirigidos.

Según CEPAL (2012) Duarte Frutos puso gran énfasis en el sistema de protección social y en el 2004 creó la Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP). En 2005 el Fondo Especial de Lucha Contra la Pobreza, creado durante el gobierno anterior, se convirtió en el Fondo de Equidad Social y su propósito era mejorar la conexión de las políticas económicas y

sociales. Lo más destacado de este gobierno fue el diseño y ejecución de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas (CEPAL, 2012 y Carosini Ruíz Díaz, 2010).

En el año 2006, cuando efectivamente se elaboró la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (ENREP) se expuso la importancia de una Red de Protección Social y de los programas no contributivos dirigidos a las personas en condición de indigencia, aunque no especificaba los mecanismos de atención para el resto de la población (García Agüero S. , 2017). La ENREP buscaba garantizar las prestaciones básicas a las familias en extrema pobreza, mejorar su calidad de vida y estaba compuesto por tres programas sociales Tekoporã, Abrazo<sup>101</sup> y Ñopytyvo<sup>102</sup> (Monroy, 2014).

Según Monroy (2014), la ENREP *es la segunda política social con carácter de política de Estado desde 1989*, porque a partir de ella empezaron a ejecutarse sistemas de localización geográfica y sistemas de identificación de beneficiarios a través del Índice de Calidad de Vida (García M., 2013). Si bien los planes y programas de la ENREP estuvieran vigentes en el periodo 2003 – 2008, sus metas estaban fijadas para el 2015; las áreas priorizadas eran la promoción y protección social, pobreza extrema, agua potable, matrícula de educación universal; mortalidad infantil y materna, de menores de 5 años; desnutrición infantil, reducción del analfabetismo en 50%; educación inicial y acceso universal a los servicios de salud reproductiva (Monroy, 2014).

Durante el gobierno de Duarte Frutos, como ya se expuso, los avances que se dieron con la rendición de cuentas y la transparencia fueron dos elementos de mejora en la gestión pública. La universalidad en el acceso a los servicios sociales iba ganando importancia, a la par que se hacían cada vez más necesarias las políticas sociales focalizadas para enfrentar condiciones y problemas particulares de las poblaciones más pobres y vulnerables. Estos programas se enfrentaban a limitaciones, como la falta de articulación, los recursos insuficientes y la inexperiencia de la gestión pública en su ejecución.

Este gobierno fue un parteaguas en la política social porque se ampliaron las responsabilidades estatales en la atención a las necesidades y demandas sociales. Las reformas reposicionaron al Estado ante la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad y se dieron en la misma época en que América Latina discutía la necesidad de mejorar la atención a las poblaciones perjudicadas por el avance de la liberalización económica.

---

<sup>101</sup> Contempla el compromiso del Estado con la erradicación progresiva del trabajo infantil en las calles.

<sup>102</sup> Traducción del guaraní que significa “Ayudémonos”.

Al mismo tiempo que en la región la CEPAL impulsaba el desarrollo con inclusión social, el enfoque de derechos y de ciudadanía, Paraguay iniciaba el proceso de atención con los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas.

### **Breve alternancia**

La alternancia política que representó la llegada de Lugo a la presidencia ofrecía la posibilidad de impulsar planes y programas para la transformación social y la mejora de las condiciones de vida (Gabinete Social, s.f.b). La intención del gobierno de Fernando Lugo era poner en marcha una *política social con enfoque de derechos*, que buscara solucionar los problemas sociales con la presencia del Estado en todo el territorio nacional (Gabinete Social, s.f.b).

Surgió la *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020 “Paraguay para todos y todas”* compuesto por once programas emblemáticos<sup>103</sup> cuyos objetivos estratégicos buscaban “la calidad de vida, la inclusión social, superación de la pobreza y el crecimiento económico sin exclusiones”. Estas políticas abarcaban lo social y lo económico, organizándose en políticas universales y políticas específicas o focalizadas en familias, grupos y comunidades en situación de pobreza y de exclusión social. Los principios de la PPDS eran el *desarrollo socioeconómico con equidad, igualdad y universalidad*.

Según García Agüero (2013), la articulación de estas políticas buscaba la viabilidad y concreción de propuestas de mejoramiento de la gestión pública, pero *el énfasis estaba en el desarrollo social y no en el combate a la pobreza*. Esta autora también resalta la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos para toda la población y en la ejecución de políticas concretas para los grupos históricamente vulnerables. No obstante, “el combate a la pobreza no era el objetivo principal, pero sí un eje a ser impulsado con otras políticas, las de empleo, la reforma agraria y la seguridad alimentaria” (García Agüero M. , 2013).

Durante este gobierno también se pusieron en marcha las *Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad* (OPS - OMS, s.f.) que tenían como principios rectores la universalidad, integralidad, interculturalidad, equidad y participación social; incluyendo acciones como la instalación de una red integrada de servicios de salud, la atención primaria a través de las Unidades de Salud de la Familia (USF), instalación de centros ambulatorios de especialidades, hospitales básicos y generales, sistema de regulación médica, comunicación y

---

<sup>103</sup> Los cuales se detallan en el Anexo 8.

transporte, entre otras. Las USF se constituyeron en la entrada al Sistema Nacional de Salud y para su instalación se priorizaron los territorios en pobreza y pobreza extrema (Monroy, 2014).

Por otro lado, en 2009, el Gabinete Social de la Presidencia asumió la responsabilidad de *promover y dirigir los programas y las políticas públicas del gobierno nacional en el área social*, con el objetivo de adecuar la política social con los programas que apuntaban a reducir la pobreza y dar mayor coherencia en la articulación de la política social y la política económica (CEPAL, 2012). Ese mismo año se puso en marcha el programa no contributivo de *Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza* que otorga un subsidio a las personas de la tercera edad excluidas del sistema tradicional de seguridad social, considerando la baja cobertura del sistema de pensiones tradicional, además de la elevada pobreza a la que se enfrenta este grupo de población.

Las estrategias entre los años 2008 y 2012 tenían la intención de atender las demandas sociales históricas, ampliando la presencia social del Estado en el territorio mediante la expansión de la cobertura del programa de transferencias monetarias, la universalidad y la gratuidad en educación básica, en consultas y exámenes médicos (García Agüero M. , 2013). La lucha contra la pobreza no era en *un fin* en sí mismo, sino el resultado de un conjunto articulado de acciones para el crecimiento y el desarrollo, más allá de iniciativas puntuales, mediante una red de programas sociales.

En esta época, las acciones sociales más importantes incluyeron la ampliación de la cantidad de beneficiarios de Tekoporã; las modificaciones en su diseño y la inclusión personas con discapacidad; en educación se introdujo la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Media, la universalización de la canasta básica de útiles escolares, los programas de alfabetización y post alfabetización, las becas para estudiantes de Educación Media, la Ley de Lenguas que reconoce la diversidad lingüística. En lo que respecta a la salud se incluyó la práctica del almuerzo saludable en las escuelas públicas, la gratuidad universal de las consultas médicas, la instalación de las USF, la creación del primer centro de atención pública para niños/as autistas. En lo que se refiere al sistema de protección social, se puso en marcha Pensión Alimentaria a Adultos Mayores y aumentó el número de asegurados a la seguridad social con la inclusión de los/as trabajadores/as domésticos/as. Y con relación a la reforma agraria, el Estado adquirió tierras para el arraigo de familias campesinas y regularizar las ocupaciones.

Las políticas económicas y políticas sociales implementadas durante el gobierno de Lugo se enfrentaron a la oposición de los otros poderes del Estado, que en su mayoría estaban compuestos por miembros del Partido Colorado (López, 2012). Los intereses particulares de ciertos grupos se percibían como que *podían estar siendo desatendidos y que la tendencia de este gobierno no concordaba con las expectativas de crecimiento y desarrollo en lo que se favorecían algunos sectores y actividades productivas.*

Al final, aun cuando la ideología política del gobierno de Lugo fuera distinta a la de su antecesor, los esfuerzos estatales en el periodo 2008 – 2012 ampliaron la cobertura y del presupuesto de los programas públicos y fortalecieron el sistema de protección social con la expansión de los programas sociales. Esta correspondencia entre la orientación de las acciones de Duarte Frutos y Lugo tiene que ver con la importancia que iban adquiriendo la universalidad y la focalización de las políticas sociales en la agenda pública regional.

Aunque la propuesta presidencial consideraba muchos de los reclamos de los movimientos sociales, pero se avanzó poco en la implementación y atención de éstos debido a la desmovilización de las organizaciones populares.

### **Retorno político**

Durante el gobierno de Federico Franco se impulsaron iniciativas en el área de la educación y servicios públicos, entrega de útiles, uniformes y almuerzo para instituciones públicas y privadas, mejoramiento de la infraestructura escolar y los equipos educativos. En salud se amplió el programa de inmunizaciones, se mejoró la infraestructura con equipos hospitalarios y se extendió la cobertura de servicios, especialmente las consultas.

Otras acciones fueron la construcción y mejora de la red de distribución, tratamiento de agua y saneamiento en comunidades rurales, además de la titulación de tierras para la reforma agraria, que incluía a pueblos indígenas (Presidencia de la República del Paraguay, s.f.). También en este gobierno, la Secretaría de la Mujer se convirtió en Ministerio de la Mujer, a la par que se implementaron políticas de atención a grupos de población (juventud, niñez y adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros). Los programas de protección social se expandieron con el aumentó la cobertura de la seguridad social (Presidencia de la República del Paraguay, s.f.).

Ya en el gobierno de Cartes, se diseñó y ejecutó el *Plan de lucha contra la pobreza* para identificar a las familias en extrema pobreza<sup>104</sup>, cuya intención es brindar asistencia técnica, educacional, sanitaria, y disminuir la pobreza extrema de 18,8% al 9% para el año 2015 (ABC Color, 2013). Específicamente, la asistencia técnica, financiera y organizativa para las familias del campo, con la finalidad de generar capacidades para el autoconsumo, instalar unidades productivas agropecuarias y ocupar la mano de obra en extrema pobreza (ABC Color, 2013).

Como resultado del proceso participativo que impulsó Cartes, se elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)*, para facilitar la coordinación de las acciones del Poder Ejecutivo en diversos niveles de gobierno. Los ejes de acción para las políticas públicas del PND fueron *a) la reducción de la pobreza y el desarrollo social, b) crecimiento económico inclusivo, c) inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada*. Cada eje incorpora dimensiones transversales *a) igualdad de oportunidades, b) gestión pública eficiente y transparente, c) ordenamiento territorial y d) sostenibilidad ambiental* (Presidencia de la República del Paraguay, 2014a).

Desde el año 2013 se implementan proyectos para generar fuentes de trabajo y disminuir el desempleo, se invierte en la construcción de viviendas sociales, la mejora del sistema de transporte e inversión en infraestructura (La Nación, 2016). Los principales avances sociales son el aumento de la cobertura de los programas de transferencias monetarias, la disminución de la pobreza (aunque con bastantes críticas), las becas de postgrado para paraguayos, la inversión en carreteras y vías de comunicación, y la definición de la Política Nacional de Salud 2013 – 2018 para el acceso y la cobertura universal (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

En lo que se refiere a la articulación público – privada, promovida ya desde el gobierno de Franco, se dieron avances y mejoras en infraestructura, mayor compromiso y participación de todos los sectores en la conducción social. A lo cual Serafini afirma “si bien la responsabilidad del Estado es indelegable en la garantía de los derechos, la acción con otros actores sociales puede contribuir a ampliar el impacto de la política pública” (Serafini, 2016).

El gobierno de Cartes, cuyo enfoque está dirigido a la inversión en capital humano para participar en el sistema económico, impulsa a través del PND *estrategias para crecer e incluir*, lo que se traduce en articular y comprometer a todos los sectores en la mejora del bienestar de la

---

<sup>104</sup> La identificación precisa de las familias en extrema pobreza contempla la definición de los lugares de residencia (urbanos y rurales) (ABC Color, 2013).

población. El objetivo general del gobierno es reducir la pobreza, en particular la pobreza extrema (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017), tomando en cuenta la importancia que va adquiriendo la universalidad en el acceso a todos los servicios y derechos sociales.

Resumiendo, los gobiernos de este periodo han tenido la particularidad de haber invertido mayores recursos y promovido mayor *articulación interinstitucional y sectorial* para ejecutar las políticas sociales. Las principales críticas se refieren a la poca experiencia institucional, la falta de integralidad y de *coordinación – articulación entre la política social y la política económica*. Lo que significa que, a pesar de los esfuerzos realizados sectorialmente, y la participación público – privada, todavía hay pendientes para que el crecimiento y el desarrollo se combinen positivamente. Si bien la pobreza y la pobreza extrema se han reducido, en el 2017, todavía casi 27% de la población vive aún en pobreza, lo que significa que existen limitaciones *en la concepción de los verdaderos problemas sociales y los mecanismos para enfrentarlos*.

La articulación público – privada, promovida por Franco y consolidada por Cartes, ha enfatizado la apertura y participación en el mercado internacional, brindando mayores incentivos para la inversión extranjera, en una economía que todavía se sustenta en la extracción de recursos naturales y en la reproducción de las relaciones hegemónicas; siguen priorizándose intereses de ciertos grupos y élites, por ejemplo, los que están relacionados a la agroindustria, profundizando el deterioro de las condiciones de vida, la marginalización y la vulnerabilidad. La desigualdad social aumenta, aun cuando el crecimiento económico sea una constante para Paraguay. Al seguir sustentando un modelo productivo primario, dual y heterogéneo, gran parte de la población tiene que desempeñar sus actividades laborales en el sector informal, sin cobertura de la protección social y excluida de la mayoría de los derechos sociales que le corresponde.

La concepción de los problemas y la definición de las políticas sociales no concuerdan. La pobreza y la desigualdad son las consecuencias de un modelo económico excluyente, que privilegia ciertas actividades productivas, incentiva la mayor participación privada y extranjera en la economía nacional, brindando concesiones y que no redistribuye eficientemente los beneficios del crecimiento. Aun cuando se implementen políticas sociales y programas de combate a la pobreza, mientras no se modifique la estructura económica del país, no será posible mejorar y tender hacia el desarrollo social inclusivo.

## **b. Empleo, pobreza y desigualdad**

En Paraguay, que se caracteriza por el crecimiento de la fuerza laboral y una economía incapaz de crear suficientes puestos de trabajo, tiende a expandirse el empleo informal (Galeano, 2002) especialmente en el sector urbano, generando mayores necesidades y demandas sociales. Según se muestran, las características del mercado laboral, los principales sectores y actividades en que está ocupada la PEA y su relación con la pobreza y la desigualdad a través de distintos indicadores<sup>105</sup>. El crecimiento de la economía paraguaya, como ya se mencionó, ha sido favorable desde hace varias décadas, pero se sustenta en actividades productivas extractivas para la exportación y no basta para mejorar las condiciones de vida de las personas, a ello se suman la segregación espacial, los bajos salarios y la escasa cotización a un sistema de pensiones, situaciones que se traducen en pobreza, vulnerabilidad, marginalización y exclusión social.

La población trabajadora urbana ocupada en actividades de baja productividad de Paraguay estuvo por encima del promedio simple de América Latina y el Caribe<sup>106</sup> superándola en 7,4 puntos porcentuales en el periodo 1990 – 2014 (CEPAL, BADEHOG). La informalidad afecta con más fuerza a determinados grupos, por ejemplo, los jóvenes y las mujeres, quienes tienen mayor posibilidad de caer en pobreza al llegar a la edad adulta mayor. Entre los años 1999 – 2014, la estructura de la población ocupada se transformó, disminuyendo las actividades agrícolas por las actividades terciarias, pero siguen siendo las actividades de baja productividad<sup>107</sup> las que ocupan a la mayor proporción de la PEA, específicamente, a alrededor del 70%. En tanto que la PEA en actividades de productividad media se mantuvo alrededor del 22,5% y la PEA en actividades de alta productividad aumentó 2 puntos porcentuales (1999 – 2014), aunque todavía representa menos del 7% de la PEA (Ver Anexo 2). Entre 2000 y 2016, el desempleo disminuyó en Paraguay y en la región casi en la misma magnitud (CEPAL, s.f.) (Ver Anexo 3).

La estructura y características de la PEA en Paraguay son factores que afectan la calidad del crecimiento y el nivel de desarrollo del país. Considerando que la agroindustria es la que produce los principales rubros de exportación (soja, carne, por ejemplo) y que no ocupa mano de obra de manera intensiva, los beneficios que se generan por la comercialización de sus productos se concentran en unos pocos grupos o elites económicas, que tienen influencia en la definición de

---

<sup>105</sup> Pobreza total, extrema y no extrema; Índice de Gini, relación P90/P10.

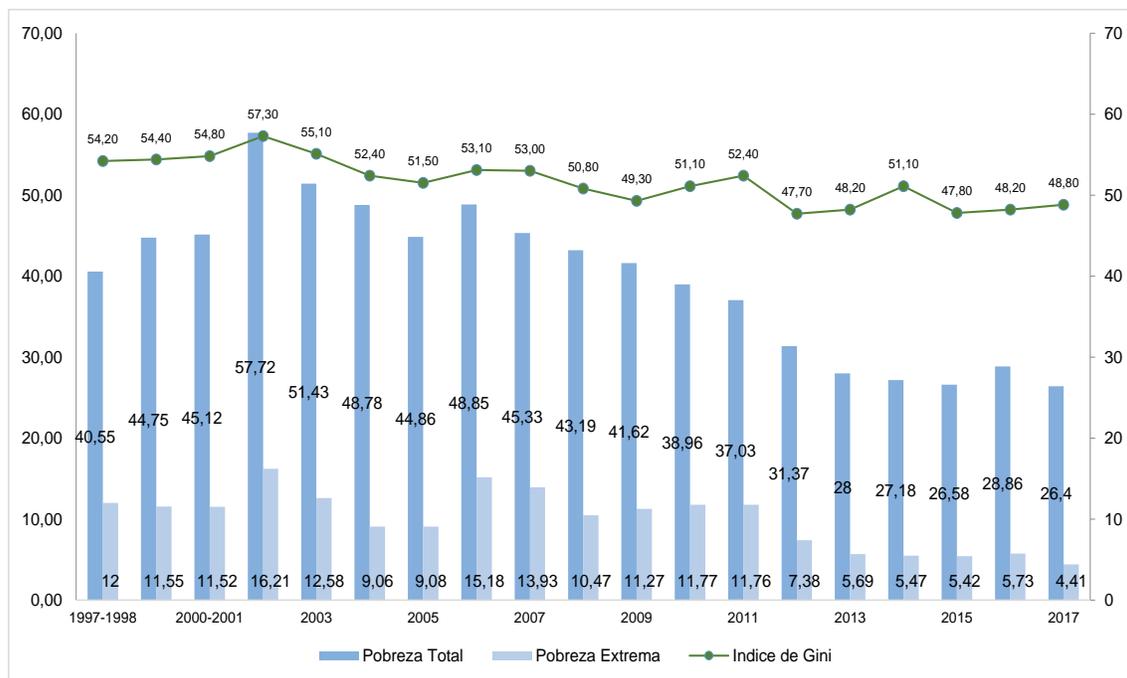
<sup>106</sup> Promedio simple de 18 países.

