

().

# Politica social en Paraguay 1989-2020. Analisis desde el estructuralismo.

Rojas viñales, Ana Teresa y Acosta Reveles,  
Irma Lorena.

Cita:

Rojas viñales, Ana Teresa y Acosta Reveles, Irma Lorena (2022). *Politica social en Paraguay 1989-2020. Analisis desde el estructuralismo.* : .

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/irma.lorena.acosta.reveles/284>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pck7/6s7>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Política Social en Paraguay 1989 - 2020

Análisis desde el Estructuralismo

*Ana Teresa Rojas Viñales*  
*Irma Lorena Acosta Reveles*



# **POLÍTICA SOCIAL EN PARAGUAY**

## **1989 - 2020**

### **Análisis desde el Estructuralismo**

Ana Teresa Rojas Viñales

Irma Lorena Acosta Reveles



República de Paraguay, 2022

## **Política Social en Paraguay 1989 - 2020. Análisis desde el Estructuralismo**

© Ana Teresa Rojas Viñales

© Irma Lorena Acosta Reveles

Iberoamérica Social Editorial, Asociación Reconocer, C/Morgado 3

C.P: 41003. Sevilla, España. NIF: G91981860

Primera edición: 2022, República de Paraguay

ISBN: 978-99925-3-815-9

Ciencias Sociales (CDD: 300), Ciencia Política (CDD 320)

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. América Latina. 4. Paraguay

Corrección de estilo: Erika Isabel Varela Rodríguez

Libro digital (pdf y html) de acceso abierto para descarga gratuita online



(CC BY-NC-ND 4.0)

Esta obra fue recibida por el Comité Interno de Selección de Obras de Iberoamérica Social Editorial para su valoración en el primer semestre de 2022, se sometió al sistema de arbitraje por pares académicos especialistas en la materia. Los resultados de los dictámenes fueron positivos.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>CAPITULO UNO. EL ROL SOCIAL DEL ESTADO, CONCEPCIONES Y TRAYECTORIA LATINOAMERICANA</b> .....	11
<b>I. VISIONES SOBRE EL ESTADO Y SUS RESPONSABILIDADES SOCIALES</b> .....	11
<b>A) Estado neutral y de acción social subsidiaria: Liberal y Neoliberal</b> .....	12
<b>B) Entidad estatal como organización de clase: Postura Marxista</b> .....	16
<b>C) Intervención estatal para el bienestar y la estabilidad a largo plazo: Keynesianismo</b> .....	19
<b>D) Estado impulsor del desarrollo: Estructuralismo y Neoestructuralismo</b> .....	21
<i>Evolución del Pensamiento Estructuralista</i> .....	25
<i>Visualizar la política social con Enfoque Estructural</i> .....	28
<b>II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> .....	32
<b>A) Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe</b> .....	33
<b>B) Cambios económicos y sociales en América Latina y el Caribe desde 1970</b> .....	40
<i>Enfoque de derechos y de ciudadanía desde el Estructuralismo</i> .....	43
<i>Protección Social, de concepto a paradigma</i> .....	45
<b>C) Crisis de los Sistemas de Protección Social Contributiva</b> .....	49
<i>Transferencias Monetarias Condicionadas</i> .....	55
<i>Pensiones No Contributivas</i> .....	61
<b>CAPÍTULO DOS. TRAYECTORIA SOCIAL DEL ESTADO PARAGUAYO ANTES DE 1989</b> .....	69
<b>I. ESTADO PARAGUAYO ANTES DE 1954</b> .....	70
<b>II. POSTURA SOCIAL DEL ESTADO EN EL PERIODO 1954 – 1989</b> .....	74
<b>A) Consolidación del poder y de los mecanismos de represión</b> .....	75
<b>B) Institucionalidad de las estrategias de apertura económica</b> .....	77
<b>C) Crecimiento y recesión, el impacto en la cuestión social</b> .....	84
<b>III. CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ANTES DE 1989</b> .....	88
<b>CAPÍTULO TRES. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO EN PARAGUAY</b> .....	95
<b>I. POLÍTICA ECONÓMICA Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA</b> .....	97
<b>A) Políticas para el crecimiento y el comercio internacional</b> .....	97
<i>Primeros Años de la Transición</i> .....	98
<i>Agenda para un País Mejor</i> .....	102

<i>Breve Alternancia</i> .....	104
<i>Retorno Político</i> .....	105
<b>B) Estructura productiva y crecimiento económico</b> .....	109
<b>C) Alcances y limitaciones sociales de la política económica</b> .....	115
<b>II. POLÍTICAS PARA EL BIENESTAR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL</b> .....	117
<b>A) Trayectoria de las Políticas Sociales en Paraguay</b> .....	118
<i>Primeros Años de la Transición</i> .....	119
<i>Agenda para un País Mejor</i> .....	125
<i>Breve Alternancia</i> .....	127
<i>Retorno Político</i> .....	129
<b>B) Pobreza y desigualdad, dos características persistentes</b> .....	137
<b>C) Sistema Público de Protección Social</b> .....	142
<i>Hitos históricos para la Protección Social</i> .....	144
<i>Sistema de Seguridad Social en Paraguay</i> .....	153
<b>III. LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA</b> .....	156
<b>A) Programa de Transferencias Monetarias Tekoporã</b> .....	157
<b>B) Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza</b> .....	163
<b>IV. REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS ECONOMICAS Y SOCIALES</b> .....	167
<b>CONCLUSIONES</b> .....	175
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	184
<b>ANEXOS</b> .....	200

# INTRODUCCIÓN

La política social, en general, se refiere al conjunto de estrategias que el Estado diseña e implementa para atender a la población de un país en educación, salud, vivienda, seguridad, protección social y servicios públicos. Aunque, es una tendencia -sobre todo en los últimos decenios- que la política social se dirija solamente hacia los sectores más vulnerables.