<sup>107</sup> Estas actividades contemplan no solo la agricultura sino también el comercio y los servicios.

las prioridades y las políticas, en la distribución de los recursos y la desigualdad. La explotación de los recursos naturales y la alta desigualdad en la propiedad de la tierra, presionan al empobrecimiento y marginalización en el área rural, lo que, a su vez, se traduce en migración, brechas territoriales y mayor presión para las políticas sociales.

La pobreza en Paraguay, al igual que en toda la región, ha disminuido en términos monetarios. Paraguay, además de ser uno de los países más pobres, es uno de los más desiguales de la región, ocupando el puesto once en pobreza y el puesto diez en desigualdad, de los doce países de los cuales se tiene información (CEPALSTAT, s.f.).

**Gráfico 5 Pobreza total, pobreza extrema y desigualdad en Paraguay. Años 1997/8 – 2017**



Fuente: Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso (DGEEC, 2017).

Las diferencias territoriales son notorias, tanto la pobreza y como la pobreza extrema son mayores en el campo: la pobreza rural en promedio ha sido de 51,04% frente al 31,40% de la pobreza urbana, en tanto que, la pobreza extrema rural en promedio ha sido de 18,29% en comparación al promedio de 3,74% de pobreza extrema urbana, en el periodo 1997/8 – 2017 (DGEEC, 2017). La pobreza urbana disminuyó del 27,73% al 20,25% y la pobreza extrema disminuyó del 3,18% al 1,55%; mientras que en el área rural la pobreza disminuyó del 54,60% al 36,22% y la pobreza extrema disminuyó del 21,66% al 8,97% entre 1997/8 – 2017 (DGEEC, 2017). Además del 27% de la población paraguaya que todavía vive en pobreza (DGEEC, 2018),

entre el 32,6% y el 40,5% de la población en Paraguay se encuentra expuesta a la vulnerabilidad (Serafini & Zavattiero, 2018).

La desigualdad, medida por el índice de Gini, en el periodo 1997/8 – 2017, disminuyó de 0,54 a 0,49; en el área urbana disminuyó de 0,50 a 0,46 y en el área rural de 0,52 a 0,49 (DGEEC, 2018). Esta alta persistencia de la desigualdad pone a Paraguay por encima de América Latina: el promedio del índice de Gini regional fue de 0,49 y el Gini promedio del país fue de 0,51 en el periodo 2010 – 2014 (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

Otro indicador de la desigualdad es la distribución de ingresos, si se compara la distribución de ingresos por deciles, tanto en Paraguay como en América Latina, es posible ver que el porcentaje de ingresos a la que accede el decil más pobre en ambas regiones es de menos del 2%, para los años 2008 y 2016<sup>108</sup>. En lo que respecta al decil más rico, tanto en Paraguay como en América Latina, el porcentaje de ingreso que les corresponde (2008 y 2016) *ha disminuido, pero este todavía sigue por encima del 33% del total de los ingresos* (CEPAL, BADEHOG) (ver Anexo 4).

Si se analiza la población asalariada y sus condiciones de ingreso, en el periodo 1999 – 2014, los trabajadores del primer decil recibieron en promedio menos del 1% del ingreso total y los trabajadores del décimo decil recibieron en promedio 41,8% del total (ver Anexo 5). La distribución por deciles del ingreso total de la población ocupada de Paraguay, según datos de la CEPAL (Anuario Estadístico, 2015) ha mantenido su composición, variando apenas unos puntos porcentuales en el periodo mencionado. Al revisar los datos anuales, los trabajadores del primer decil, tanto en 1999 como en 2014, recibieron 0,9% del ingreso total, mientras que los trabajadores del décimo decil, pasaron de recibir el 41,4% al 43,9% en los mismos años.

La gran disparidad social que existe en Paraguay, más allá de la pobreza, tiene que ver también con el nivel de acceso a la salud, la educación y la seguridad social. Estas diferencias son el resultado de la combinación de las brechas históricas, territoriales y de la heterogeneidad interna. Gran parte de la población ha estado, por décadas, excluida de los frutos del crecimiento económico, por causa de la apropiación de recursos y beneficios, debido a políticas orientadas a para preservar privilegios y concesiones a lo largo de todo el periodo de estudio.

---

<sup>108</sup> De los que se tiene información.

### c. Sistema de protección social

En el contexto de la política social, la protección social desempeña un rol indispensable para la atención de las necesidades, los derechos y el bienestar de las personas; en este apartado se revisarán las iniciativas y estrategias sociales que el Estado ha implementado en el periodo 1989 – 2017, por lo cual es relevante recalcar que además de la pobreza y la desigualdad de ingresos, en Paraguay existen diferencias en dimensiones no monetarias y la vulnerabilidad entendida como percepción de inseguridad (OCDE, 2018).

En la Constitución Nacional (1992) se reconoce que la protección social es un derecho fundamental que también está establecido en instrumentos internacionales, lo cual obliga al Estado paraguayo a responsabilizarse de suministrar los recursos necesarios (Serafini, 2016) y ejecutar acciones de discriminación positiva para grupos específicos de personas.

Para el Gabinete Social, las metas sociales prioritarias son salud, educación, seguridad social, habitabilidad, agua, saneamiento mejorado, identificación civil, seguridad alimentaria, pobreza, niñez, indígenas, empleo y reforma agraria (Gabinete Social, s.f.a). La atención a estas áreas sociales se da mediante programas universales, focalizados y sectoriales; que para su ejecución se demandan grandes esfuerzos institucionales y presupuestarios, el fortalecimiento de la coordinación y la articulación de la protección social. Lo que en palabras de Denis implica “considerar la complejidad de la política social, de los objetivos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo social, para mirar y abordar la política social desde sus diferentes facetas y dimensiones” (Denis en Instituto Social del MERCOSUR, 2016).

En el segundo capítulo se mostró que las diferentes definiciones de la protección social coinciden en que ésta se compone de *instrumentos para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos para la vida, para enfrentar riesgos y vulnerabilidades en pos del desarrollo de las personas*. Los objetivos de la protección social, entonces, concuerdan en que buscan proteger a la población vulnerable de caer en pobreza, otorgar un ingreso para acceder a bienes y servicios, y enfrentar situaciones inesperadas; en tanto que, la protección social es un derecho para todas las personas, independientemente de cualquier otra condición (laboral, sexual, económica, etc.).

Considerando que el funcionamiento de la economía, los problemas estructurales y persistentes<sup>109</sup> excluyen a un gran porcentaje de la población, la protección social tiene, entre otras funciones, el objetivo de incidir en la distribución del ingreso, invertir en las capacidades

---

<sup>109</sup> La pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad laboral.

humanas (CEPAL, 2011) y proveer condiciones básicas para la calidad de vida<sup>110</sup>. Al igual que ocurre en la región, la protección social en Paraguay también se constituye sobre el empleo formal, aun cuando la informalidad sea una de las características más resaltantes de la economía nacional. Los bajos niveles de cotización a la seguridad social, presionan a la ejecución de programas públicos como las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones contributivas, de modo a compensar las deficiencias del funcionamiento de la economía.

El sistema de protección social en Paraguay está compuesto por el *sistema contributivo* que se relaciona con el mercado de trabajo y los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado; el *sistema no contributivo* cuyo financiamiento no depende de los aportes, sino de recursos públicos (impuestos, principalmente) y están dirigidos a cubrir a las personas que están fuera del sistema contributivo y que se enfrentan al riesgo de caer en pobreza, y la *regulación del mercado laboral* (Serafini & Zavattiero, 2018).

El pilar no contributivo está compuesto por numerosas intervenciones, altamente fragmentado y no cuenta con mecanismos que garanticen su integralidad y permitan alcanzar el mayor impacto posible. Los programas más importantes que brindan protección focalizada son Tekoporã, Abrazo, Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), Alimentación Escolar y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (Serafini & Zavattiero, 2018).

### **Transformaciones de la protección social desde 1989**

En 1989, la estructura política y administrativa, después del largo periodo de dictadura, permanecía débil (CEPAL, 2012). Paraguay inició la transición a la democracia, lo hacía con una coordinación y articulación institucional frágil, característica que todavía acompaña la implementación de las políticas sociales y es una de las principales críticas a la gestión, es una de las causas de los resultados de las estrategias sociales (y, por supuesto, de los dos programas estudiados en este trabajo). Por otro lado, la Constitución Nacional<sup>111</sup>, la primera gran reforma desde 1989, refiere que es obligación del Estado paraguayo garantizar y atender a la población.

Específicamente, el artículo 4 “del derecho a la vida”, el artículo 6 “de la calidad de vida”; el artículo 9 “de la libertad y seguridad de las personas”; el artículo 25 “de la expresión de

---

<sup>110</sup> Acceso universal a los servicios de educación, salud y seguridad social y ejercicio de derechos por parte de la población especialmente en los ámbitos económicos y sociales (Gabinete Social, 2017).

<sup>111</sup> Otros artículos que se refieren a la responsabilidad estatal son el artículo 46, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 89, 95 y 103.

la personalidad”; artículo 26 “de la libertad de expresión y de prensa”; artículo 32 “de la libertad de reunión y de manifestación”, manifiestan el rol del Estado en las políticas sociales. La Constitución reconoce la *universalidad* en el acceso a derechos y servicios básicos para *todos* y considera también la necesidad de cobertura y protección para áreas sociales y grupos específicos a través de acciones *focalizadas*.

De lo anterior, se asume que es responsabilidad del Estado atender las cuestiones sociales y ofrecer establecer garantías para la calidad de vida, la participación política y social, el reconocimiento de las libertades y los derechos humanos. El respaldo institucional de las políticas sociales y de la protección social, está compuesto por el Gabinete Social, la Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP 2004 – 2014), el Consejo del Fondo de Equidad Social (FES) (2005 – 2013), la Unidad Técnica del Gabinete Social (Decreto 1799/2009), la Unidad de Economía Social (UES) del Ministerio de Hacienda (2009 – 2014), la SAS (Decreto 9235/1995) y la STP (Decreto Ley 312/1962) (Barrios, Laura, 2017). Estas instituciones tienen la responsabilidad de articular los esfuerzos estatales, diseñar e implementar las políticas sociales de acuerdo con los objetivos previstos, buscar mayor equidad social, administrar los recursos del presupuesto público de manera eficiente para reducir la pobreza y generar mayores posibilidades de empleo para la población.

La articulación interinstitucional y la puesta en marcha de las acciones sociales han avanzado en algunos aspectos, como la reducción de la pobreza, el acceso a la educación, salud, generación de empleos, etc. Después de 1989 se reconoció que el modelo económico, a pesar del crecimiento, resultaba ineficiente para solucionar la pobreza en que vivía la población, tanto que desde 1990 se introdujeron reconfiguraciones y reformas a través de programas de combate a la esta (García Agüero S. , 2017) y desde los primeros años de 2000, se incluyeron los conceptos de ciudadanía y enfoque de derechos en las políticas sociales. Estos cambios, que también se daban en la región, buscaban fortalecer la institucionalidad social de los países, cuestión que tuvo eco en Paraguay con la ola de cambios y reposicionamiento de la responsabilidad social.

Con la llegada del Siglo XXI se impulsó el diseño y la implementación de las estrategias iniciales para reducir la pobreza en Paraguay, en el marco de ratificación de convenios y compromisos internacionales y del mandato constitucional sobre la responsabilidad del Estado en el bienestar de la población (Ministerio de Hacienda, 2016). En el periodo 2003 – 2008, el proceso de reformas que puso en marcha el gobierno de Duarte Frutos se dio a la par de la

recuperación económica, con un crecimiento promedio de 4,5%, hasta el 2007. Además de ENREP, también se definió la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP), con las que se establecían las redes de Promoción y Protección Social a través de programas sociales (Gabinete Social, 2017). Junto con la ejecución de Tekoporã también se reformó el sistema previsional y se aumentó el presupuesto para educación, salud y seguridad.

Entre los años 2008 y 2012, las políticas sociales incluyeron el fortalecimiento de la universalidad y el enfoque de derechos en el acceso a los servicios, para superar el problema de la pobreza como parte de un sistema articulado de estrategias públicas, más allá de la aplicación de medidas remediales y específicas dirigidas a la atención de la población. La mayor inversión social que se realizó durante este periodo se manifestó en el diseño y ejecución de programas como las pensiones no contributivas a adultos mayores, la atención primaria en salud y los *programas emblemáticos*.

Ya en la década de 2010, el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la especialización productiva, todavía presionan a que un gran porcentaje de población viva en condiciones de vulnerabilidad, expuesta a escasez de empleos y excluidos del sistema de protección social. Ante esto, el Estado paraguayo implementa políticas sociales para compensar las fallas económicas que deterioran las condiciones de vida y el bienestar. La participación público – privada en la gestión de las políticas promovida desde el gobierno de Franco y consolidada con el gobierno de Cartes, es un mecanismo de ampliación de las políticas sociales y de la provisión de infraestructura y otros servicios que, con la orientación del Estado, permite mejorar notablemente la capacidad de respuesta ante las demandas sociales y aumento de la calidad en la atención.

El *Plan Nacional de Desarrollo* y el *Programa Sembrando Oportunidades*, puestos en vigencia durante el gobierno de Horacio Cartes, reconocen que los problemas sociales necesitan de la articulación de esfuerzos de todos los sectores y que el Estado es el organismo rector y orientador de las acciones para optimizar los recursos y cubrir todo el territorio nacional. La implementación de los programas del PND consideran el enfoque de precisión y territorialidad para atender a las poblaciones identificadas como las más carenciadas.

Desde la primera década del Siglo XXI cuando se dio el reposicionamiento social del Estado, con la puesta en marcha de planes y programas de lucha contra la pobreza, se enfatizó el interés y la intención de fortalecer la estructura institucional que sustentan la protección social y

la política social en Paraguay. Algunos de los documentos oficiales que reconocen los derechos, los conceptos de ciudadanía y la inclusión social, se mencionan enseguida<sup>112</sup>:

- Planes de Lucha contra la Pobreza (2003 – 2006)
- Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREP) (2003)
- En el año 2006 se reelaboró la ENREP y se lanzó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)
- Plan Estratégico Económico y Social (PEES)
- II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 (PNIO)
- III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2007 – 2018 (PNIO)
- Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020
- Saso Pyahu (2011 – 2012)
- Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la Familia (APEX 2012)
- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND) 2030
- Políticas Públicas para Mujeres Rurales (Ley 5446/15)

Específicamente, la PPDS, el PND, la ENREP, la ENALP constituyen esfuerzos por instalar una *política social de Estado* en Paraguay que trascienda los periodos presidenciales articulándola con la política económica, para alcanzar logros más consistentes y sostenibles en el tiempo. Esta articulación tiene la intención de superar las condiciones de heterogeneidad y especialización, terminar con la exclusión y la marginalización a la que se ven expuestas las personas que no logran participar del mercado laboral.

El año 2003 fue muy importante para las políticas sociales, dando inicio al desarrollo del sistema de protección social no contributiva, con los primeros programas de lucha contra la pobreza, resultado del intenso debate político y los lineamientos en cuanto al rol estatal en el bienestar (Ministerio de Hacienda, 2016).

Según se ve en el cuadro, los siguientes programas sociales desde 2003 se enfocan en articular sus esfuerzos en una *respuesta integral y coordinada desde el gobierno central con los gobiernos descentralizados*, para formar redes sociales en todo el territorio nacional (Gabinete Social, 2017).

---

<sup>112</sup> Para más detalles ver Anexo 9.

**Cuadro 6 Programas Sociales implementados en Paraguay desde 2003**

N°	Programas	Institución	Vigencia			
			2003 - 2008	2008 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2018
1	Tekoporã (TMC)	SAS				
2	Ñopytyvo	SAS				
3	Abrazo	SNNA				
4	Ypora	SAS				
5	ProPais II (TMC)	SAS				
6	Transferencia a pescadores	SAS/SEAM <sup>113</sup>				
7	Agricultura Familiar y Desarrollo Rural	MAG <sup>114</sup>				
8	PRONAF/RENAF	MAG				
9	Adultos Mayores (TM)	Ministerio de Hacienda				
10	Atención Primaria a la Salud (USF)	MSPyBS				
11	Tekohá	SAS				
12	Complemento Nutricional Vaso de Leche	MEC/Gobernaciones				
13	Provisión de textos y materiales didácticos	MEC				
14	Programa Nacional para Pueblos Indígenas (PRONAPI)	SAS				
15	Transferencias a Veteranos de la Guerra del Chaco	Ministerio de Hacienda				
16	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional	MSPyBS				
17	Programa de Calificación Gradual a Pequeños Productores como sujetos de Créditos	CAH <sup>115</sup>				
18	Subsidio al Consumo de la Energía Eléctrica a hogares de bajo consumo y en situación de Pobreza (Tarifa Social)	ANDE				
19	Programas de Promoción del Empleo	MTESS <sup>116</sup>				
20	Becas de Estudio	Itaipú y Yacyretá				
21	Tenonderá	SAS				
22	Generación de Ingresos Rurales y no Rurales	Sembrando Oportunidades <sup>117</sup> .				
23	Acceso a toda la oferta pública de servicios	Sembrando Oportunidades.				