Asumiendo que la orientación, matices y vicisitudes de la política social dependen de la trayectoria económica y política de cada país, así como de su tipo de Estado, esta investigación analiza los determinantes estructurales de las políticas sociales en Paraguay, enfatizando en sus principales desafíos. El más importante de ellos es la inclusión social, en un contexto en el cual el empleo se deteriora y se precariza de forma generalizada. Por lo tanto, se reconoce que en el análisis de la política social también se debe dar seguimiento a la concepción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, así como de los instrumentos de política pública que se implementan desde el Estado para hacerles frente.

Como casos específicos, en este trabajo, se revisan los programas de transferencias monetarias, Tekoporã, y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza. El punto de partida del estudio es la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner, en 1989, hasta la segunda década del siglo XXI.

Los problemas del Estado paraguayo son de larga data, tanto que en materia social persiste una deuda histórica aún presente. Algunos de los problemas son, en lo económico, la concentración de recursos productivos, la elevada dependencia del sector primario, la moderada industrialización y la apropiación desigual de los beneficios del progreso; en lo político, la supremacía de los intereses de élites y grupos de poder en las decisiones públicas, las secuelas de los largos años de dictadura y la frágil institucionalidad; y en lo social, las brechas territoriales, la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad. Con todo esto, a pesar de que los derechos de ciudadanía están consagrados en la Constitución Nacional, siguen prevaleciendo prácticas prebendarias y discrecionales en las instancias que deberían procurar tales derechos.



La concentración de recursos para la producción, especialmente de la tierra, es y ha sido uno de los factores con mayor incidencia en las condiciones de vida de la población. El Índice de Gini<sup>1</sup> de la propiedad de la tierra en Paraguay es el más elevado de América Latina y el Caribe y uno de los más altos del mundo. Con un valor de 0,93, según datos del Censo Agropecuario Nacional (2008), se ratifica la diferenciación social enraizada en lo rural, la que influye en que el crecimiento económico no resulte suficiente para la reducción de la pobreza.

El producto interno bruto (PIB) ha crecido en promedio 3,2% en el periodo 2000 – 2020 con algunos altibajos significativos. Aun así, los beneficios de ese crecimiento no se han traducido en mayor bienestar debido a las características estructurales de Paraguay que amortiguan los efectos positivos. Por ejemplo, la especialización productiva y a la apropiación desigual de los beneficios que favorecen a pequeños grupos de empresarios, élites políticas o sectores con influencias, excluyen a gran parte de la población, empujándola hacia la precarización y el empobrecimiento.

Históricamente, y en contraste con otras economías latinoamericanas, Paraguay se ha distinguido por ser una economía abierta y estable, pero con una importante dependencia del sector primario – agrícola; lo que ha llevado a que el país se enfrente a importantes contrariedades: la polarización productiva rural cuyo motor es el avance de la agroindustria y de la frontera agrícola, la escasez de empleos de calidad, la migración y otras manifestaciones negativas.

En lo político, superar las secuelas de la dictadura de Alfredo Stroessner, ha significado importantes esfuerzos por eliminar las represiones y cambiar el sistema centralizador que imperaba hasta su caída en 1989. A pesar de los reconocidos progresos en todas las áreas, los resultados aún son débiles y con grandes lagunas para alcanzar las metas de universalidad en los derechos para los paraguayos.

En lo social, si bien la economía paraguaya ha crecido sostenidamente en las últimas décadas, la pobreza sigue siendo una característica persistente, a pesar de haber disminuido

---

<sup>1</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 desigualdad en la distribución de su propiedad rústica.

en el periodo 1997/8 - 2020, tanto a nivel nacional como en las 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, como en las mujeres, los jóvenes, las personas sin instrucción escolar, las personas con discapacidad, los adultos mayores y los pueblos indígenas. El empleo generado en Paraguay se sustenta en actividades de baja productividad, informales y con bajas remuneraciones, lo que representa mayor vulnerabilidad. La mayoría de los trabajadores asalariados queda fuera del sistema de protección social y tiene ingresos por debajo de la subsistencia, obligando al Estado a poner en marcha estrategias compensatorias.

A nivel regional, en el periodo que abarca este estudio, hubo progresos en el combate a la pobreza y, en cierta medida, en la reducción 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 tradicionales. La principal innovación en política social 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.

Paraguay también cuenta con este tipo de programas: Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en condición de pobreza. Tekoporã es un programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad, vigente desde 2005, dirigido a la población en condición de pobreza extrema, cuyo objetivo es romper la transmisión intergeneracional de esta y fortalecer el capital humano de las personas menores de 18 años. La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, puesta en marcha en el 2009, tiene la intención de garantizar la autonomía económica y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores que no cuentan con ningún tipo de ingresos.

En Paraguay se combinan varios factores, en primer lugar, en que un gran porcentaje de población vive en pobreza – en promedio, alrededor del 25% de la población total – lo que exige que el Estado actúe para superarla, brinde oportunidades para el ejercicio de los derechos y se dé la inclusión social. 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 ido aumentando sostenidamente, el presupuesto de Tekoporã pasó del 0,02% del PIB en el 2005 al 0,17% del PIB en el 2016, y el presupuesto de la Pensión Alimentaria pasó del 0,02% del PIB en el 2010 al 0,53% del PIB en el 2018. En tercer lugar, la cobertura de estos programas también se ha ampliado, pasando del 0,38% al 12,21% entre 2006 y 2018 para Tekoporã y del 0,18 al 28,78% entre 2010 y 2018 para la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores. Y, en cuarto lugar, según estudios realizados por el Ministerio de Hacienda, estos programas tienen impactos redistributivos importantes considerando los recursos invertidos y su efecto en los beneficiarios, por lo que su implementación compensa – de alguna forma – los efectos negativos del funcionamiento del sistema económico.

Las políticas sociales de Paraguay se han estudiado desde enfoques disciplinarios diversos, como la economía, la ciencia política, la sociología, la administración pública y el trabajo social. Desde la economía, por ejemplo, Martínez y Collinao (2010) profundizan en la evaluación de los efectos 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 la tierra y los problemas sociales, la concentración de la propiedad y la organización del sistema productivo, el empleo, la distribución de ingresos y su influencia en todas las relaciones sociales. Desde la Ciencia Política, Villagra (2014) ha debatido sobre los nexos entre la democracia, los derechos humanos y la política social.

Por su parte, García Agüero (2012, 2013) examina la política social desde el trabajo social, explorando en 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, los recursos asignados y sus limitaciones. Las evaluaciones, tanto de Tekoporã como de la Pensión Alimentaria, de Bruno (2013, 2014, 2015, 2017), Zavattiero (2010, 2015), Rossi (2016), Serafini (s.f.) y el Ministerio de Hacienda (2012, 2016), dan evidencias de los efectos en la redistribución de los recursos y los retos de estos programas.

En el marco de los estudios interdisciplinarios, los de Carosini (2004, 2010) refieren al análisis de las políticas y programas sociales en convergencia con 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.

El Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP, 2011) estudia los cambios y transformaciones del Estado a lo largo del tiempo, exponiendo las acciones y hechos más resaltantes, desde 1870 hasta 2010, en lo económico, político y social. También en el 2019, CADEP analizó el “efecto de las ayudas sociales en la población de adultos mayores sobre las tasas de pobreza” que pretendió evaluar las condiciones de vida de la población, la situación socioeconómica y sus implicancias sobre las tasas de pobreza.

Asimismo, se han realizado estudios, investigaciones y evaluaciones desde el Estado referentes al impacto de los dos programas, como, por ejemplo, el “Informe Final de Resultados de la Evaluación de Impacto Social de la Pensión Alimentaria (2019), elaborado por *Innovations for Proverty Actions*. Y, otros análisis sobre la política social, los programas y el sistema de protección social de Paraguay fueron encomendados y ejecutados por organismos internacionales. 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.

En este amplio contexto analítico, la contribución de este trabajo consiste en revelar los determinantes en la concepción de la política social del Estado paraguayo, tomando como casos de estudio los programas más importantes de combate a la pobreza. El propósito es indagar sobre los factores, elementos y contrariedades, incluyendo la visión del Estado, su ideología y campo de intervención social, en un momento histórico específico (1989 – 2020) 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 fondo es 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 – 2020 no han podido revertir. Esta estructura se sustenta en la especialización

productiva, las relaciones favoritistas y prebendarias, la concentración de recursos y de beneficios, los privilegios fiscales, el sistema tributario regresivo, la baja presión fiscal, todo lo que también afecta a las políticas públicas en su objetivo de impulsar a la población hacia el desarrollo y a la ampliación del sistema de protección social a través del empleo.

El análisis que se propone, por tanto, 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 existen 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 abordados los problemas sociales, determinan la conceptualización de la política social, orientándola y focalizándola hacia poblaciones y objetivos particulares.

Las mediciones oficiales de la pobreza y la desigualdad refieren reducciones entre 1997/8 y 2020, pero este trabajo cuestiona el verdadero impacto de los esfuerzos sociales del Estado y de los dos programas señalados, considerando que todavía hay rastros de pobreza, exclusión, vulnerabilidad y bajos ingresos. Si bien, 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 - conceptual sobre el cual se analiza la política social en Paraguay es el estructuralismo, con aportes críticos del neoestructuralismo. Del estructuralismo se destacan los conceptos de *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.

Para una valoración integral de las políticas sociales de Paraguay, es necesario detenerse en el contexto regional y atender la postura de Estados nacionales de América Latina y el Caribe a lo largo del siglo XX en materia de programas sociales, para apreciar la ruptura que representaron 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. Al mismo tiempo 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 cumplieron 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. Ante el aumento de los costos sociales en los países urgía implementar acciones públicas que atendieran el incremento de las brechas (ricos – pobres, campo – ciudad, hombres – mujeres).

Esta investigación se organiza en tres capítulos. El primer capítulo tiene un doble propósito. Por un lado, hace un recorrido teórico sobre las visiones más representativas que valoran el rol del Estado en política social. Se revisa, en concreto, el *liberalismo clásico* y su *actualización a través del neoliberalismo*, la *postura marxista*, las *formulaciones keynesianas*, el *estructuralismo* y el *neoestructuralismo*. Se profundiza en las dos últimas porque la intención es sentar las bases para el análisis del caso de Paraguay, adscribiendo las reflexiones al enfoque estructural, del cual se desprenden los conceptos claves y dimensiones analíticas para discutir los determinantes de la concepción de la política social, sus alcances y limitaciones. Y, por otro lado, ya sobre plataforma estructuralista, se reflexiona sobre la postura del Estado ante los problemas de pobreza, desigualdad y ausencia de bienestar; así como sobre las intervenciones de política pública. El análisis se realiza en el contexto de América Latina y el Caribe desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, confirmando la adscripción teórica al pensamiento de la CEPAL como marco analítico de esta investigación.