Fuente: STP en base a informes presidenciales de los periodos 2003 – 2015 en Gabinete Social (2017).

La debilidad institucional que caracteriza la acción del Estado Paraguayo, desde la caída de la dictadura, ha acompañado también la implementación de las políticas sociales; los esfuerzos y estrategias llevadas a cabo a través de los diferentes programas han logrado avanzar

<sup>113</sup> Secretaría Nacional del Ambiente.

<sup>114</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>115</sup> Crédito Agrícola de Habitación.

<sup>116</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>117</sup> Estrategia para reducir la pobreza y lograr el desarrollo social del país, su objetivo es entregar las condiciones para que las familias en situación de vulnerabilidad logren aumentar sus ingresos y accedan a todos los servicios sociales.

*lentamente* en la mejora de las condiciones de vida, medidas a través de indicadores sociales, los resultados todavía son modestos en su objetivo de compensar los efectos del libre funcionamiento del sistema. Esto tiene que ver con que, si no se disminuye o transforma la especialización productiva y se disminuyen las brechas tecnológicas, por más que se inviertan mayores recursos en los programas sociales, éstos no podrán modificar la estructura social del país, donde más de un cuarto de la población vive en pobreza.

En el financiamiento de las acciones del Estado se distinguen el gasto social y el gasto no social. El *gasto social* incluye las acciones dirigidas a la protección social; vivienda y servicios comunitarios; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación; y protección del medio ambiente (Martínez & Collinao, 2010). Y el gasto no social contempla los recursos para los servicios públicos generales; defensa; orden público, seguridad; y asuntos económicos. El gasto social de Paraguay siempre ha estado muy por debajo del promedio de América Latina, pero ha aumentado a lo largo de los años, acercándose cada vez más a los niveles regionales.

De acuerdo con la CEPAL, el gasto social en Paraguay aumentó del 8,1% al 12% sobre el PIB y en América Latina aumentó del 8,6% al 10,5% sobre el PIB en el periodo 2007 – 2015 (CEPALSTAT, s.f.). En Paraguay, el incremento se destinó a gasto en las áreas de salud, educación y protección social y el rubro al que se dedicó mayores recursos dentro del gasto social en el periodo fue la “educación” con el 4% frente al 3,6% de América Latina y el Caribe. En protección social, se dedicó en promedio el 3,7% del PIB frente al 3,1% regional; en salud el gasto de Paraguay fue del 2,1% frente al 1,6% regional (CEPAL, Anuario Estadístico, 2017).

**Cuadro 7 Gasto social como porcentaje del PIB en Paraguay, asignación por área social.**  
**Años 2007 – 2015**

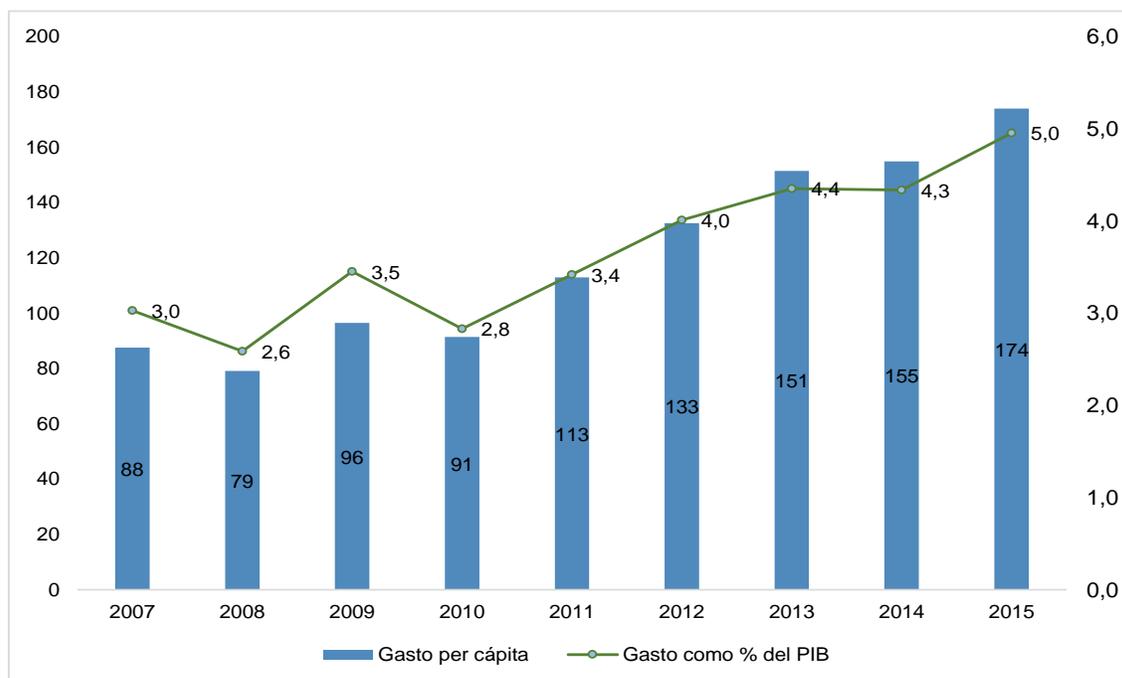
Paraguay						
Año	Protección del medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas, cultura y religión	Educación	Protección social
2007	0	0,1	1,5	0	3,5	3
2008	0	0,2	1,3	0	3,6	2,6
2009	0	0,2	2	0	4,2	3,5
2010	0	0,1	1,9	0	3,8	2,8
2011	0	0,2	2,2	0	4,1	3,4
2012	0	0,2	2,7	0	4,7	4
2013	0	0,2	2,3	0	4,3	4,4
2014	0	0,2	2,5	0	4,1	4,3
2015	0	0	2,7	0,1	4,3	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPALSTAT (s.f.)

En cuanto a la evolución del gasto social, el rubro que tuvo mayor aumento fue la protección social, seguido la salud y la educación, las demás áreas casi no han tenido variaciones. La protección social aumentó 2 puntos porcentuales en Paraguay (5% sobre el PIB) estuvo por encima de lo que gastó América Latina en el año 2015 (3,7% sobre el PIB); mientras que en educación y salud, los valores se aproximan (en educación 4,3% para Paraguay y América Latina 3,9%; en salud 2,7 para Paraguay y América Latina 2% sobre el PIB, respectivamente) (CEPALSTAT, s.f.).

El gasto social per cápita en protección social en Paraguay, en el periodo 2007 – 2015, fue en promedio de USD 132 y en América Latina y el Caribe fue USD 277, lo que equivale apenas al 47,6% de la inversión regional (CEPAL, Anuario Estadístico, 2017). Si bien, el gasto social per cápita en el país ha aumentado, todavía estos valores están por debajo del promedio per cápita regional y, en todos los casos, las brechas entre Paraguay y la región son amplias.

**Gráfico 6 Gasto en Seguridad Social en Paraguay, per cápita y porcentaje del PIB. Años 2007 – 2015**



Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, s.f.).

El gasto social per cápita en protección social en Paraguay en el periodo 2007 – 2015, aumentó de USD 88 a USD 174<sup>118</sup>, lo que equivale a un incremento del 3% al 5% del PIB. En

<sup>118</sup> A dólares constantes de 2010.

América Latina en el mismo periodo pasó de USD 233 a USD 311 per cápita (del 3% al 3,7% del PIB) (CEPAL, s.f.).

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), si bien se reconoce que entre los años 2003 y 2016 se han dado importantes aumentos del gasto social, pasando del 4% al 11,8% del PIB “estos valores no consideran la duplicación del gasto por instituciones de previsión social e incrementos del mismo por parte de organismos autónomos” (OCDE, 2018), en estos valores podrían estar incluidos o subestimando los recursos de las diferentes cajas de seguridad social.

Para analizar el gasto social también es necesario revisar la presión tributaria, siendo *Paraguay uno de los países con menor presión tributaria de la región*. Según la CEPAL, en el periodo 1990 – 2016, la tasa fiscal representó en promedio, solo 10,3% del PIB, mientras que el promedio para 20 países en América Latina fue de 12,7% sobre el PIB. Esta situación se da a pesar de las reformas desde el inicio de la transición, porque el sistema impositivo sigue siendo regresivo (Ver Anexo 6). En Paraguay, el sistema tributario se compone de impuestos indirectos y directos; los primeros, en el periodo 1990 – 2016, representaron en promedio el 7,9% sobre el PIB, mientras que el promedio en América Latina fue de 8,2%. Los impuestos a las ganancias (o impuestos directos), en el mismo periodo fueron en promedio apenas el 2% sobre el PIB y en América Latina representaron en promedio el 3,7%. En ambos casos, el promedio de impuestos sobre el PIB del país estuvo por debajo del promedio de la región en el periodo 1990 – 2016 (CEPALSTAT, s.f.).

La baja presión tributaria en Paraguay se explica por el régimen de fijación de tasas, particularmente, la tasa del impuesto a las ganancias de las empresas es apenas del 10%, mientras que el promedio regional es del 28%; y la tasa máxima del impuesto a la renta personal en Paraguay es del 10%, en tanto que el promedio regional es del 27%.

La recaudación de impuestos por sectores económicos evidencia que las empresas de agronegocios tributan poco en comparación a otros rubros, pagando solo el 5% del IVA, mientras los demás sectores pagan el 10%. La estructura tributaria de Paraguay favorece a las empresas agropecuarias (Última Hora, 2018) y a otras grandes empresas, imponiéndoles bajos impuestos a sus beneficios; lo que castiga con impuestos más altos a la población de menos recursos. Entre 1990 y 2012, el nivel de recaudación promedio en Paraguay fue de 1,9% del

PIB<sup>119</sup>, pasando de 1,3% a 2,5% en doce años (CEPAL, s.f.). El nivel de recaudación fiscal, la evasión y la estructura tributaria regresiva limitan las posibilidades de financiamiento de los programas de protección social, además de restringir la cobertura y sostenibilidad de los programas sociales, contributivos y no contributivos.

### Sistema de pensiones en Paraguay

El sistema de seguridad social en Paraguay, como ya se enfatizó, tiene su origen a comienzos del siglo XX con la creación del sistema de pensiones por invalidez, vejez y muerte para funcionarios del Estado, en 1909. En tanto que la seguridad social para el sector privado se creó en 1943 con el Instituto de Previsión Social (IPS); las cajas de jubilaciones sectoriales y los planes de pensiones voluntarias que se crearon a partir de la década de 1950 (CADEP, 2016). Actualmente, el sistema de pensiones en Paraguay está compuesto por un pilar contributivo (con pensiones públicas y privadas) y el pilar no contributivo, que según muestra el diagrama está formado por varios programas dirigidos a poblaciones específicas.

**Diagrama 1 Composición del sistema de pensiones en Paraguay. Año 2014**

Contributivo			No Contributivo
Público		Privado	
Jubilación ordinaria base	Pensión complementaria	Jubilación ordinaria base	Dirección de Pensiones No Contributivas
Caja Fiscal	Caja ANDE	Caja Notarial	Veteranos y herederos
IPS	Caja Itaipú Binacional	Caja Mutual de Cooperativistas	Adultos mayores
Fondo Parlamentario		Caja Médica de Profesionales Universitarios	Pensiones graciables
Caja Municipal			
Caja Ferroviaria			
Caja Bancaria			

Fuente: Ministerio de Hacienda en BID (2014).

<sup>119</sup> En el estudio “Sistemas de Protección Social, caso Paraguay”, el nivel de recaudación fiscal directa del país es el segundo más bajo de la región después de Haití (CEPAL, 2012).

Una de las características del sistema paraguayo de seguridad social es la falta de articulación (Bertranou, Marinakis y Reinecke, 2003 en CEPAL, 2012), ya que está compuesto y administrado por varios fondos de pensiones: la Caja Fiscal, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones y la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, el IPS, las municipalidades, el Ferrocarril, los bancos, el Parlamento, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) e Itaipú. Además, existen otros fondos privados regulados y no regulados (Holst, 2003 en CEPAL, 2012).

En cotizaciones y cobertura, Paraguay tiene el nivel más bajo de toda América Latina. El sistema de pensiones es excluyente, ya que la cotización de la población ocupada en el año 2001 (trabajadores de ambos sexos de todos los quintiles de ingresos) era de 13% y en el 2014 apenas alcanzaba el 22,1%. El promedio de cobertura del sistema de pensiones entre 2001 y 2014, para personas de 15 años y más de ambos sexos y todos los quintiles de ingreso, fue de 16,6% (CEPAL, s.f.) (Ver Anexo 7) y de ese 16,6%, el 20,4% son varones y el 12,8% son mujeres<sup>120</sup> que aportan actualmente al IPS o alguna caja de jubilación (CADEP, 2016). Este sistema deja fuera a gran parte de los trabajadores, especialmente a los informales y a las personas que no han aportado durante su vida laboral o que no lo han hecho de manera suficiente.

En paralelo, existe un sistema no contributivo que cubre a ciertos grupos de adultos mayores y las personas con alguna discapacidad (CEPAL, 2012), administrado y gestionado por la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) y que cubre<sup>121</sup> a 239.433 personas, de las cuales el 96,2% recibe la pensión alimentaria a adultos mayores (230.415 personas), el 3,8% recibe pensiones específicas (veteranos de la Guerra del Chaco, pensiones graciabiles y pensiones de sobrevivencia a policía y militares) (Ministerio de Hacienda, 2018).

Considerando la situación del mercado de trabajo en Paraguay, el crecimiento, los niveles de pobreza y desigualdad; los programas de transferencias de recursos representan un importante mecanismo de redistribución. Sin embargo, el problema es que las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas deberían estar articuladas con otras políticas y programas para cumplir cabalmente con sus objetivos. En los siguientes apartados se profundiza en los casos de Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, evidenciando la

---

<sup>120</sup> El menor porcentaje de afiliación femenina tendría lugar debido a su menor participación en el mercado laboral (CADEP, 2016). Si bien la vulnerabilidad por falta de un sistema contributivo adecuado afecta a toda la población, los efectos son mayores en las mujeres.

<sup>121</sup> Según datos de junio y septiembre de 2018.

superficialidad de sus alcances en un contexto económico de heterogeneidad estructural, aferrado a una cultura de privilegios, que sistemáticamente excluye a la población del empleo y de los beneficios del crecimiento.

### **3. Protección social no contributiva**

La protección social tiene el objetivo de generar impacto redistributivo, ante lo cual, la responsabilidad de garantizar niveles mínimos de vida para la población en Paraguay es del Estado (CEPAL, 2012), lo cual es coherente con el reposicionamiento estatal que propone el marco teórico asumido en este trabajo.

Específicamente, el sistema de protección social tradicional cubre a los trabajadores, dejando a gran parte de la población expuesta a la desigualdad y vulnerabilidad, especialmente a la población rural, la población indígena, las mujeres, los niños y jóvenes, los trabajadores informales, las personas con discapacidad. Un factor importante al considerar el sistema de protección social tradicional es la situación laboral que empuja al empleo precario y a la no afiliación a regímenes de pensiones o de salud. Si bien la tasa de informalidad en Paraguay en el periodo 2005 – 2014 disminuyó del 86% al 78% de la población ocupada, en el 2014 todavía 2.479.000 personas no accedían a un sistema de seguridad social (Observatorio Laboral, 2016).

Ante esto, el pilar no contributivo de la protección social se constituye en uno de los mecanismos más importantes para combatir los riesgos de caer en pobreza, vulnerabilidad y, a la vez, para impulsar el bienestar de la población (Serafini, 2016). Considerando que la principal fuente de recursos para las familias de todos los quintiles de ingreso proviene del trabajo (para el quintil más pobre representa el 80% y 89% para el quintil más rico) y que según Serafini (2018) “el 70% de las personas que trabajan ganan menos del salario mínimo”, los programas del sistema no contributivo compensan, de alguna forma, la falta de esos ingresos laborales.

La protección social no contributiva, por su parte, se focaliza en la población en situación de pobreza, como un dispositivo para superar sus condiciones precarias y vulnerables. Esta incluye las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones sociales y programas focalizados en pueblos indígenas (CEPAL, 2012), orientándose a asistir a las personas que no tienen capacidades individuales ni familiares para afrontar las necesidades en los diferentes ciclos de vida y las condiciones estructurales del desarrollo (García Agüero M. , 2015).

Los programas de transferencias de recursos han tenido carácter asistencial, siendo implementados de manera frágil, descoordinada y desintegrada, aun cuando haya habido una presencia fuerte del Estado. Particularmente, las transferencias monetarias condicionadas representan el 15,8% y la pensión no contributiva representa el 43,9% de los ingresos totales del quintil más pobre (DGEEC, 2017). Con esto queda expuesto que, aun cuando existen críticas respecto a que estos programas podrían incentivar la salida del mercado laboral de las personas en edad de trabajar, *no es posible que éstas y sus familias dependan exclusivamente de los recursos que perciben siendo parte de estos programas*. Al contrario, uno de los objetivos de es la capacitación para la inserción a través del trabajo, mediante la inversión en el capital humano de los miembros de las familias en el caso de Tekoporã y en el caso de la Pension Alimentaria, el objetivo es que los adultos mayores cuenten con un subsidio que les permita salir del mercado laboral.

#### **a. Tekoporã**

Tekoporã surge en el año 2005, como parte de las iniciativas de protección social que, inicialmente, incluían a los programas PROPAIS II y *Ñopytyvo* (CEPAL, 2012); está orientado a la protección y promoción de las familias, focalizándose en poblaciones vulnerables que viven en extrema pobreza con atención especial a mujeres embarazadas, niños y niñas, adultos mayores, poblaciones indígenas y personas con discapacidad (CEPAL, 2012). Su cobertura es nacional, el *instrumento de focalización* es la Ficha Hogar y su *método la focalización geográfica* y combina criterios de pobreza monetaria, no monetaria, comprobación indirecta de medios y priorización geográfica, para calcular el Índice de Calidad de Vida (ICV) (CEPAL, s.f.).