En el segundo capítulo se trasciende el enfoque regional para concentrarse en la trayectoria particular de Paraguay, enfocándose en 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 del 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 y profundizar, desde el estructuralismo, sobre los determinantes en la concepción de la política social y el sistema de protección social.

El tercer capítulo se propone documentar la evolución de las políticas sociales de Paraguay en el periodo 1989 – 2020, para avanzar enseguida al análisis de los programas Tekoporã y Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, poniendo en evidencia por qué no se modifican las características estructurales deficitarias de la población, a pesar del crecimiento económico y del avance en los indicadores sociales, lo cual se relaciona invariablemente con el mercado de trabajo y la calidad de los empleos. La lectura desde el estructuralismo pretende identificar la orientación, prioridades, factores y tensiones de las políticas sociales y los programas estudiados.

Como conclusión de la investigación, se presentan reflexiones críticas sobre la política social en Paraguay, en general, y en concreto, sobre los programas, Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza. Estas reflexiones insisten en los determinantes estructurales de las políticas sociales, se identifican las acciones sociales que ejerce el Estado 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.

## **CAPITULO UNO**

### **EL ROL SOCIAL DEL ESTADO, CONCEPCIONES Y TRAYECTORIA LATINOAMERICANA**

Este primer capítulo tiene doble propósito, en la primera parte se presentan las concepciones teóricas más reconocidas sobre la intervención del Estado en cuestión social, con la que se sientan las bases para el análisis del caso de Estado Paraguayo y elegir el marco teórico más apropiado para esta investigación. Todas las argumentaciones se sustentan en la mirada estructuralista, desde donde se desprenden los conceptos claves y el análisis para discutir los determinantes de la concepción de la política social, sus alcances, limitaciones y su vinculación con la protección social.

En un segundo apartado se reflexiona, ya en perspectiva histórica, sobre el desplazamiento de la acción estatal ante los problemas de pobreza, desigualdad y ausencia de bienestar. Se observan las estrategias de política social y los modelos de crecimiento relacionados, analizándose América Latina y el Caribe en su trayectoria capitalista desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Como conclusión, se confirma la adscripción teórica al pensamiento de la CEPAL como marco analítico de este trabajo.

#### **I. VISIONES SOBRE EL ESTADO Y SUS RESPONSABILIDADES SOCIALES**

La naturaleza del Estado capitalista ha sido estudiada desde diferentes disciplinas sociales: la economía, la ciencia política, la sociología, la administración pública y otras. El propósito ha sido explicar la razón de ser de la institución estatal, sus responsabilidades y prioridades en la gestión pública.

Puesto que, para entender el papel del Estado en la región latinoamericana, sus aciertos y errores durante el último siglo, es necesario interpretar el sentido general de las acciones públicas, su concepción y proyección. También debe explicarse cómo se observan y conciben los problemas sociales desde los diferentes paradigmas sobre el Estado; y derivar



de ello el posicionamiento del poder estatal y de las estructuras institucionales ante los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la marginación.

A partir de esto, se clarifican las dimensiones herramientas de análisis desde los principales argumentos del *liberalismo clásico* y *el neoliberalismo*; *la crítica marxista a un Estado de clase*; *la formulación keynesiana ante los excesos del capital*; *el estructuralismo* y *el neoestructuralismo*. Lo anterior implica responder, así sea brevemente, *qué es el Estado*, como también clarificar cuáles son sus responsabilidades en cuanto al bienestar, la equidad y la justicia social, qué prioridades reconoce y cuál es el sentido de la intervención estatal. Con todo esto, se construye un concepto propio de la política social inspirado en el estructuralismo. Conviene aclarar que de cada corriente teórica que se expone en este capítulo, se presenta una explicación sobre el Estado; se repasan los asuntos que este asume como su responsabilidad, y por omisión, se derivan aquellos que, de alguna forma, se desentiende. Finalmente, se justifica desde cada interpretación teórica, las razones de intervención estatal en la vida económica y en la cuestión social, para facilitar la discusión sobre los determinantes de la política social en Paraguay, sus alcances y limitaciones.

#### **A) Estado neutral y de acción social subsidiaria: Liberal y Neoliberal**

La doctrina política liberal, de raíces inglesas, es el sustento del liberalismo económico; y es la visión que rige la acción del Estado en el escenario capitalista durante el siglo XIX. Como corriente teórica – actualmente clásica – son tres los ejes fundamentales de su propuesta: el individualismo, la protección estatal de la propiedad individual y la defensa de la iniciativa privada, también garantizada por el Estado.

De lo anterior, se deduce que las autoridades políticas y los marcos jurídicos que estas establecen para preservar el orden social son, ante todo, garantes de los derechos del individuo, y uno de ellos es la libertad de tráfico. En ese sentido, la corriente liberal como teoría económica es partidaria de la economía de mercado y como teoría política es simpatizante de *un Estado mínimo*, reducido a lo indispensable. Como ideología, se inspira en el individualismo que tiene raíces en la reforma protestante del siglo XVI, se afianza con las revoluciones inglesa y francesa y la influencia de los pensadores clásicos de los siglos XVII y XVIII (Vargas Hernández, 2007).

Adam Smith, uno de los más destacados pensadores liberales, consideró que la división del trabajo está en 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 y organiza a esa sociedad política y preserva el ejercicio de los derechos naturales; como un árbitro organiza la sociedad: no puede haber libertad individual sin leyes que definan el ejercicio de esa libertad<sup>2</sup> (Mulot, 2009).

En este marco teórico, el Estado es el conjunto de instituciones que brinda las condiciones para la convivencia, garantizando la libertad, la 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>3</sup>, es la que clasifica a los individuos entre *los 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 su mayor beneficio posible y accede a 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 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,

---

<sup>2</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).

<sup>3</sup> Incluyendo las consecuencias y resultados de esa organización.

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 bienes y servicios básicos a la población que no puede procurarse por sí misma. 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 enfrentar situaciones de 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* 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). 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 esta, 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 este 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 las actividades en que debe 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 & Rincón, 2006).

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 que están en condiciones desfavorables. En este sentido, son los mecanismos de mercado 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 sólo 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 la liberal, considera importante el individualismo, la competencia y el mercado; limita la intervención del Estado, en tanto planeador y conductor, como agente económico y reduce las funciones estatales relacionadas con el bienestar social. Una idea que parece contradictoria, sin embargo, 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*, implementadas en la mayoría de los países de la región latinoamericana, son compensatorias (diseñadas para paliar las consecuencias negativas del funcionamiento del mercado), transitorias (porque su duración está condicionada a la superación a esas consecuencias) y focalizadas (dirigidas 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 que 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) Entidad estatal como organización de clase: Postura Marxista**

Otro enfoque importante para analizar la actuación económica y social del Estado en la actualidad es el *marxismo*. Si bien, Karl Marx no formuló en su integridad una teoría del Estado, sí realizó aportaciones cruciales para asentar que la organización estatal se constituye y opera en función de las necesidades de reproducción del capital; por lo que se imponen en su proceder los intereses de la clase burguesa. Desde esta visión, el Estado vela por la preservación de un determinado ordenamiento social, dividido en clases y vela por el respeto a sus instituciones jurídicas y políticas.

Las principales contribuciones del marxismo originario se ubican en tres campos: el filosófico, a través del materialismo dialéctico; el devenir histórico, en la perspectiva del materialismo histórico<sup>4</sup> precisamente y el análisis del sistema capitalista mediante las categorías de la Economía Política (Sunkel & Paz, 1970).

---

<sup>4</sup> El materialismo histórico puede ser considerado como la interpretación de la evolución humana a través de los siglos, sobre la que Marx asienta su análisis sobre el sistema capitalista de su tiempo. En *El Capital* se encuentra un análisis más completo de la forma de funcionamiento del sistema capitalista (Sunkel & Paz, 1970).

Según el Manifiesto del Partido Comunista<sup>5</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 (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.). Poulantzas, por su parte, sin desconocer su esencia de clase, le reconoce al Estado una autonomía relativa en su acción social (Martínez Matamala, 2017).

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 u otras instituciones. 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 la 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 (Míguez, 2010).

El entorno capitalista se caracteriza, como otros sistemas económicos, en la desigualdad patrimonial, en una lucha de clases. La competencia capitalista periódicamente desemboca en crisis, que se intensifican gradualmente como consecuencia del propio funcionamiento del sistema (Sunkel, 1989). En este escenario de conflicto de intereses, según la interpretación marxista, el Estado es un agente activo e interventor al servicio de la burguesía, que actúa como un mediador de conflictos, que, sin embargo, no es neutral, porque favorece a los capitalistas y deja sin protección a los trabajadores.

Lo propio del capitalismo como modo de producción, y lo específico del capital como relación social, consiste en (1) el empleo de la fuerza de trabajo de una clase desposeída para

---

<sup>5</sup> Versión publicada y distribuida por Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx (2011).

obtener un plusvalor, y (2) la apropiación privada de ese plusvalor por la clase propietaria, en una sociedad mercantil (o de intercambio de excedentes). Por tanto, la noción de plusvalor encierra o sintetiza la subordinación de una clase —el proletariado— a los intereses de otra —capitalista—. No se trata sólo de una clase propietaria frente a otra no propietaria, donde la segunda se somete a la primera (eso vale en general para otros modos de producir), se trata de la extracción de excedente a partir de la adquisición y uso privado de fuerza de trabajo colectiva, en relacionamientos sociales que aparentemente son equitativos y libres. De ahí que el capital en Marx no es un acervo o stock, como lo apuntan los clásicos ingleses, sino una relación social en movimiento, nexo de interdependencia y subordinación entre clases antagónicas (Acosta Reveles, 2017).

De lo anterior, la única posibilidad de que el Estado actúe a favor de la clase trabajadora, sea capaz de garantizar un bienestar básico y proteja de forma consistente sus derechos, es mediante la toma del Estado por el proletariado y de una revolución social. Esto se daría 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).

Las políticas sociales, según la interpretación del marxismo, deberían ser entendidas como derechos universales para todos y no como privilegios de 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.

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 proveyéndoles 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, defiende la propiedad de los bienes de producción. La lucha de clases y la apropiación del aparato estatal son los únicos medios para implementar medidas sociales que protejan a los trabajadores.

### **C) Intervención estatal para el bienestar y la estabilidad a largo plazo: Keynesianismo**

Otros aportes indispensables para entender el Estado y su injerencia en los problemas sociales provienen del economista John Maynard Keynes, 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, las propuestas keynesianas tenían el objetivo de procurar la estabilidad en el largo plazo, implementar políticas activas para el pleno empleo y salarios adecuados, mediante la intervención estatal y que estos estimularan el consumo.

El Estado keynesiano tuvo su origen en la posguerra y en los países desarrollados del mundo, fue una crítica y una ruptura con la etapa liberal, proponiendo mecanismos de intervención deliberada para generar riqueza social, sobre todo a través de la industria y crear un sistema distintivo por su 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 está 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. Asimismo, esta postura teórica no está en contra de las instituciones capitalistas, sino que las asume 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 ocupa un lugar central en la economía que, a través de políticas públicas, busca equilibrar el sistema económico, los auges y las recesiones con políticas fiscales (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, este autor propuso la intervención estatal para mantener el nivel del gasto, de la inversión y de la productividad. Sin embargo, “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, aunque eso limitara 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, buscando 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 refieren a la desigual distribución de la riqueza y los ingresos, así como las consecuencias de la desocupación. Las propuestas para atender estas cuestiones se enfocan, precisamente, en evitar el desempleo y en lograr una distribución más equitativa de los ingresos mediante la intervención del Estado, aunque no se aborda 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 pone en el centro el enfoque la 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 aplacar 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.