La focalización se realiza en las familias de las comunidades más vulnerables, identificadas a partir de las condiciones de pobreza de la localidad y las necesidades básicas insatisfechas (Vera Soares y Brito, 2008 en CEPAL, 2011). Tekoporã se asemeja al programa Juntos (Perú) y al componente bono alimentario de la Red de Oportunidades (Panamá) que también aplican mecanismos de selección comunitaria que aumentan el control social, transparencia y validación (CEPAL, 2011).

Los componentes de Tekoporã incluyen el acompañamiento sociofamiliar – comunitario y las transferencias con corresponsabilidad, la inclusión de personas con discapacidad severa y la inclusión de familias indígenas (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.), se enmarca en *un sistema*

*o red programática*, que contempla apoyos familiares buscando estrategias para potenciar el capital productivo familiar y comunitario (Vera Soares y Britto, 2008 en CEPAL, 2011a). Algunos de los componentes iniciales se modificaron, por ejemplo, desde el año 2012 empezó a darse la desvinculación gradual del componente de adultos mayores para incorporar a esta población al programa de Pensión Alimentaria<sup>122</sup> y a partir de una reglamentación del año 2015 empezaron a incorporarse a Tekoporã las personas con discapacidad severa (Ministerio de Hacienda, 2016).

Uno de los objetivos del programa “es facilitar el ejercicio de los derechos a alimentación, salud, y educación, mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza” (Ministerio de Desarrollo Social, s.f. y Ministerio de Hacienda, 2016). En teoría, el programa cuenta con un sistema articulado de servicios sociales en todo el territorio para lograr el mejoramiento integral de la calidad de vida de las familias; aunque, en la realidad, algunas localidades no disponen de los servicios públicos para el cumplimiento de las condicionalidades. Como criterio de egreso se contempla la pérdida de las circunstancias de elegibilidad y la permanencia máxima de las familias en el programa (6 años<sup>123</sup>) (CEPAL, s.f.). En este sentido, una cuestión importante en cuanto al egreso es la sostenibilidad de las condiciones de *no pobreza* y *no vulnerabilidad*, así como las capacidades y autonomía económica y social; ya que, de no lograrse, es probable que las familias vuelvan a caer en pobreza.

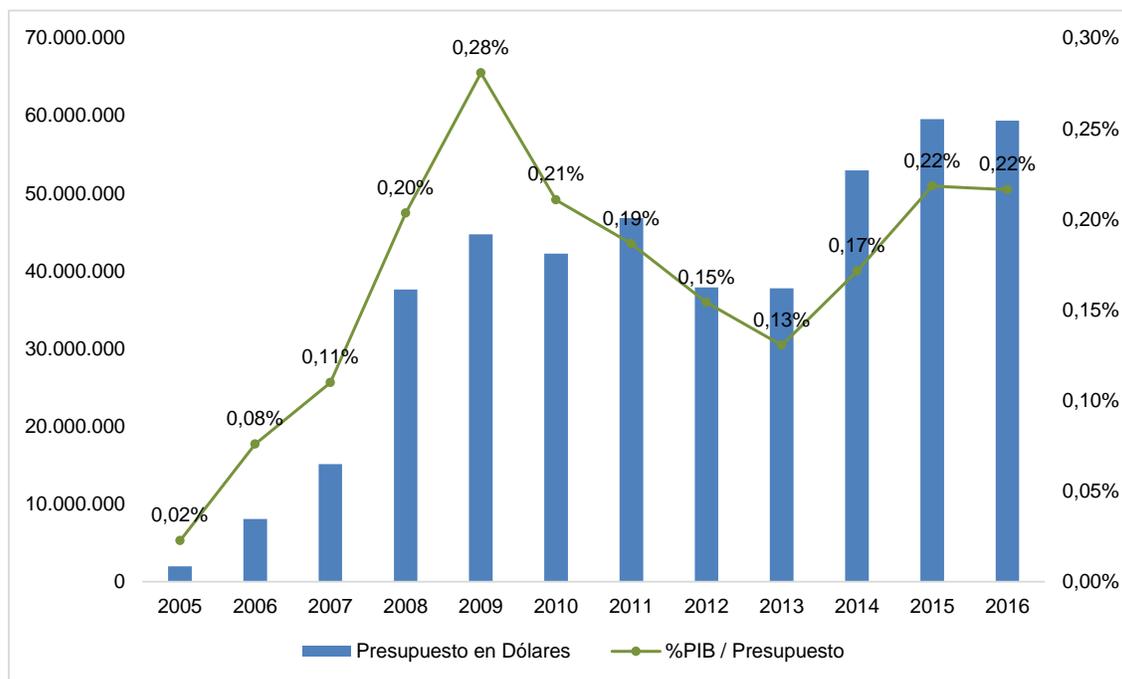
Desde la creación de este programa, su presupuesto y su cobertura han crecido exponencialmente. Al principio estuvo financiado con recursos del BID (2005 – 2010), con recursos del BM en el 2009, con donaciones bilaterales y multilaterales entre 2005 – 2010 (Cecchini y Madariaga, 2011 en CEPAL, 2012), por la Entidad Binacional Yacyretá (2009 – 2010) y actualmente se financia con impuestos (CEPAL, s.f.). Entre los años 2005 y 2016, el presupuesto asignado a Tekoporã creció de USD 1.985.122 a USD 59.378.426, lo que equivale, como porcentaje del PIB, a un aumento de 0,02% a 0,22% (CEPAL, s.f.).

---

<sup>122</sup> Las personas adultas mayores seguirán cobrando el bono que les corresponde dentro del programa Tekoporã, hasta que se incorporen a la Pensión Alimentaria.

<sup>123</sup> Y de continuar las condiciones de elegibilidad de las familias se extiende un plazo adicional de dos años, prorrogable por igual periodo hasta un máximo de diez años.

**Gráfico 7 Financiamiento de Tekoporã en Paraguay, presupuesto asignado y porcentaje del PIB. Años 2005 – 2016**



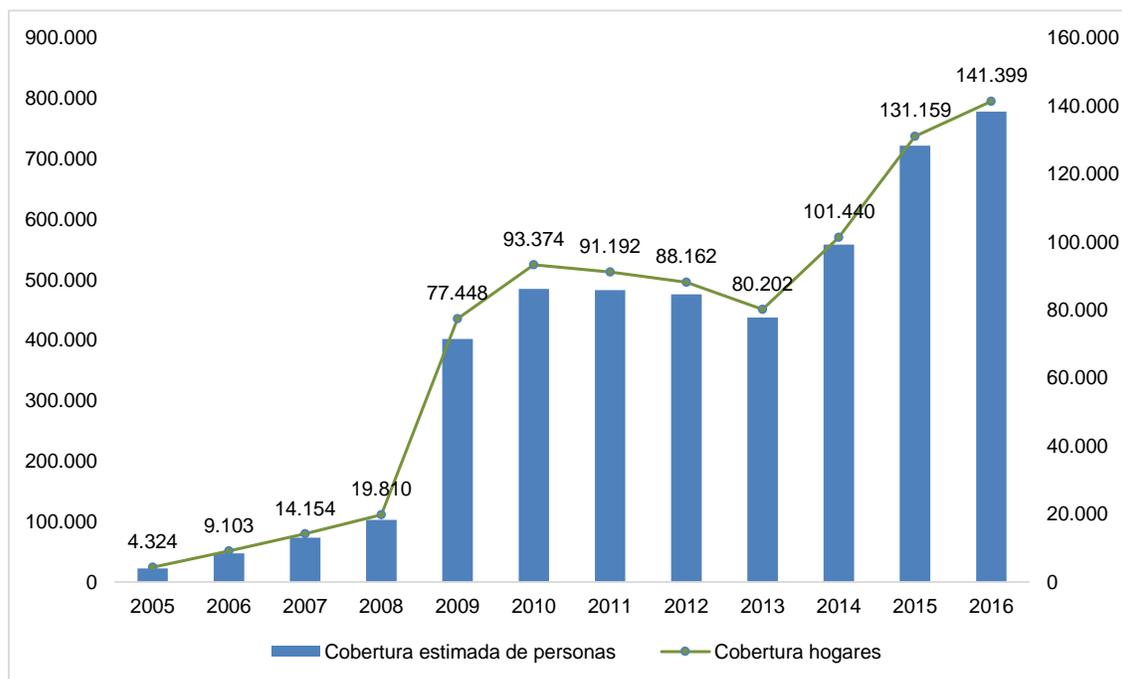
Fuente: Elaboración propia en Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.).

En el 2005, el programa cubría a 17.605 personas (CEPAL, 2012), lo que equivale a 4.300 familias, durante el periodo de Lugo (2008 – 2013) aumentó a 82.556 familias y durante la gestión de Cartes se incrementó a 152.132 familias. La proyección es que en agosto de 2018 se llegue a 160.000 familias (La Nación, 2017).

Analizando los datos de la DGECC (2017) y la base de datos de la CEPAL<sup>124</sup>, la cobertura de Tekoporã en el 2005 fue del 0,6% de la población destinataria del programa (17.605 personas cubiertas con relación a las 2.723.383 personas en condición de pobreza), del 24,2% en el año 2013 (437.458 personas con relación a las 1.805.941 personas en pobreza) y del 43% en el 2017 (778.775 personas ante 1.809.053 personas en pobreza). Es decir que, a pesar del aumento de la cobertura, todavía queda fuera una gran proporción de la población que debe ser atendida.

<sup>124</sup> Los datos de la cobertura del programa corresponden a la Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL y los datos de pobreza corresponden a las EPH (DGECC), según los años que se señalan.

**Gráfico 8 Cobertura de Tekoporã en Paraguay, cantidad de familias y cantidad estimada de personas. Años 2005 – 2016**



Fuente: Elaboración propia en Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.).

En el caso de las poblaciones indígenas, la cobertura de Tekoporã pasó del 3% en agosto de 2013 a prácticamente el 95% en diciembre de 2017, siendo el objetivo es llegar al 100% de la población indígena cubierta por el programa al finalizar el periodo 2013 – 2018 (La Nación, 2017). Considerando su trayectoria, los recursos invertidos y su cobertura *Tekoporã ya es política de Estado*, con objetivos, componentes y propósitos de corto y largo plazo.

Para el año 2016, el monto máximo que puede recibir una familia que participa de Tekoporã es de Gs. 330.000 (guaraníes), lo que equivale a unos USD 58,93<sup>125</sup> (Ministerio de Hacienda, 2016). Teniendo en cuenta que el objetivo es atender a la población en condición de pobreza y pobreza extrema, es importante indicar que la línea de pobreza urbana para el año 2017, según la DGEEC, fue de Gs. 664.297 y para el área rural fue de Gs. 473.601 (USD 118,62 y USD 84,57, respectivamente). En cuanto a la línea de pobreza extrema urbana fue de Gs. 256.881 y en el área rural fue de Gs. 234.592 (USD 45,87 y USD 41,89 respectivamente) (DGEEC, 2017). Con estos datos es posible ver que, el valor máximo que entrega Tekoporã a las

<sup>125</sup> Datos para el 2016, tipo de cambio Gs 5.600 por dólar.

familias, apenas cubre las líneas de pobreza extrema (urbana y rural), lo que hace evidente que *las familias que participan no pueden depender exclusivamente de las transferencias*, aunque es innegable su contribución a la mejora de las condiciones de vida de las familias mediante los servicios sociales que brinda (educación, salud, nutrición) y sus efectos en la reducción de la pobreza.

#### **b. Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza**

El programa más importante del sistema no contributivo en Paraguay es la *Pensión Alimentaria a adultos mayores en condición de pobreza*. Otros los programas que también hacen parte de este sistema son las pensiones a veteranos, pensiones gratificables y pensiones de sobrevivencia a militares y policías.

El diseño y la implementación de la Pensión Alimentaria se enmarcan en la perspectiva del derecho y de la igualdad de género; buscando avanzar progresivamente hacia la universalidad y cubrir a todas las personas de 65 años o más que se encuentren en pobreza (Ministerio de Hacienda, 2012). Comenzó a implementarse en el año 2009, durante el gobierno de Lugo, con el fin de “establecer una asignación pecuniaria con carácter de subsidio a los adultos mayores de escasos recursos económicos para poder afrontar con esta ayuda las últimas etapas de su vida en condiciones más favorables” (Presidencia de la República del Paraguay, 2014b) y así atenuar las desigualdades sociales en la vejez.

La DNPC es la encargada de administrar el programa de Pensión Alimentaria y de otorgar el subsidio a los beneficiarios, que equivale al 25% del salario mínimo<sup>126</sup>, sin que se especifique el valor máximo que puede alcanzar. El beneficio *es intransferible, inembargable, no reembolsable y no acumulable*. En el proceso de focalización se aplican *criterios de elegibilidad* a través de la Ficha Hogar que permite calcular el ICV y certificar la situación de pobreza<sup>127</sup> de los potenciales beneficiarios del programa.

Teniendo en cuenta que la pobreza afecta a un elevado porcentaje de la población del país, es importante posicionar en el contexto: la población adulta mayor representa el 6,2% de la población total; 18,9% de los cuales vive en condiciones de pobreza y el 2,2% en condiciones de pobreza extrema. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2017) estima que 133.664 personas

---

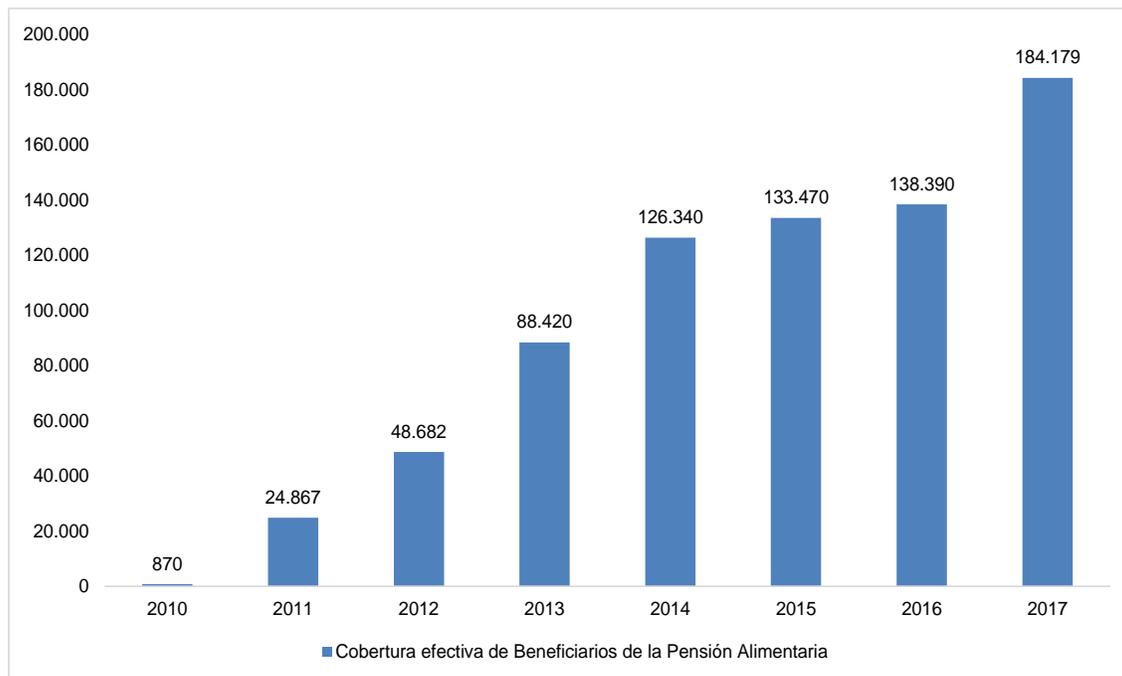
<sup>126</sup> El valor de la Pensión se actualiza cada vez que aumenta el salario mínimo en Paraguay.

<sup>127</sup> Para más detalles ver Decreto 4876/2010.

adultas mayores reciben la pensión no contributiva, esto es el 31,4% del total de población de ese grupo de edad (DGEEC, 2017). Al desagregar por área de residencia, en el 2017 el 14,2% de la población adulta mayor que participa del programa vive en el área urbana y el 28,6% vive en el área rural. El 0,2% de la población adulta mayor del área urbana es pobre extrema en comparación al 5,2% del área rural (DGEEC, 2017).

Según datos de la DNPC, en septiembre de 2018, existen 199.031 beneficiarios del sector no contributivo, de los cuales 190.178 corresponden a los adultos mayores activos con pensión alimentaria y 8.853 personas son beneficiarias de los otros programas (veteranos, herederos, pensiones graciables) (Ministerio de Hacienda, 2018).

### **Gráfico 9 Cobertura efectiva de personas de la Pensión Alimentaria en Paraguay. Años 2010 – 2017**



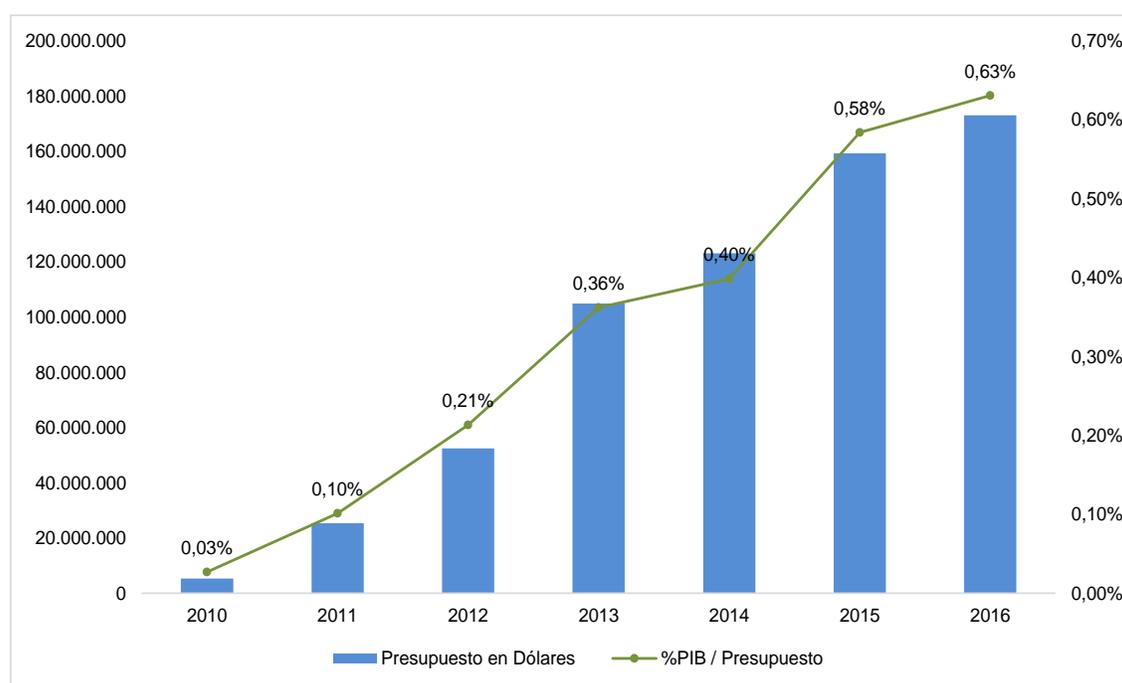
Fuente: Elaboración propia en Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.).

La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores incluye a la población indígena, y considerando sus características particulares, se han presentado algunas dificultades en el proceso de focalización para la selección de los participantes en el programa. Un estudio realizado sobre la pobreza en los pueblos indígenas y, en particular, en el grupo de adultos mayores demostró que la pobreza indígena es el doble de la población total, y que casi el 100% de los adultos mayores indígenas vive en estas condiciones (Ministerio de Hacienda, 2012), por

lo cual en el año 2011 se establecieron procedimientos complementarios para la inclusión de estos pueblos<sup>128</sup> en el programa de Pensión Alimentaria. En septiembre de 2018, 4.714 adultos mayores indígenas están registrados como beneficiarios de la pensión, lo que equivale al 2% del total de adultos mayores dentro del programa (Ministerio de Hacienda, 2018).

El gasto público, desde que se puso en marcha el programa de pensiones no contributivas, ha ido en aumento, ampliando tanto la cobertura como los recursos asignados. El financiamiento de la Pensión Alimentaria, es responsabilidad del Estado según lo que establece la Ley N° 3728/2009, y entre los años 2010 y 2016, el presupuesto destinado a la pensión no contributiva pasó de USD 256.654 a USD 130.442.103 y como participación del PIB, pasó del 0,03% al 0,63% en el mismo periodo (CEPAL, s.f.).

**Gráfico 10 Financiamiento de la Pensión Alimentaria en Paraguay, presupuesto asignado y porcentaje del PIB. Periodo 2010 – 2016**



Fuente: Elaboración propia en Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.).

Retomando el objetivo del programa que es garantizar la autonomía económica de las personas adultas mayores en situación de pobreza, cabe destacar que *sus efectos van más allá de los ingresos y abarcan otros aspectos* relacionados con el bienestar, la salud, las actividades en

<sup>128</sup> Para más detalles ver Decreto 6813/2011.

el hogar (Ministerio de Hacienda, 2012), no solo de los adultos mayores sino de las personas que viven con ellos. En cuanto al alcance del programa, hay evidencias de efectos positivos en la reducción de la incidencia de enfermedades, el aumento de la posibilidad de contar con un seguro médico y la disminución de adultos mayores que trabajan. Otros efectos de la pensión tienen que ver con la mejora en la calidad de los materiales de las viviendas y en la posesión de bienes durables, pero *lo más importante es la mejora en la calidad de los alimentos consumidos y la percepción del bienestar* (Ministerio de Hacienda, 2012).

En síntesis, se asume que en el conjunto de políticas sociales que el Estado paraguayo implementa para atender el problema de la pobreza, la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, según el posicionamiento estructuralismo, es *uno de los esfuerzos mejor articulados para dar cobertura al gran contingente de personas que se encuentra excluida del sistema de pensiones, que no recibe ingresos de ningún tipo y que, por lo tanto, está expuesta a mayor deterioro de sus condiciones de vida.*

#### **4. Política social en una economía que concentra**

La revisión de la política económica y la política social en Paraguay, su articulación y sus alcances, que se hizo en este capítulo abarcó el periodo de 1989 – 2017 tuvo a intención de evidenciar los objetivos y prioridades de los sucesivos gobiernos desde la caída de la dictadura. A lo largo de la exposición se hizo explícito el interés de los diferentes gobiernos por el crecimiento económico, la mayor apertura comercial, la atracción de las inversiones extranjeras y la participación del país en el mercado internacional.

A partir del primer gobierno empezaron a instaurarse con fuerza las propuestas del Consenso de Washington, cuyas medidas de política económica incluyeron *reformas tributarias, privatizaciones y mayor liberalización comercial*. Se reconoce que efectivamente, estas tres áreas fueron las de mayor impulso y que sus resultados afectaron no sólo el sistema económico, sino también el ambiente político y las condiciones sociales. Si bien es cierto que el crecimiento económico ha sido una constante, también se ha mostrado que todavía hay pendientes en la distribución del producto social y de las utilidades, tanto que las brechas entre la población del primer y último decil de ingresos, aunque disminuyeron, siguen siendo importantes.

Concretamente, el aumento del PIB de Paraguay ha estado por encima del promedio regional, pudiendo ser una oportunidad para la inclusión social y el bienestar de la población,

pero que por falta de experiencia institucional, desconexión entre las estrategias estatales para atender las causas estructurales de los problemas sociales o priorización de cuestiones privadas – políticas y económicas – no se ha podido avanzar hacia condiciones de mayor desarrollo.

En el largo periodo de 1989 – 2017 se denotó un patrón en Paraguay: las relaciones hegemónicas y favoritistas influyen en la gestión pública, tanto que en la definición de las políticas económicas resaltan el fomento a la actividad agropecuaria dual que sustenta toda la estructura productiva del país y el apoyo a la producción para la exportación, a partir de la cuales se desprenden la informalidad laboral, la migración, los procesos de empobrecimiento y de exclusión. La reforma agraria tan necesaria para solucionar la crisis en el campo y promover mejores condiciones de vida rural, no se realizó efectivamente y las consecuencias han sido mayor precarización, vulnerabilidad y pobreza.

Desde 1989, las reformas de la administración pública, el sistema tributario y los mecanismos para la participación del sector privado (nacional e internacional) en el sistema económico, no hicieron más que acentuar la ya marcada *heterogeneidad estructural, la especialización productiva y la apropiación desigual* de los recursos. Las diferencias en el territorio y entre grupos de población, la concentración de los ingresos, dan las pautas de la elevada exclusión, vulnerabilidad y la gran desigualdad que caracterizan a Paraguay, ante las cuales, los programas de transferencias monetarias y las pensiones no contributivas, a pesar de sus objetivos de combatir la pobreza, resultan insuficientes.

La economía paraguaya crece, pero se sustenta en actividades primarias, informales y de baja productividad. Los indicadores sociales mejoran, pero siguen por debajo de los promedios regionales; *Paraguay es uno de los países más pobres y desiguales de la región, a pesar de sus elevados niveles de crecimiento*. La explicación a estas situaciones contradictorias, tal como se ha mostrado a lo largo de la reflexión de este capítulo es que, en realidad, *la transformación productiva con equidad* es todavía una utopía, mientras no se impulsen políticas y programas para modificar la estructura y el funcionamiento del sistema, proteger la producción agropecuaria campesina y promover mayor inversión en educación, salud, empleo y protección social.

Si bien no existe una correlación clara, *algunos de los países más pobres, son además de los más desiguales* (Peiró, 2003). En Paraguay, tanto la pobreza como la desigualdad son características permanentes e históricas: es uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe, posee una de las mayores inequidades en la distribución de la riqueza (Congreso

Nacional, 2002) y el índice más elevado de concentración de la propiedad de la tierra, que según Rojas Villagra (2016) “es la causa más importante de las inquietudes sociales rurales y un obstáculo para el crecimiento y reducción de la pobreza. Las desigualdades entre zonas urbanas y rurales son resultado de la profunda desigualdad de la tierra”.

Las oportunidades para el desarrollo de la industrialización, a pesar de haberse presentado, no fueron aprovechadas, la introducción de tecnología y de mayor capital humano, no han podido mejorar sostenidamente la productividad en Paraguay. Sin embargo, en los últimos años se ha invertido en nuevas áreas de producción, como la maquila y el procesamiento de productos para la exportación, aunque el país sigue en condición de dependencia y de proveedor de materias primas. Con relación a esto, el nivel de formación y capacitación de la PEA todavía dista de los niveles necesarios como para sostener una economía más allá de la extracción y exportación de rubros como la soja, la carne y la energía eléctrica.

Los mecanismos de apertura y liberalización, en un país como Paraguay, con escasa capacidad de generación de empleos de alta productividad, han aumentado la informalidad y aunque evidentemente se haya dado una transformación en la estructura laboral, ésta no impacta de la misma forma en todos los trabajadores. Gran parte de la PEA se ocupa en sectores en los que no se cumplen las condiciones para un trabajo decente y con seguridad social, teniendo que aceptar bajos salarios e insuficientes. Con relación a esto último, los programas de transferencias de recursos representan mecanismos de redistribución para *compensar de alguna forma* los efectos negativos del libre funcionamiento del mercado.

En los casi treinta años que abarca el análisis de este capítulo, el gobierno de Duarte Frutos marcó un hito diferenciador político e ideológico del país, al limitar la influencia internacional en la gestión, las estrategias de crecimiento y desarrollo internos y la clara oposición a las medidas del Consenso de Washington. Duarte Frutos sentó las bases para la reconfiguración del rol del Estado, en lo económico y en lo social: *las primeras transferencias monetarias condicionadas fueron diseñadas y ejecutadas durante este gobierno.*

El gobierno de Fernando Lugo, por su parte, a pesar de que sus objetivos de política buscaban generar mayores y mejores condiciones para el crecimiento con desarrollo e inclusión social, no tuvo el respaldo político necesario para concretarse. La clara oposición de los grupos de poder no sólo limitó los esfuerzos estatales, sino que obstaculizó la implementación y sostenibilidad de las políticas sociales. Aspectos importantes de resaltar, no obstante, son la

instauración del enfoque universal en las políticas de salud y educación, y la pensión alimentaria a adultos mayores.

La discusión sobre la visión y acción social del Estado paraguayo, en el periodo 1989 – 2017, a partir del estructuralismo ha tenido el propósito de reconocer las responsabilidades estatales y las respuestas ante las demandas sociales. Una vez más, es necesario insistir que las luchas y reivindicaciones en Paraguay se han articulado alrededor del problema de la concentración de la propiedad de la tierra y que a partir de ésta se da la organización del país. Relacionada con esta concentración, otros factores que afectan la situación económica y social son el sistema productivo dual y el avance de la agroindustria, que expulsan a las familias del campo y las empuja hacia la migración y la marginalización (Base IS, 2018).

En Paraguay, desde 1989, si bien se han concretado importantes logros en el reconocimiento de los derechos y avances en los indicadores socioeconómicos, aún no se puede hablar de una *política social consistente y un sistema de protección social que cubra a la totalidad de la población en cada una de las etapas de vida*. Hay pendientes en acceso universal a los derechos de las personas y en la construcción de una ciudadanía integral: política, civil y social. A pesar de que los niveles de pobreza hayan disminuido notablemente, todavía falta una mejor articulación institucional y estratégica de las políticas económicas con las políticas sociales para alcanzar mayores y mejores resultados; la generación de empleo de calidad, el aumento de la productividad y la mejor distribución del producto social.

Una vez que se inició la transición, y con ella, los procesos de apertura en todos los ámbitos, los temas sociales ganaron mayor importancia en la agenda pública, reconociendo que el modelo económico implementado hasta 1989 resultaba ineficiente para atender las brechas sociales. Cuando un país es muy desigual, es posible que la pobreza aumente y no retroceda, ya que los avances económicos no alcanzan a cubrir a los sectores con mayores dificultades (Congreso Nacional, 2002). En Paraguay, *la economía y la productividad crecen, pero en el año 2017 todavía un cuarto de la población del país vive bajo la línea de pobreza y los niveles de desigualdad siguen siendo elevados, a pesar de que también hayan disminuido*.

En toda la trayectoria social del país, *el Estado se ha mostrado fuerte, presente e interventor*, justificándose en la necesidad mantener la estabilidad y el control social, y por la urgencia de promover el crecimiento económico alineado a los objetivos internacionales. Desde la institucionalización de la política social en la década de 1940 y su consolidación en la década

de 1970, ésta ha tenido como beneficiarios a los grupos de trabajadores más o menos formales o asalariados que contribuyen al sistema de protección social.

No puede subestimarse que desde que se inició la transición democrática, se han dado importantes avances sociales, como por ejemplo en la mortalidad materna e infantil, el acceso a la salud, la incidencia de la pobreza, pero esos logros *todavía son lentos y desarticulados y el país aún está en desventaja frente a la región* (Ver Anexo 10). La pobreza, que se reconoció como uno de los problemas sociales principales en la agenda pública desde 1990, presionó al mayor compromiso estatal mediante el desarrollo y la reforma de los sistemas de protección y promoción social con programas públicos de transferencias de recursos, como los que se estudiaron en este capítulo.

En la década de 1990 se pusieron en marcha estrategias sociales que, combinadas a las ya existentes, tenían la intención de atender a la población en extrema pobreza (García Agüero S. , 2017), ya en los años 2000, el enfoque de derechos y el fortalecimiento de la protección social incluyó el ideal de la ciudadanía en las políticas sociales. Este concepto de ciudadanía, acuñado por la CEPAL, también fue introducido en las políticas sociales a partir de los primeros años de este siglo, a través de los programas de transferencias, focalizando hacia la población más pobre y vulnerable, las familias con hijos y los adultos mayores.

Precisamente, los programas de transferencias de Paraguay, si bien están dentro del paradigma o modelo que se implementa en la región, se han ajustado a las características poblacionales y demográficas del país: *pobreza mayormente rural, población indígena, actividades primarias y de baja productividad, empleo urbano inestable e informal, bajos niveles de cotización a la seguridad social*. Teniendo en cuenta estas condiciones, las reformas y programas sociales han sido muy importantes como respuesta del Estado a la histórica deuda social, resignificando su papel y reposicionando su responsabilidad ante la población para generar bienestar, redistribuir ingresos y mejorar las condiciones de vida *para todos*.

El problema de la pobreza se vincula no solo a la privación individual o familiar, sino que es *resultado y efecto* del funcionamiento del sistema económico, también se relaciona con los modelos de crecimiento y, a su vez, configuran un determinado patrón de carencias (García Agüero M. , 2015). Esto tiene sentido para el caso de Paraguay donde *la pobreza es mayoritariamente rural, resultado del modelo económico extractivo, altamente dependiente y concentrado en el sector primario*. Los dos programas estudiados en este trabajo, Tekoporã y la

Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, por lo tanto, tienen el imperativo de atender y proteger, con mayor énfasis, a *la población pobre y vulnerable del área rural* e implementar mecanismos que garanticen su cobertura, especialmente para las zonas más alejadas y de difícil acceso.

En general, las políticas sociales en Paraguay, como respuestas estatales, han sido diversas, desarticuladas y se han caracterizado por ser sectorializadas y aún de corto alcance. Desde el cambio de régimen coincidente con lo que pasaba en la mayoría de los países de la región, el proceso democrático que se iniciaba exigía al Estado el análisis y la discusión con todos los actores sociales involucrados en el ciclo de las políticas públicas, definición, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas (Instituto Social del MERCOSUR, 2016).

Ratificando las palabras de Galeano, “en Paraguay son las causas históricas, las de naturaleza estructural, las que determinan la gravedad y las consecuencias de los problemas económicos y de sus, igualmente críticas, derivaciones sociales” (Galeano, 2002). Lo cual se relaciona con que según se ha resaltado a lo largo de la discusión en este trabajo, que el enfoque de las políticas económicas, desde la segunda mitad del siglo XX, había buscado la apertura y estabilidad macroeconómicas, demostrando una clara supremacía de lo económico sobre lo social<sup>129</sup>, incluyendo la falta de coordinación entre ambos sectores (Congreso Nacional, 2002). Precisamente, uno de los desafíos más importantes para la política social, tanto en Paraguay como en la región, es *la integralidad y la articulación entre instituciones y esfuerzos para la superación de la pobreza* (CEPAL, 2011).

Este compromiso de integralidad y articulación, además, exige la garantía del financiamiento y la disponibilidad de los recursos públicos, ante lo que la reforma fiscal es el mecanismo para dar sostenibilidad a los programas. Esto tiene que ver con que la baja presión fiscal es un factor clave a la hora de proyectar el financiamiento de los programas de transferencias y de otros programas públicos dirigidos a la población en condición de pobreza, porque limita la cobertura, el alcance y los efectos de éstos. Urge, por lo tanto, reorganizar el sistema de ingresos y egresos fiscales para garantizar y mejorar la redistribución hacia las personas vulnerables, teniendo en cuenta que actualmente, el sistema tributario en Paraguay es

---

<sup>129</sup> La economía es la que debe funcionar para lo social y no al revés. Lo económico es el medio y no el fin, es el instrumento para el bienestar social (Congreso Nacional, 2002).

*benevolente* para determinados grupos y *castiga* a los consumidores, trabajadores y pequeños productores.

Los diferentes documentos estratégicos, planes de gobierno y de política pública implementados a partir de 1989, prueban el creciente interés y compromiso estatal para atender la problemática social. Es cierto, desde distintas posturas y con diferentes acciones políticas, pero reconociendo la urgencia de atender el problema de la pobreza, las brechas entre el campo y la ciudad las que han exigido respuestas discrecionales que apunten a las características y necesidades de una población afectada por problemas particulares. En cada una de las etapas de la política social, se *han ensayado estrategias desde varias posturas para atender y solucionar las demandas de la población*. Desde una postura que consideraba la pobreza “individual” de las personas hasta una postura en la que se trata la pobreza “de las familias”.