Finalmente, 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. Esta propuesta enfatiza que el Estado es el responsable de proveer políticas sociales universales y tender al bienestar de la población, aunque en la realidad, esto no se cumple y el mecanismo para acceder a los servicios sociales es más bien participar en el mercado de trabajo, lo que lleva a reconocer que el acceso se da a través de las políticas y sistemas de protección una vez alcanzado el carácter de trabajadores asalariados. Se asume también que este Estado, con la implementación de sus políticas sociales, busca 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 tiene el interés de mantener el *statu quo* económico sin mayores sobresaltos.

#### **D) Estado impulsor del desarrollo: Estructuralismo y Neoestructuralismo**

En el marco de las teorizaciones sobre la dependencia regional, el *estructuralismo*, surge como una 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.a). 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 respalda 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 núcleo de sus preocupaciones políticas (Grigera, 2014), es el único con capacidad institucional y económica para impulsar la industrialización y el desarrollo (Mujica & Rincón, 2006). Sin embargo, las características estructurales impiden la expansión del mercado interno, tanto que el rol estatal es decisivo en la construcción de infraestructura, en la actividad productiva y en el fomento a 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 este último 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 y el Caribe. 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 supone 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 para la superación de la heterogeneidad estructural que requiere de un periodo bastante largo (Mujica & Rincón, 2006), 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>6</sup> (educación, capacitación, salud y nutrición) y la seguridad social (Odio Ayala, 2010), como ejes fundamentales de la 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 la superación de las dificultades para ejercer plenamente los derechos de ciudadanía.

Los principios fundamentales de la política social para el neoestructuralismo y que coinciden con el estructuralismo, son 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).

El Estado es el responsable del desarrollo y de la superación de la heterogeneidad estructural y es el que debe promover las estrategias para la atención e inclusión social de toda la población. Esto mediante el impulso de acciones que mejoren la participación en el mercado internacional para alcanzar una transformación productiva con equidad y así disminuir las brechas entre los países de América Latina y el Caribe y el resto del mundo.

La implementación de medidas de protección social universal, además, tiende a generar mecanismos de participación en condiciones más favorables - menos precarias y más productivas -, con políticas de educación, salud y otros servicios sociales. Los conceptos de ciudadanía e inclusión introducen la idea de 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

---

<sup>6</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).

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.

En resumen, la posición del neoestructuralismo recalca la necesidad de articular y coordinar 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 se garantizarían los derechos de las personas (CEPAL 2000, en Mujica & Rincón, 2006). La articulación entre las políticas, económica y social, dentro del enfoque neoestructuralista, se refiere a la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del crecimiento económico, para alcanzar desarrollo, con equidad y redistribución, lo que conduciría a mejorar las condiciones de vida de la población.

### *Evolución del Pensamiento Estructuralista*

En su origen institucional, una de las ideas fundamentales de la CEPAL es la división de la economía mundial en dos polos, *el centro y la periferia*, que se distinguen esencialmente por la estructura productiva, y, en consecuencia, por el intercambio comercial y la transferencia tecnológica que se da desde el centro hacia la periferia. 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.

Desde sus inicios, los estudios de la CEPAL se han basado en el *método histórico – estructural*<sup>7</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 – periferia se constituyó en una de las bases de la *teoría del subdesarrollo* y en los

---

<sup>7</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.a).

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, a los cambios y a las 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 despliegan 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 las 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 y el Caribe.

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 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 y el Caribe 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 siguiente, el interés estuvo situado 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 del pensamiento de la CEPAL, el Estado desempeña un rol clave, estratégico, 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 que elevarían la productividad y 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.

### *Visualizar la política social con Enfoque Estructural*

La actuación del Estado puede interpretarse desde diferentes posturas y, de acuerdo con ellas, este puede asumir responsabilidades 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.*

La adscripción se justifica, en primer lugar, en que la corriente de la CEPAL, tanto el estructuralismo, como el neoestructuralismo, explican 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 y dentro de los países, 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).

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 este, 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 el Caribe y sus cambios a partir

de *mensajes o ideas - fuerzas* que centran su atención en diferentes etapas de la evolución histórica de la región y cuya vigencia coincide con una década (CEPAL, s.f.a).

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 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 globalizado.

Se propone, por tanto, que el *Estado es el principal responsable de 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: centra el acceso general a servicios sociales con el objetivo de preparar al capital humano para su participación en el mercado y en el crecimiento económico y así posibilitar la redistribución de 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. Asimismo, se 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. 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.

Conviene enfatizar 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) dependen de cómo se entienden las necesidades, retos y desafíos con que se enfrenta un Estado determinado.

Así pues, se ratifica que *el Estado tiene la obligación de asumir la responsabilidad de atender las necesidades y demandas de 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, incluyéndose en los procesos económicos. El Estado ante la pobreza, reconocida como problema principal de las sociedades actuales, debe establecer políticas sociales cuyo objetivo sea luchar o mitigar aquella con base en 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 sustento 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.

Por todo lo anterior, y para los fines de este trabajo, se ha definido la política social como *el conjunto institucionalizado de acciones o intervenciones públicas que implementa el Estado para enfrentar las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista. Estas acciones estatales 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*.