Por todo lo expuesto hasta aquí, el modelo de política social en Paraguay se define como residual, dirigido a atender a *los más pobres de los pobres*, a aquellos que se encuentran totalmente excluidos del sistema, que no cuentan con los recursos para participar en la reproducción de éste a través del empleo y cuyas condiciones de vida están sumamente deterioradas. La política social, según se ha visto a lo largo de este capítulo, sustentado también en lo que se mostró en el anterior, ha estado históricamente subordinada a las políticas económicas: el enfoque de las políticas públicas ha estado en el crecimiento, la participación en el mercado internacional y la generación de ingresos por los trabajadores para que puedan adquirir los bienes y servicios por sus propios medios, más que en la provisión estatal, como derechos de acceso universal.

## CONCLUSIONES Generales

*“Hay dos clases de economistas, los que quieren hacer más ricos a los ricos  
y los que queremos hacer menos pobres a los pobres”*

*(José Luis Sampedro)*

Como resultado del análisis de este trabajo de investigación, apoyado en la postura estructuralista – neoestructuralista, se concluye en primer lugar, que es el Estado el responsable de cumplir con el mandato constitucional de garantizar la calidad de vida para todos los paraguayos; que el Estado, además, tiene el compromiso de implementar medidas de compensación social ante los efectos del funcionamiento del sistema económico, para lo cual debe invertir y asegurar los recursos necesarios. Con relación a este primer punto, tanto en el discurso como en la gestión, el *Estado paraguayo se ha mostrado presente en todas las áreas, siendo fuerte e interventor*, aunque también se reconoce que éste ha situado a *las cuestiones económicas* por encima de *las cuestiones sociales*.

En segundo lugar, ha quedado claro que los problemas sociales en Paraguay son *históricos y persistentes*. La desigualdad y la pobreza de la población urbana y rural son obstáculos para alcanzar el desarrollo inclusivo, a pesar del crecimiento económico, que ha sido una constante en la historia y a lo largo de todo el periodo analizado. No obstante, la postura del Estado paraguayo como el agente privilegiado en la atención a las necesidades sociales, ha sido promover la apertura, liberalización y privatizaciones, con la intención de que sea *el sistema económico el que solucione la pobreza y la desigualdad, aunque en la realidad, sea este mismo sistema el que las genera*. Durante el periodo de estudio, el Estado antepuso lo económico lo a lo social asumiendo que partir del crecimiento se darían las oportunidades para el desarrollo y bienestar de las personas. Empero, quedó en evidencia que los beneficios derivados de ese crecimiento económico no han logrado distribuirse.

En tercer lugar, lo explícito de la gestión de los diferentes gobiernos que se sucedieron en los casi treinta años, es que *aun cuando se hayan dado breves interrupciones*, la estabilidad macroeconómica y la apertura hacia el mercado internacional han sido los principales mecanismos para sostener la estructura productiva dual, excluyente y que concentra los beneficios. Se ha fomentado la participación del sector privado en la gestión pública justificando *que el compromiso compartido redundaría en mayor eficiencia y transparencia*, aunque esto genere dudas. El Estado, antes, durante y después de 1989, ha procurado estabilidad y seguridad, reafirmando la posición de Paraguay en el mercado internacional como un país atractivo y

ventajoso para el capital internacional, como productor – proveedor de materias primas y algunos pocos productos derivados. Durante la dictadura, la represión fue un mecanismo para la contención de las ideas contrarias al régimen, lo que le valió para ganarse el apoyo extranjero político y económico; luego de 1989, ya en el camino a la transición democrática, Paraguay siguió promoviendo políticas económicas para atraer inversiones extranjeras mediante privilegios, exenciones fiscales e infraestructura, además de otorgar seguridad jurídica.

En cuarto lugar, surgen críticas a las respuestas que el Estado paraguayo ha ofrecido a los problemas de la pobreza y la desigualdad, aunque se lo identifica como el encargado de impulsar las estrategias de desarrollo *¿su postura, su ideología y sus prioridades han atendido suficientemente los problemas sociales?* A lo largo de esta investigación se ha mostrado que las condiciones de subdesarrollo y de dependencia solo pueden ser superadas con intervenciones puntuales y específicas, tanto que las peculiaridades de Paraguay *muestran que mientras no se incluya en la agenda pública la necesidad de avanzar en estrategias consistentes de crecimiento y desarrollo, que modifiquen la estructura productiva, introduzcan tecnología y generen mayor productividad, no será posible mejorar la distribución y disminuir las brechas sociales.*

Hasta aquí, los cuatro puntos sostienen la idea de que debe ser el Estado el responsable de la planificación y conducción de las políticas de desarrollo, la generación de empleo y la diversificación de la actividad productiva; pero se cuestionan los verdaderos énfasis que ha tenido la política pública en Paraguay. Se han dado avances en la provisión de infraestructura física para la atracción de inversiones (especialmente en los últimos años), enfocadas en la ampliación de las posibilidades para la agroindustria y el procesamiento de los productos de ésta, disponiendo las condiciones para reafirmar la producción dual, que presiona y empuja a la población hacia el trabajo informal. Se ha modificado la configuración laboral, pero *no se ha dado una transformación productiva estructural.*

En quinto lugar, la situación de Paraguay es el resultado de las tensiones, negociaciones y la propia ideología de los gobiernos que se sucedieron en el periodo 1989 – 2017. Por un lado, las tensiones entre el crecimiento y apropiación de recursos y las condiciones de vida de la población, han priorizado los intereses particulares de ciertas élites: los terratenientes y los empresarios de grandes industrias, por ejemplo. Las negociaciones entre los gobernantes y esas élites influyen y afectan la definición de las políticas públicas, tanto que una de las secuelas de la dictadura es precisamente que sus intereses se hayan tratado como cuestiones nacionales y se

hayan desatendido las necesidades y demandas de la mayor parte de la población. La ideología de los gobiernos, con breves interrupciones, siguió la misma tendencia: *mayor apertura, privatizaciones y reformas tributarias para hacer más atractivo invertir en Paraguay*. Los presidentes, desde Rodríguez hasta González Macchi y luego, Franco y Cartes, pusieron gran énfasis en la producción para la exportación y en la participación privada en la gestión pública. El avance del cultivo de la soja, el trigo y la producción de carne, generó mayor inversión física para la movilización de los productos, presionó al desarraigo del pequeño productor e implicó mayor empobrecimiento y marginalización en la zona urbana.

En sexto lugar, la concepción social del Estado que resulta de la reflexión de este trabajo es que *éste tiene el compromiso de combinar estrategias de crecimiento económico y de desarrollo inclusivo para brindar mejor calidad de vida, servicios sociales y bienestar*. Esto último se relaciona con la universalidad entendida como un derecho de todos los ciudadanos y la focalización como un mecanismo de atención discrecional para problemáticas particulares y urgentes. Las políticas económicas, que pone en marcha el Estado paraguayo, más allá de sus objetivos de crecimiento, también deberían prever los mecanismos sociales para la distribución y la disminución de las desigualdades, crear empleos de mayor productividad con salarios adecuados que permitan participar del sistema económico en mejores condiciones, que posteriormente lleven a la disminución sostenida de la pobreza y de la desigualdad.

Esta concepción sobre el rol del Estado paraguayo muestra que *se han dejado de lado cuestiones sociales sacrificando mayor desarrollo, a una población más educada, sana y productiva que pudiera sostener y fortalecer el crecimiento económico; también ha dejado de implementar mecanismos más justos de distribución, de crear oportunidades para desempeñar actividades de mayor productividad y de proveer servicios sociales para todos*. El Estado paraguayo, en síntesis, ha promocionado la economía extractiva y excluyente, que sin duda genera *crecimiento económico estable*, pero que no se traduce en mejores oportunidades para la población.

Estos dos últimos puntos sostienen que los programas de transferencia de recursos, como los que se estudiaron en este trabajo, tienen el objetivo de luchar o mitigar la pobreza. En su diseño, ambos programas, contemplan que esta pobreza es el *verdadero problema que combatir*, pero en realidad *es el resultado del sistema económico que promueve la competencia y que excluye a quienes no cuentan con las capacidades suficientes para sobrevivir en el mercado*. La

pobreza, entonces, es consecuencia de una estructura productiva que privilegia, concentra y explota; ante lo que las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas resultan ser respuestas accesorias, asistenciales, temporales e ineficientes.

La política social en Paraguay, entonces, según se ha mostrado, no ha sido el tema principal, ni durante ni después de 1989, aunque desde la caída de la dictadura y especialmente desde los primeros años de este siglo, se hayan dado relevantes reformas y ajustes en la visión y responsabilidad social – estatal. Estas medidas de política social aun no alcanzan la universalidad porque los recursos son escasos y las medidas focalizadas se enfrentan a críticas, debilidades y desarticulación. La política social todavía no alcanza el bienestar inclusivo ni sienta las bases para un cambio de fondo, las reformas del sistema de pensiones y la inclusión del enfoque de derechos y ciudadanía, no cierran las brechas y deudas en cuanto al sistema de protección social y la coordinación entre el pilar contributivo y el no contributivo. Los programas de transferencias de recursos, como Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, que en líneas generales son similares a los que se implementan en la región, toman en cuenta las características de la población y sus problemas particulares.

Las reformas fiscales implementadas desde 1989 aunque hayan tenido el propósito de mejorar la eficiencia del gasto, no han logrado revertir el sistema tributario regresivo que castiga a los consumidores, los trabajadores y los pequeños productores, siendo tolerante y hasta benevolente o proteccionista con las grandes empresas (productoras y procesadoras de soja, tabaco, carne, por citar algunas). Las tasas de impuestos directos están entre los más bajos de la región y los indirectos, que sostienen la estructura financiera del Estado, se enfrentan a la evasión, dificultando la implementación, el seguimiento y la sostenibilidad de las políticas de transferencias de recursos hacia las poblaciones más carenciadas.

Mientras que en América Latina se dieron tres modelos de crecimiento, el caso de Paraguay es particular, ya que se transitó por un modelo nacionalista – desarrollista antes de 1954, luego por un modelo de crecimiento hacia afuera especializado en producción primaria extractiva para luego asentarse como un modelo basado en la economía terciaria – informal, aunque todavía el sector primario tiene gran participación en el PIB. En cada uno de estos modelos, el Estado paraguayo fue asumiendo un rol social distinto: *distinguiendo al trabajador asalariado, al pobre y vulnerable hasta el ciudadano – titular de derechos*. Cada modelo económico exige un determinado patrón político y social, por lo cual, en lo que respecta al caso

específico de Paraguay, la estructura productiva primaria – exportadora – extractivista ha sido la que dirige las políticas públicas: las actividades productivas se financian *principalmente* con recursos extranjeros y el esquema de producción es fomentado, avalado y priorizado por el Estado.

En lo que respecta a la industrialización, la falta de una estrategia consistente impidió que ésta prosperara y en vez de darse un modelo de sustitución de importaciones, se desplegó un modelo dependiente de la economía extractiva basada en unos pocos rubros. Gran parte de la población asalariada aún se dedica a actividades de baja productividad, lo que, entre otras cosas, aumenta la presión en el sistema de protección social, exigiendo que el Estado ejecute acciones para asistir y paliar esas carencias. El pilar no contributivo, compuesto por varios programas, busca cerrar las brechas en el sistema de pensiones y dar cobertura a la población adulta mayor que no cuenta con ingresos; incluye además de la pensión alimentaria, las pensiones graciales, las pensiones a veteranos y a los herederos de éstos. Los programas de este pilar son focalizados y asistenciales, orientándose a grupos con ciertas características comprobables como, por ejemplo, vivir en condición de pobreza.

La influencia de las entidades internacionales, grupos – élites económicas y políticas y de otras organizaciones han influido en la orientación de las políticas públicas en Paraguay. Tanto que, las políticas sociales y los programas de protección social han seguido las pautas fijadas por los organismos como el BID y el Banco Mundial, mediante asistencia técnica, financiamiento y evaluación de las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas.

Los pilares de la protección social en Paraguay no están integrados. Por un lado, el pilar contributivo que se sostiene con el aporte de los trabajadores es excluyente, debido a que gran parte de ellos no cuenta con seguridad social como contraparte a su participación en el mercado laboral. Las causas son diversas y se relacionan con la baja proporción de trabajadores asalariados que aporta a una caja de previsión; los aportes inestables, los bajos salarios o la falta de información suficiente de los beneficios y ventajas que representa un sistema de jubilación o pensión. La *protección social tradicional* se relaciona con el mercado de trabajo, pero a la vez replica sus mismas deficiencias, a lo que se suma el deterioro de la calidad del empleo y de las pensiones, la disminución del salario real y la precarización de las condiciones de vida de los trabajadores.

Considerando que la cobertura de los servicios públicos ha estado siempre sesgada hacia las zonas urbanas, esto también ha repercutido en el tipo de actividades económicas que se desarrollan en el país y en los niveles de vida dentro del territorio que difieren. Si bien es cierto que las condiciones de vida de la población han mejorado en las últimas décadas, Paraguay todavía está por debajo de los promedios regionales y la situación se acentúa en el campo. Con relación a esto, la urbanización tardía es factor que también ha detonado el enfoque y la orientación de las políticas sociales y los programas de combate a la pobreza; la población paraguaya se volvió mayormente urbana recién a partir de la década de 1990 modificando las características de las necesidades sociales y también la estructura productiva.

Actualmente, el financiamiento del pilar no contributivo se da exclusivamente con recursos del PGGN, es decir, mediante impuestos. No obstante, una de las limitaciones y riesgos en la sostenibilidad de estos programas es que precisamente, Paraguay tiene una de las presiones fiscales más bajas de la región, lo cual significa que, la recaudación de impuestos como porcentaje del PIB es *hasta deficiente*. Mientras no se dé una reforma fiscal que modifique la regresividad del sistema, es difícil que estos programas se mantengan en el tiempo y que sus resultados puedan efectivamente sacar de a las familias y a los adultos mayores de la pobreza. Un aspecto relevante es que, el envejecimiento, sumado a las características de la población trabajadora, irán presionando cada vez más a la ampliación de las pensiones no contributivas, por lo que disponibilidad de los recursos es un desafío para las políticas sociales.

Las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas empezaron a implementarse en Paraguay a partir de los primeros años de la década de 2000, como respuesta y adhesión a los cambios que venían dándose en la región. Duarte Frutos puso en marcha las primeras iniciativas de transferencias monetarias y Lugo impulsó la pensión no contributiva a adultos mayores. Sin embargo, es importante recalcar que durante los gobiernos de Wasmosy y González Macchi ya se ensayaban los primeros programas de combate a la pobreza, pero se institucionalizaron a partir del año 2003, que como se expuso a lo largo del cuarto capítulo, es un hecho fundamental en la trayectoria social del país.

En cuanto a Tekoporã, ya se ha demostrado que Paraguay es un país que crece económicamente, pero que a la par, *concentra y empobrece*, tanto que el aumento de la desigualdad de ingresos afecta cada vez más a la población. Las transferencias monetarias representan mecanismos de compensación y asistencia para las familias y según se ha podido dar

cuenta, sirven como un factor de redistribución al reasignar recursos desde quienes tienen mayores recursos hacia quienes tienen menos. La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, por su parte, desde su implementación ha significado un gran avance en la atención a esta población, que como se expuso también, es uno de los segmentos más vulnerables, este programa genera mayor impacto redistributivo que el de las transferencias monetarias y sus efectos positivos incluyen no solo a los destinatarios directos, sino a sus familias.

Como corolario de estas conclusiones, entonces, se resume que los elementos, factores y tensiones determinantes de políticas sociales en Paraguay son:

- *Las características estructurales*, antecedentes que tienen que ver con las condiciones de especialización productiva, heterogeneidad, priorización de sectores, grupos, actividades e intereses particulares, dejando de lado, la cuestión social
- *Las contradicciones que resultan de esa priorización*, la presión e influencia de élites, empresarios y organizaciones han revelado su poder en la gestión pública, sacrificando el bienestar y la mejora de las condiciones de vida *para todos*. Las brechas en el territorio y entre segmentos dan cuenta del atraso y la dependencia en que se sumerge la población, *a pesar del sonado crecimiento económico*
- *La dependencia de la economía extractiva* que genera grandes desigualdades, en la productividad por sectores, en la calidad del empleo y en la posición que ocupa el país en el comercio internacional. Estas condiciones profundizan la dependencia comercial de Paraguay y amplía las diferencias en los términos de intercambio
- *La concentración de la propiedad de la tierra* y el uso que se hace de ésta, han detonado gran parte de las luchas y reivindicaciones sociales, tanto que, a partir de la tierra se desprenden otras históricas exigencias como la reforma agraria, la generación de oportunidades laborales y la provisión de servicios sociales
- *El discurso social* del Estado no coincide con su *gestión económica*, las barreras que impiden la transformación productiva con equidad y el desarrollo inclusivo no alcanzan para compensar el costo social del crecimiento económico y la participación de la población en las actividades laborales de baja productividad

- Relacionado con el punto anterior, en Paraguay urge *el fortalecimiento de la capacidad institucional* para articular y coordinar los objetivos económicos y sociales que aseguren el éxito de los programas de combate a la pobreza con respaldo político y sostenibilidad financiera. Esto tiene que ver con que las instituciones y la democracia son fundamentales *para la transformación productiva con equidad*
- La *concepción de la política social y la protección social* en Paraguay han sido asistenciales, temporales, paliativas, y en la realidad, impiden el ejercicio pleno de los derechos y la satisfacción de las demandas, presionando a una mayor diferenciación que se manifiesta en los crecientes niveles de desigualdad

En suma, las capacidades del Estado paraguayo son *limitadas*. No existen condiciones para la generación de empleos formales y productivos, que lleven al aumento de la cobertura de la seguridad social, con articulación y coordinación en todas las áreas: educación, salud, vivienda, empleo, vulnerabilidad, desigualdad, pobreza, discapacidad, población indígena.

El Estado paraguayo ha sido condescendiente con los intereses privados e internacionales, ha promovido la participación de la población para el mercado externo y ha sacrificado una mejor distribución – desarrollo social en pos de mayor crecimiento económico. Sin embargo, ésta no es una *receta efectiva y eficiente*, porque en países muy desiguales como lo es Paraguay, es difícil que el crecimiento, por más favorable que sea, sea sostenible en el tiempo si es no se dan las condiciones para que la población participe – en igualdad de condiciones – del sistema económico.

Para superar la heterogeneidad estructural, en Paraguay deben priorizarse estrategias dirigidas a los problemas del campo y la población rural, la reforma agraria integral que aumente, mejore y diversifique la producción, más allá de la estructura dual agropecuaria. Para que las políticas sociales sean efectivas, el Estado debería atender la distribución actual de la tierra en primer lugar y eliminar los privilegios empresariales. Las políticas sociales además de implementarse bajo la universalidad también deben ejecutarse mediante acciones sectoriales.

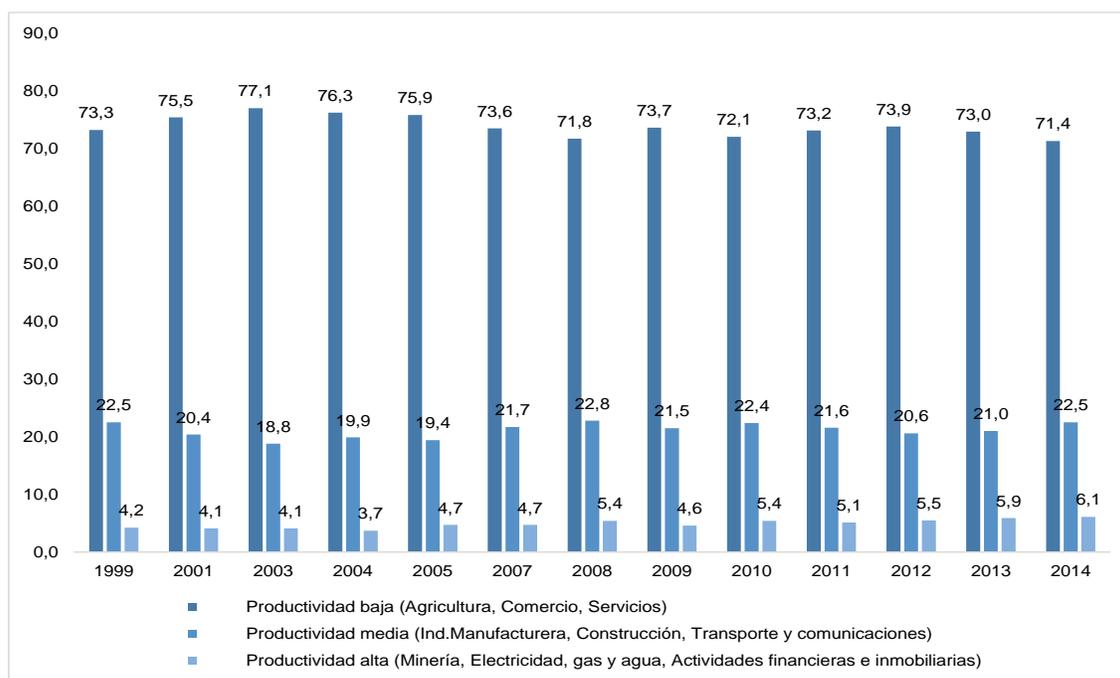
## Anexos

### Anexo 1 Principales productos de exportación. Paraguay, 1989 – 2017.

Años	Productos	Porcentaje	Productos	Porcentaje	Productos	Porcentaje
1989	Soja	37,9	Carne vacuna	9,3	Algodón	30,1
1990 – 2000	Soja	29,8	Carne vacuna	6,3	Algodón	20,9
2001 – 2010	Soja	18,2	Electricidad	44,6	Carne vacuna	7,4
2011 – 2017	Soja	23,9	Electricidad	25,7	Carne vacuna	11,9

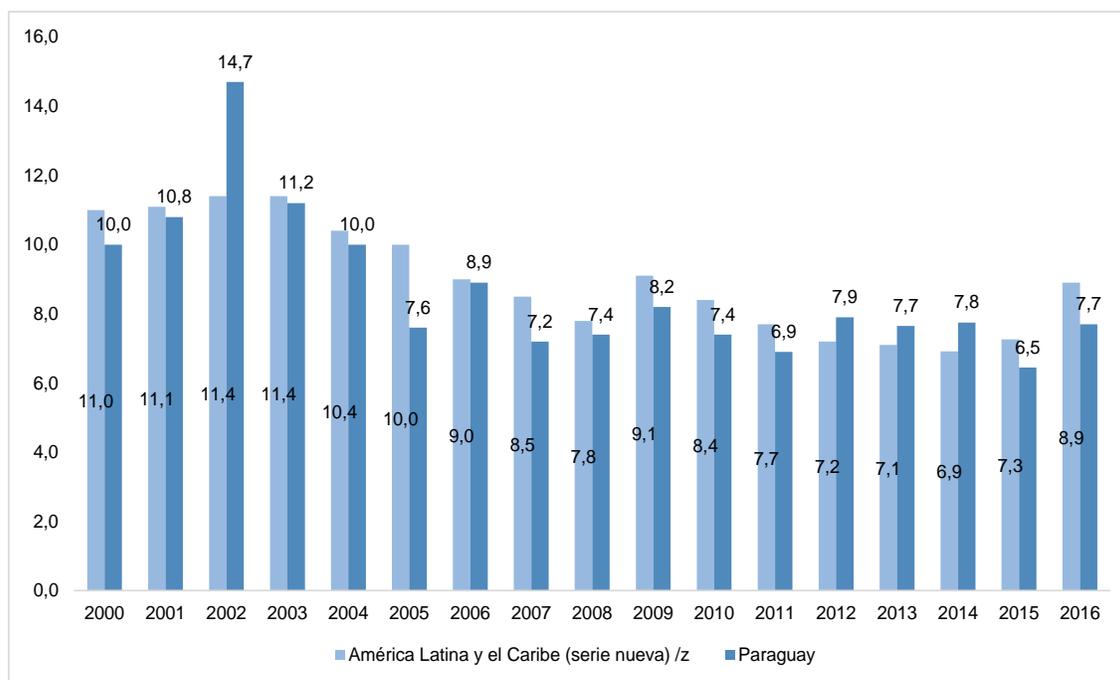
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT, 2018.

### Anexo 2 Población ocupada por nivel de productividad en Paraguay. Periodo 1999 – 2014



Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países (BADEHOG).

### Anexo 3 Desempleo en Paraguay y América Latina y el Caribe. Periodo 2000 – 2016



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

### Anexo 4 Distribución del ingreso en áreas urbanas y rurales, Paraguay y América Latina. Años 2008 y 2016

Territorio	Área geográfica	Año	Decil 1 (más pobre)	Decil 10 (más rico)
Paraguay	Nacional	2008	1,4	40,6
		2016	1,4	38,6
	Urbana	2008	1,8	36,0
		2016	2,0	35,6
	Rural	2008	1,4	45,6
		2016	1,6	40,8
América Latina (promedio simple)	Nacional a/	2008	1,5	38,1
		2016	1,6	36,1
	Urbana a/	2008	1,8	36,4
		2016	1,9	34,9
	Rural	2008	1,7	35,9
		2016	1,8	33,9

Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países (BADEHOG).

### Anexo 5 Distribución del ingreso laboral de los ocupados en Paraguay. Años 1999 – 2014

Años	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
1999	0,9	2,1	3,3	4,6	6,1	7,3	8,7	11,0	14,6	41,4
2001	0,6	1,7	2,9	4,2	5,6	7,1	8,7	10,8	15,2	43,2
2003	0,7	1,7	2,8	4,0	5,2	6,7	8,6	10,6	14,3	45,4
2004	0,8	2,0	3,1	4,2	5,5	7,0	8,8	10,8	14,3	43,5
2005	0,7	1,9	3,2	4,6	5,9	7,4	9,0	10,9	14,7	41,7
2007	0,8	2,0	3,2	4,3	5,6	7,0	8,7	10,3	13,5	44,6
2008	0,9	2,2	3,5	4,8	6,1	7,6	9,1	10,9	14,8	40,1
2009	0,7	2,0	3,3	4,8	6,3	7,8	9,5	11,4	15,3	38,9
2010	0,9	2,2	3,5	4,8	6,1	7,6	8,8	10,9	14,4	40,8
2011	0,8	2,0	3,4	4,6	6,0	7,5	8,6	10,4	14,4	42,3
2012	0,8	2,0	3,4	4,9	6,6	8,2	9,3	11,2	15,0	38,6
2013	0,9	2,2	3,6	5,0	6,4	7,5	8,9	10,9	15,3	39,3
2014	0,9	2,2	3,5	4,7	6,1	7,1	8,1	10,0	13,5	43,9

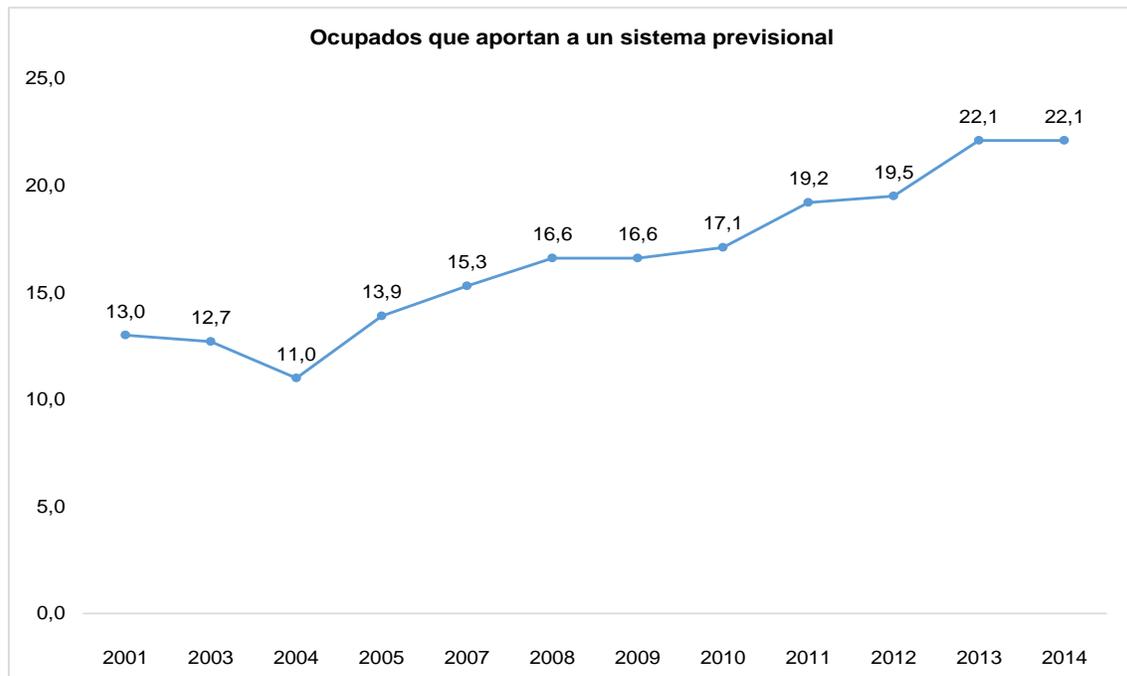
Fuente: Anuario Estadístico (CEPAL; 2015).

### Anexo 6 Presión fiscal como porcentaje del PIB. Paraguay en comparación a América Latina y el Caribe. Años 1990 – 201

Región	1990	2000	2010	2014
Paraguay	5,4	14,5	16,5	17,1
ALC (22 países)	14,6	17,2	20	21,7

Fuente: El País (2016). Promedio de 22 países.

## Anexo 7 Población ocupada aportante al sistema previsional, Paraguay. Años 2001 – 2014



Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, s.f.).

## Anexo 8 Programas Emblemáticos

1. Tekoporã
2. Abrazo
3. Unidades de Salud de la Familia
4. Paraguay Lee y Escribe
5. Incluyendo a las personas en el ejercicio de su derecho a la Identidad
6. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar
7. ÑAMBA´APO PARAGUAY: Programa de Trabajo Temporal
8. Mejorando las condiciones de Habitabilidad
9. Abastecimiento de Agua y Saneamiento
10. Reforma Agraria Integral
11. Territorio, Participación y Desarrollo: Pueblos Indígenas aseguran su Territorio

## Anexo 9 Planes y Programas sociales desde 2003

- ***Planes de Lucha contra la pobreza (2003 – 2006)***, contemplaban una estrategia de lucha contra la pobreza, que se diseñó con el apoyo de especialistas nacionales y extranjeros (Rivarola, 2006 en García Agüero, 2015). Estos estudios fueron impulsados y acompañados por organismos internacionales como el BID, BM, OIT, PNUD (García Agüero M. , 2015) y luego de la etapa de formulación, se siguió con la maduración y diseño de los programas de protección y promoción social que empezaron a ejecutarse en el 2005 (Rivarola, 2006 en García Agüero, 2015).
- ***Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD) (2003)***, instrumento oficial de lucha contra la pobreza, que incluía programas dirigidos a los grupos vulnerables: niños y embarazadas, niños en edad escolar, jóvenes, población rural, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones indígenas. La importancia de la ENREPD es tal que se la reconoce como un gran avance social al ser *un plan de largo plazo de política de Estado* (García Agüero M. , 2015).
- En el año 2006 se reelaboró la ENREPD y se lanzó la ***Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)***, que reconocía que la pobreza tiene múltiples dimensiones identificables, que se relacionan y se refuerzan mutuamente<sup>130</sup> y planteaba dos escenarios de combate a la pobreza, a través de *los mecanismos estructurales*<sup>131</sup> y *los mecanismos que se relacionaban con el espacio microsocioal*<sup>132</sup> (García Agüero M. , 2015).
- ***Plan Estratégico Económico y Social (PEES)*** aprobado durante el gobierno de Lugo, cuyo objetivo es *lograr crecimiento económico con inclusión social*, generar mayor empleo y mejorar la distribución del ingreso, incluyendo la reducción de pobreza (Ministerio de Hacienda, 2016). El Plan reconocía la *pesada herencia histórica que debía ser revertida (...) y que distanciaba el crecimiento económico de la justicia social*. Se destaca la afirmación que hace el PEES “*un crecimiento con pobreza no es económicamente sólido, ni políticamente estable, ni éticamente aceptable*” (Equipo Económico Nacional, 2008).

---

<sup>130</sup> La vulnerabilidad social, la exclusión social y la exclusión económica.

<sup>131</sup> A los cuales correspondía la acción de estrategias vinculadas al modelo de crecimiento económico y el sistema legal que lo sostenía.

<sup>132</sup> Donde se buscaba que las personas y las organizaciones mejoraran sus desempeños para alcanzar el bienestar, mediante políticas específicas.

- **II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 (PNIO)** que más que una continuación del PNIO I 1997 – 2001, representaba un avance importante en el reconocimiento de la situación de las mujeres en Paraguay, buscaba la igualdad entre hombres y mujeres para construir una sociedad democrática con ciudadanos y ciudadanas responsables en un país justo y solidario (Secretaría de la Mujer & UNFPA, 2002).
- **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2007 – 2018 (PNIO)**, tiene “*la finalidad de mejorar la situación social de las mujeres promoviendo el principio de igualdad como garantía de una sociedad más justa y equitativa*” así como “*fortalecer el proceso de transformación social de las relaciones de género, con miras a la consecución de la igualdad de género (...) y configurar una política de igualdad a nivel de Estado*” (Secretaría de la Mujer & UNFPA, 2008).
- **Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020** que plantea políticas públicas, sociales y económicas, organizándolas en *políticas universales para todas y todos*, y en *políticas específicas o focalizadas en las familias, grupos y comunidades* en situación de pobreza y exclusión social para apoyar su viabilidad y su concreción con propuestas de mejoramiento de la gestión pública (García Agüero M. , 2015). La PPDS considera que la inclusión y la equidad deben estar en el centro de las políticas públicas y buscan *impulsar planes de política (...) para la transformación social* y tienen como objetivo central *mejorar las condiciones de vida de la población* (Gabinete Social, s.f.c).
- **Saso Pyahu (2011 – 2012)** que englobaba a las políticas sociales y de protección social, dirigida a las familias en situación de pobreza y desigualdad, teniendo en cuenta criterios territoriales (Gabinete Social, 2017).
- **Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la Familia (APEX 2012)** plantea un sistema de diagnóstico y tipificación de las familias en condiciones de pobreza, orientado la oferta pública a través de estrategias de ingresos del empleo, titulación, crédito, asistencia técnica, educación, salud y organización de asociaciones (Gabinete Social, 2017).
- **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (PND) 2030** articula distintas instancias del Poder Ejecutivo con la sociedad civil, el sector privado y los poderes Legislativo y Judicial. Contempla políticas públicas para construir el Paraguay del 2030: *la reducción de la*

*pobreza y el desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción del Paraguay en el mundo de forma adecuada* (García Agüero M. , 2015).

- **Políticas Públicas para Mujeres Rurales (Ley 5446/15)** cuyo objetivo general es promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para su empoderamiento y desarrollo (Gabinete Social, 2017).

#### **Anexo 10 Pobreza y pobreza extrema en Paraguay y América Latina. Periodo 2007 – 2014**

Años	Paraguay		América Latina	
	Pobreza extrema Nacional	Pobreza Nacional	Pobreza extrema Nacional	Pobreza Nacional
<b>2007</b>	31,4	60,0	12,5	34,0
<b>2008</b>	30,1	56,9	12,9	33,5
<b>2009</b>	30,4	56,0	13,0	32,9
<b>2010</b>	30,7	54,8	12,1	31,1
<b>2011</b>	28,0	49,6	11,7	29,7
<b>2012</b>	23,6	47,3	11,3	28,2
<b>2013</b>	19,2	40,7	11,9	28,1
<b>2014</b>	20,5	42,3	11,8	28,2

Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares, BADEHOG.