En efecto, la política social debe intervenir la realidad para hacerla mejor; transformarla desde el Estado, sitio de poder privilegiado. Desde ahí es posible actuar en favor del interés público, influir en los procesos cotidianos y estructurales y apoyarse en los

recursos que corresponden al Estado como instancia política y administrativa (Acosta Reveles, 2018).

En materia de bienestar social, las acciones pueden plantearse con el fin de afianzar procesos o generarlos, proyectar soluciones o corregir errores de política. El Estado tiene facultades institucionales para convocar la participación de los diferentes agentes, apoyar su organización, subsidiar sus carencias y apelar a sus recursos. Las metas cuantitativas y temporales son importantes, las estrategias (como trama de acciones y recursos puntuales para alcanzar las metas) también lo son, reconociéndolas como fundamentales para el logro efectivo de la reducción de la pobreza. Pero antes, se debe tener postura y claridad sobre los problemas, para entender el origen y las características de estos, debido a que no puede haber intervención eficaz si no se conocen las causas de los problemas. Sin considerar este conocimiento, casi con certeza, se fallaría en las estrategias y soluciones. Por ello, en las políticas públicas, cualquiera que sea el ámbito de intervención, la ciencia constituye una herramienta de primer orden (Acosta Reveles, 2018).

## **II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En este apartado, el objetivo es reflexionar sobre la postura del Estado ante los problemas sociales más críticos de América Latina y el Caribe, desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Se exponen, asimismo, cómo las políticas sociales y sus prioridades han ido evolucionando a lo largo de la historia en la región, transitando desde formas de asistencia caritativa, pasando por la atención al desempleo (Montagut, 2004), hasta llegar a la focalización en las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad. Para ese propósito, se observan inicialmente las transformaciones en el rol del Estado teniendo como marco de referencia los modelos de crecimiento. Luego, se exponen las variaciones en paradigmas sociales, desde 1970 hasta la actualidad, en las que predominan el enfoque de derechos y de ciudadanía en los sistemas de protección social.

En la revisión de los modelos de crecimiento, se hace especial énfasis en la década de 1970, momento en que inició la hegemonía neoliberal, influyendo en la relación entre el

Estado, el mercado y la sociedad, y por supuesto, en el foco y las prioridades de las políticas sociales.

### **A) Modelos de crecimiento en América Latina y el Caribe**

La cuestión social siempre ha formado parte de las funciones de los gobiernos en los países de la región, pero el modo en que el Estado ha desempeñado sus responsabilidades ha ido evolucionado a lo largo de la historia. Si bien los procesos no han sido estrictamente homogéneos entre países, en esta investigación se propone que el rol estatal ha transitado por tres modelos o etapas de crecimiento (Marchesi, 2004; Cohen y Franco, 2005; Andrenacci y Repetto, 2006 en CEPAL, 2011).

Estas etapas son el crecimiento hacia afuera o exportador, que abarca desde 1850/70 hasta 1930, antes de la Gran Depresión; la industrialización y crecimiento hacia adentro, luego de 1930 hasta 1980, conocida como industrialización por sustitución de importaciones. Y, el retorno a la apertura comercial y financiera, calificada como neoliberal, desde 1980 hasta la actualidad.

**En el primer momento**, se dio una fase conocida como *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 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 fundamenta 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 injerencia económica (CEPAL, 2011b). La intención estatal era la de transmitir valores y principios nacionales para crear la nación (Solís San Vicente, 2001).

En el transcurso de 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 insumos y productos para el 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, 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 por el Estado, al mismo tiempo que este ampliaba 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 seguridad social se organizaba en torno al trabajo, cubriendo, por lo tanto, al sector laboral – formal – urbano, buscando proveer apoyo e ingresos a los trabajadores y sus familias ante riesgos de vejez, 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).

Este modelo es distintivo porque la intervención estatal se justifica debido a 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, y para la definición del modelo de desarrollo hacia adentro, se encargó de proteger 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).

En 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 la década de 1970 se fue agotando el modelo y las necesidades de la población fueron ampliándose por el crecimiento demográfico, la concentración de ingresos, la mala distribución de los recursos, el estancamiento del empleo y otras razones. 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 organización 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).

En el marco del modelo neoliberal, el Estado es principalmente defensor del libre mercado, promotor de la competencia, de la 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 tributaria, 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 y el Caribe (Mujica & Rincón, 2006). Por lo anterior, se considera que el sector privado toma mejores decisiones que el sector público al elegir las áreas en las que debe especializarse; se orienta mejor hacia la competencia y el crecimiento; rechaza cualquier tipo de regulación y de participación pública en el funcionamiento de la sociedad: el Estado, entonces, tiene un papel pasivo, pero 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. Mientras que la asistencia social se focaliza en la población en condición de pobreza y se financia con fondos de inversión social o con impuestos. El Estado de este modelo es subsidiario, mitigador y brinda protección solamente a la población vulnerable para hacer frente a situaciones de emergencia (CEPAL, 2011b). 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 la flexibilización de las políticas de protección laboral y la subordinación de la política social a la lógica del mercado (Olivera, 2008).