## Bibliografía

- ABC Color. (02 de julio de 2012). *ABC Color*. Obtenido de Promesas acaparan el “informe de gestión” de Federico Franco: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/promesas-acaparan-el-informe-de-gestion-de-federico-franco-421195.html>
- ABC Color. (4 de septiembre de 2013). *ABC Color*. Recuperado el 30 de noviembre de 2017, de Plan Cartes contra pobreza extrema: <http://www.abc.com.py/nacionales/plan-contra-pobreza-de-cartes-614228.html>
- Adelantado, J., & Sherer, E. (junio de 2008). Desigualdad, democracia y políticas focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*(11), 117-134.
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*.
- Banco Mundial. (2018). *Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay*. Resumen, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial. (s.f.). *Banco Mundial en Paraguay*. Obtenido de Paraguay: panorama general: <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- Barrios, Laura. (2017). La protección social en Paraguay. Desafíos y aportes de las TIC en la SAS. *Seminario Internacional Protección social e institucionalidad: desafíos presentes y futuros para la inclusión en América Latina y el Caribe*, (pág. 14). Santiago de Chile.
- Base IS. (23 de mayo de 2018). *Base Investigaciones Sociales*. Obtenido de La raíz de los problemas del país está en la tenencia de la tierra: <http://www.baseis.org.py/la-raiz-de-los-problemas-del-pais-esta-en-la-tenencia-de-la-tierra/>
- BCP. (24 de abril de 2018). *Banco Central del Paraguay*. Obtenido de <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>
- Berthomieu, C., Ehrhart, C., & Hernández-Bielma, L. (2005). El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo. *Problemas del Desarrollo*, 36(143).
- BID. (2013a). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*.

- BID. (29 de julio de 2013b). Pensiones solidarias en América Latina y el Caribe: Algunas reflexiones. México.
- BID. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de su implementación.*
- Bielschowsky. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 173-194.
- Borda, D. (2010). Paraguay. En K. A. Stiftung, *Eficiencia del Gasto Público en América Latina* (pág. 443). Río de Janeiro, Brasil.
- Bustelo, E., & Minujin, A. (1997). La política social esquiva. En R. Menjivar Larin, D. Krujit, & L. van Vucht Tijssen (Edits.), *Pobreza, exclusión y política social* (1 ed. ed., pág. 476). San Jose: FLACSO Sede Costa Rica.
- CADEP. (2011). *Estado y Economía en Paraguay. 1870 - 2010.* Asunción, Paraguay.
- CADEP. (2016). *Resultados de la Encuesta Longitudinal de Protección Social en Paraguay.* Cooperación Técnica No Reembolsable PR-T1126 (ATNOC-13050-PR) - Informe Final, BID.
- Carosini Ruíz Díaz, A. (2010). *La Política Económica en el Paraguay. Avances, Logros y Perspectivas. Antes y después de 1989.* San Lorenzo.
- CELADE. (2017). División de Población de la CEPAL. *Estimaciones y Proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100.*
- CEPAL. (1996a). *Los paradigmas de la política social en América Latina.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- CEPAL. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL - Número Extraordinario*, 21 - 43.
- CEPAL. (2001). *Las políticas sociales en América Latina.* Santiago de Chile.
- CEPAL. (17 de agosto de 2006). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe.* Obtenido de Sistemas de pensiones en América Latina requieren financiamiento solidario: <https://www.cepal.org/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/26418/P26418.xml&xsl=/prensa/tp  
l/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

- CEPAL. (2011a). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2011b). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. En M. Lavigne, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada* (pág. 43). Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago.
- CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2017a). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Montevideo.
- CEPAL. (30 de mayo de 2017b). *CEPAL: La elevada desigualdad en América Latina constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible*. Recuperado el 17 de junio de 2018, de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-elevada-desigualdad-america-latina-constituye-un-obstaculo-desarrollo>
- CEPAL. (2017c). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2017d). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2017e). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Sociales 22, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- CEPAL. (febrero de 2018a). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de 70 aniversario Por un desarrollo sostenible con igualdad: <https://www.cepal.org/70aniversario/#intro>
- CEPAL. (2018b). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago.

- CEPAL. (febrero de 2018c). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de La CEPAL en siete décadas: <https://www.cepal.org/70aniversario/#intro>
- CEPAL. (2018d). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (10 de enero de 2018e). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Conmemoración de los 70 años de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/discursos/conmemoracion-70-anos-la-cepal>
- CEPAL. (s.f.a). *CEPAL*. Obtenido de Historia de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal>
- CEPAL. (s.f.b). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Historia de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal>
- CEPAL. (s.f.c). *Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL*. Recuperado el 23 de noviembre de 2017, de Programas de transferencias condicionadas: <http://dds.cepal.org/bdptc/contacto.php#>
- CEPAL. (s.f.d). *Protección Social - División de Desarrollo Social*. Recuperado el 19 de marzo de 2018, de <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>
- CEPALSTAT. (s.f.). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 19 de julio de 2018, de Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Congreso Nacional. (2002). *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Libro - Memoria, Congreso Nacional, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, Honorable Cámara de Senadores, Asunción, Paraguay.
- Deutsche Welle. (s.f.). *Deutsche Welle*. Obtenido de El Paraguay de Lugo, tres años después: <https://www.dw.com/es/el-paraguay-de-lugo-tres-a%C3%B1os-despu%C3%A9s/a-15318091>
- DGEEC. (2017). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Paraguay.
- DGEEC. (2018). *Desigualdad de Ingresos*. Fernando de la Mora.
- Donati, P., & Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Revista española de investigaciones sociológicas*(37), 57-68.

- El País. (24 de enero de 1984). *El País*. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de América Latina, una década perdida para el crecimiento: [https://elpais.com/diario/1984/04/24/economia/451605605\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1984/04/24/economia/451605605_850215.html)
- Enciclopedia de Características*. (s.f.). Recuperado el 02 de julio de 2018, de 10 Características del Liberalismo: <https://www.caracteristicas.co/liberalismo/>
- Equipo Económico Nacional. (2008). Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008/2013. *Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. Paraguay.
- Escobar, F., & Mendizábal, J. (2013). *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz.
- Espínola, Z. (2010). *Historia Económica del Paraguay 1811 - 2010*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Felto, J. L. (29 de mayo de 1996). *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. Recuperado el 9 de noviembre de 2018, de Una visión liberal de la política de protección social: <https://www.nuevarevista.net/revista-sociedad/una-vision-liberal-de-la-politica-de-proteccion-social/>
- Franco, R. (2001). Los nuevos paradigmas de la política social. En U. N. México, *La política Social en la transición* (Segunda ed., pág. 570). México, DF, México.
- Gabinete Social. (2017). *Nota Sectorial de Protección Social*.
- Gabinete Social. (2018). *Protección Social en Paraguay: La oportunidad de implementar un sistema de protección social*. Nota Sectorial 2.0, Asunción.
- Gabinete Social. (s.f.a). Metas prioritarias. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/0B6-Kpx6ISIRAWVFDT2ptWWxQZms/view>
- Gabinete Social. (s.f.b). *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 - 2020 "Paraguay para todos y todas"*. Asunción.
- Gabinete Social. (s.f.c). Paraguay par todos y todas Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. *Propuesta para el Desarrollo Socioeconómico con Equidad, Igualdad y Universalidad*. Asunción, Paraguay.

- Galeano, L. (2002). *La sociedad dislocada* (1 ed.). Asunción, Paraguay.
- García Agüero, M. (2012). Políticas Sociales en Paraguay. 1-12. Asunción, Paraguay.
- García Agüero, M. (2013). *Las políticas sociales de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay; balance y perspectivas*.
- García Agüero, M. (2015). *Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación*. Asunción.
- García Agüero, S. M. (2017). *Cuestión Social en Paraguay: Trabajo social y políticas sociales*. Asunción.
- Grigera, J. (junio de 2014). Las nociones de Estado y acumulación en el estructuralismo y el neoestructuralismo latinoamericanos: elementos para una crítica. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 43(22).
- Guadarrama Sánchez, G. (mayo-agosto de 2012). Un análisis de la debilidad institucional para el ejercicio de los derechos humanos en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII(39), 527-532.
- Instituto Social del MERCOSUR. (2016). *Democracia y Políticas Públicas - El rol de la investigación en el ciclo de Políticas Sociales* (1 ed.). Asunción, Paraguay.
- Isuani, E. A. (s.f.). Tres enfoques sobre el concepto de Estado. 1-14.
- Jahan, S., Mahmud, A., & Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas & Desarrollo*, 2.
- La Nación. (14 de agosto de 2016). *La Nación*. Recuperado el 7 de diciembre de 2017, de Tres años de gobierno: Logros y desafíos de Horacio Cartes: <http://www.lanacion.com.py/2016/08/14/tres-anos-gobierno-logros-desafios-horacio-cartes/>
- La Nación. (30 de diciembre de 2017). *La Nación*. Obtenido de Gobierno ofrece asistencia social a 1.200.000 personas vulnerables: [http://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2017/12/31/gobierno-ofrece-asistencia-social-a-1-200-000-personas-vulnerables/](http://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/12/31/gobierno-ofrece-asistencia-social-a-1-200-000-personas-vulnerables/)

- Lara Castro, J. (s.f.). Paraguay. En E. Latinoamericana, *Enciclopedia Latinoamericana* (págs. 931-943).
- Laurell, A. C. (junio de 1992). Neoliberalismo, características y efectos. Necesidades económicas y realidades socio-políticas. *Cuadernos Médicos Sociales*(60), 1-11.
- Lechner, N. (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad*, 121.
- Lijterman, E. (2016). El Estado en el revés de las conceptualizaciones de la política social. Una aproximación a las miradas relacionales del Estado y del Estado como actor corporativo. *Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 6(11), 99-120.
- López, M. (abril - junio de 2012). Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. *Espacio Abierto*, 21(2), 207 - 225.
- Martínez, R., & Collinao, M. (2010). *El gasto social en El Salvador, el Paraguay y el Perú*.
- Marx, C., & Engels, F. (1848). *Manifiesto del Partido Comunista* (2011 ed.). Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx.
- Méndez, J. (2003). Paraguay. Pobreza y políticas sociales. *V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y Protección Social - Diálogo Regional – BID*, (pág. 7). Recuperado el 19 de octubre de 2017, de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3260>
- Miguez, P. (2009). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*, XXVIII(84), 643-689.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 1 de noviembre de 2018, de Tekoporá: <http://www.mds.gov.py/pagina/54-tekopor.html>
- Ministerio de Hacienda. (2012). *La política de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en el Paraguay. Resultados y desafíos*. Asunción.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Evaluación de Impacto del Programa Tekopora*. Consultoría "Evaluación de Impacto de los Programas Tekopora y Abrazo", Ministerio de Hacienda, Asunción.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Subsecretaría de Estado de Administración Financiera*. Recuperado el 31 de octubre de 2018, de Portal de reportes financieros: <http://www.hacienda.gov.py/portalspir/lamdpnc.jsp>

- Ministerio de Hacienda, & CEQ Institute . (2017). *Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad*. CEQ Working Paper 74.
- Monroy, G. (2014). Políticas Sociales en la transición democrática 1989-2014. Un balance de 25 años. *Paraguay Debate*(1), 32-36.
- Montagut, T. (2004). *Política Social. Una introducción* (2 ed.). Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Mujica, N., & Rincón, S. (2006). Concepciones del desarrollo en el Siglo XX: Estado y Política Social. *Revista de Ciencias Sociales*, XII(2), 205-222.
- Mulot, E. (2009). Liberalismo y "neoliberalismo": ¿Continuidad o ruptura? *Intervenciones*, 23-55.
- Naciones Unidas. (septiembre de 25 de 2015). *Naciones Unidas*. Obtenido de La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- OCDE. (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay - Volumen I Evaluación Inicial*.
- OCDE, Banco Mundial, & BID. (2015). *Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe*.
- Odio Ayala, M. (2010). Enfoques principales del neoestructuralismo como corriente del pensamiento económico latinoamericano. *Anuario Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 58-66.
- OIT. (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 100 reunión, 2011, Ginebra.
- Olivera, M. V. (2008). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Posgrado en Estudios Latinoamericanos.
- OPS - OMS. (s.f.). *Organización Panamericana de la Salud - Organización Internacional de la Salud*. Obtenido de Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad: [https://www.paho.org/par/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=149-aps-en-dpto-de-guaira&category\\_slug=sistemas-y-servicios-de-salud&Itemid=253](https://www.paho.org/par/index.php?option=com_docman&view=download&alias=149-aps-en-dpto-de-guaira&category_slug=sistemas-y-servicios-de-salud&Itemid=253)

- 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>
- Pereyra Iraola, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina* (primera ed.). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Portal Guaraní. (2013). *Portal Guaraní*. Recuperado el 27 de noviembre de 2017, de Ñande Paraguay - Plan de Gobierno Propuesto por Horacio Cartes 2013 - 2018: [http://portalguarani.com/2089\\_horacio\\_cartes/19968\\_nande\\_paraguay\\_\\_plan\\_de\\_gobierno\\_propuesto\\_por\\_horacio\\_cartes\\_2013\\_\\_2018.html](http://portalguarani.com/2089_horacio_cartes/19968_nande_paraguay__plan_de_gobierno_propuesto_por_horacio_cartes_2013__2018.html)
- Portilla Marcial, O. C. (2005). Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación. *Espacios Públicos*, 8(16), 100-116.
- Presidencia de la República del Paraguay. (2013). *Informe del Presidente de la República del Paraguay 2012 - 2013*. Asunción.
- Presidencia de la República del Paraguay. (2014a). *Informe Presidencial*. Recuperado el 24 de diciembre de 2016, de Primer Informe de Gobierno 2013 - 2014. Plan Nacional de Desarrollo: [http://www.informepresidencial.gov.py/web/guest/paraguay-2030-plan-nacional-de-desarrollo?p\\_p\\_auth=gCO4Eq3l&p\\_p\\_id=49&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_49\\_struts\\_action=%2Fmy\\_sites%2Fview&\\_49\\_groupId=10181&\\_49\\_privateLayout=false](http://www.informepresidencial.gov.py/web/guest/paraguay-2030-plan-nacional-de-desarrollo?p_p_auth=gCO4Eq3l&p_p_id=49&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_49_struts_action=%2Fmy_sites%2Fview&_49_groupId=10181&_49_privateLayout=false)
- Presidencia de la República del Paraguay. (2014b). Plan Nacional de Desarrollo. Paraguay 2030. Asunción.
- Presidencia de la República del Paraguay. (2017). *Cuarto Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación*. Informe Presidencial, Asunción.
- Presidencia de la República del Paraguay. (s.f.). Resumen de Logros Sociales del Gobierno del Dr. Federico Franco (2012 - 2013). Asunción, Paraguay.
- Pyta Pynandi. (11 de 2011). *La Dictadura de Alfredo Stroessner*. Obtenido de <http://ladictadurapy.blogspot.mx/2011/11/crisis-del-regimen-y-caida-de.html>

- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales. Posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara, & M. M. Di Virgilio, *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pág. 416). Prometeo Libros.
- Rivarola, D. (1992). Paraguay: un caso de país de pequeña escala y su alternativa de desarrollo. *Seminario: Comparación de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina*, (pág. 31). Montevideo.
- Rodríguez, O. (1971). *Informe sobre las críticas de la concepción de la CEPAL*. Solicitado para el Curso de Desarrollo y Planificación, Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (2001). Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. *Revista de la CEPAL*, 41-52.
- Rojas Villagra, L. (2014). *La Economía durante el Stronismo*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Rojas Villagra, L. (2015). Presentación. En *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas* (pág. 316). Asunción.
- Rossel, C. (2017). *Panorama de los sistemas de protección social en América Latina*, (pág. 36). Santiago de Chile.
- Ruíz Uzcátegui, D. M. (julio-diciembre de 2014). El pensamiento estructuralista de la CEPAL y la política industrial del Pacto Andino. *Aldea Mundo*, 19(38), 69-78.
- SAS. (s.f.). *Secretaría de Acción Social*. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de La Institucion: <http://www.sas.gov.py/pagina/61-la-institucion.html>
- Secretaría de la Mujer, P., & UNFPA. (2002). II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003 - 2007). Paraguay.
- Secretaría de la Mujer, P., & UNFPA. (2008). III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2008 - 2017. Asunción, Paraguay.
- Serafini, V. (2014). A 25 años de la dictadura stronista: Avances importantes, pero lentos y dolorosos en la inclusión social. *Revista Digital Debate*(1), 22-26.
- Serafini, V. (2016). *Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después*. Asunción.

- Serafini, V. (septiembre - octubre de 2018). Paraguay: La paradoja de un país con hambre que crece. *Economía y Sociedad*(60), 10-12.
- Serafini, V., & Zavattiero, C. (2018). Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. En C. Decidamos, *Fiscalidad para la equidad social* (págs. 79-124). Asunción.
- Solís San Vicente, S. (2001). El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social. En U. N. México, *Las políticas sociales en la transición* (Segunda ed., pág. 570). México, DF, México.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34).
- Sunkel, O. (1989). Institucionalismo y estructuralismo. *Revista de la CEPAL*(38), 147-156. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11746/038147156\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11746/038147156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (Primera ed.). México, México: Siglo XXI Editores SA.
- Última Hora. (15 de julio de 2018). *¿Es sostenible el modelo de desarrollo del Paraguay?* Obtenido de Última Hora: <https://www.ultimahora.com/es-sostenible-el-modelo-desarrollo-del-paraguay-n1305317.html>
- Vargas Hernández, J. (septiembre de 2007). Liberalismo, neoliberalismo, postneoliberalismo. *MAD*(17).
- Villagra, S. (2014). Democracia y Derechos Humanos. A 25 años del advenimiento de la democracia, todavía con debilidades institucionales. *Revista Digital Debate*, 4-8.