Así pues, las reformas que se iniciaron en la “década perdida” en 1980, consideraban 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 esos indicadores (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 posiciona como subsidiario de la protección como asistencia y acceso a la promoción social (CEPAL, 2011b). 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 y el Caribe, el Estado ha asumido diferentes posturas sociales, priorizando diferentes grupos de población, demandas sociales y objetivos particulares,

determinando así el tipo de política social de la región. En el siguiente cuadro se resumen 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 Patrones de 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>Patrón de crecimiento hacia afuera</p> <p>Prioriza el 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 centralizado</p> <p>Tiene la función de policía y gendarme para crear la nación</p> <p>Fomenta la especialización productiva</p>	<p>La política social no constituye una labor del Estado, la provisión de satisfactores y servicios proviene de agentes privados; se implementan mecanismos de autoprotección</p> <p>Seguridad social dirigida al sector laboral – formal – urbano</p> <p>Asistencia social vista como caridad para atender los desprotegidos</p> <p>Instalación de las primeras políticas sectoriales de educación y salud</p>
<p>Desarrollista o de Sustitución de importaciones</p> <p>Orientado al mercado interno, la industrialización promovida por el Estado, y 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 busca la protección del asalariado, ofrece educación y salud gratuitas</p> <p>Se implementan mecanismos redistributivos integrales, para llegar a la universalidad</p> <p>La seguridad social cubre al sector laboral – formal – urbano, buscando proveer asistencia e ingresos a los trabajadores y sus familias ante riesgos de</p>

			<p>vejez, invalidez y enfermedad</p> <p>La asistencia social se compone de subsidios al consumo de alimentos y combustibles, en especial para la población excluida de la seguridad social</p> <p>Universalidad de la política social como derecho para todos los ciudadanos</p>
<p>Modelo Neoliberal</p> <p>Privilegia el mercado externo, la producción de bienes competitivos; introducción de tecnología para el progreso</p>	<p>Promover la apertura financiera e impulsar la liberalización de los regímenes laborales</p> <p>Generar mecanismos para la competitividad, la eficiencia y la participación en la globalización</p>	<p>El Estado regulador, neo – social, que invierte en capital humano, buscando la solución a las crisis económicas mediante el libre mercado</p> <p>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</p> <p>Estado tiene carácter subsidiario y mitigador</p>	<p>La política social es asistencial, compensatoria y focalizada hacia la población en pobreza y vulnerabilidad</p> <p>Dirigida a los trabajadores formales; deja fuera gran porcentaje de la población</p> <p>Se protege a la población vulnerable para enfrentar situaciones de emergencia</p> <p>Las acciones sociales se dividen en seguridad social y asistencia social</p> <p>La seguridad social se financia con fondos de capitalización individual y aporte de los trabajadores</p> <p>La asistencia social se financia con fondos de inversión social o impuestos</p>

Fuente: Elaboración ajustada con datos de CEPAL (1996), CEPAL (2011), Iglesias (2000), Bustelo & Minujin (1997), Mujica & Rincón (2006).

## **B) Cambios económicos y sociales en América Latina y el Caribe desde 1970**

Con la intención de evidenciar las estrategias de intervención social que implementó América Latina y el Caribe, en este apartado se hace un repaso a las transformaciones de las políticas públicas: la participación del mercado en la regulación y la asignación de recursos, el retorno a los gobiernos democráticos y la redefinición del rol público y el incentivo a la participación de la sociedad civil (Sottoli, 2002).

Desde la mitad de 1960 y hasta el inicio de la crisis internacional (1973 – 1974), la región 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 que se combinaron 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, 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, lo que favoreció 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.

Para la década de 1980, gran parte de América Latina y el Caribe ya transitaba por desequilibrios macroeconómicos importantes atribuidos al exceso de intervención estatal. Tanto que entre 1981 – 1990, la tasa de crecimiento anual cayó a 1,2% en promedio, y el

pago de la deuda exigió ajustes financieros internos y comerciales, dando como resultado una ampliación de las exportaciones y estancamiento de las importaciones. El neoliberalismo había llegado. Si bien se creía que las reformas estructurales acelerarían el crecimiento, aumentarían el ingreso y contribuirían a reducir la pobreza, la intensidad y magnitud de los cambios significaron altos costos sociales. Desde esa misma década se hizo evidente la necesidad de introducir medidas de compensación social debido al deterioro progresivo de las condiciones de vida por el aumento del desempleo. Ello significó desde luego, un incremento en la población sin protección social y resultaba urgente para el Estado intervenir socialmente para mitigar los costos sociales (CEPAL, 2018c).

Luego, en la década de 1990, se lograron algunos avances de estabilización macroeconómica gracias a una mayor disciplina fiscal, así como al incremento en la confianza de los inversionistas respecto al funcionamiento de los mecanismos del mercado en los países de la región (Sottoli, 2002). La discusión sobre el papel del Estado y su responsabilidad social se intensificó con el reconocimiento de que los programas públicos vigentes hasta entonces no eran suficientes para encarar el empobrecimiento y la desigualdad. Es así como, profundizando en la década de 1990, según Pereyra Iraola “los efectos negativos, resultado de la liberalización económica acentuaron aún más los niveles de exclusión salarial y vulnerabilidad social”. De lo anterior, y para hacer frente al fracaso de programas dispersos y de escasa cobertura, se diseñaron e implementaron en casi todos los países, programas de transferencias monetarias condicionadas (Pereyra Iraola, 2010). Es así como, en los últimos años del siglo pasado, se dio una reestructuración de la concepción de la política social y de los programas públicos de protección social, distintivos por la focalización, el enfoque de los derechos ciudadanos y la equidad en la redistribución.

El interés principal de este nuevo conjunto de políticas estaba en conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva derivada de la tecnificación de la estructura productiva (CEPAL, 2018c). Repetto y Andrenacci afirman al respecto 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, *la protección social* se posicionó como uno de los puntos centrales en el trabajo de la CEPAL, considerando que esta debería brindar cobertura a todas las personas en su carácter de ciudadanos. CEPAL reconocía que la protección social debía focalizarse en *la matriz de desigualdad social* que resultaba de la heterogeneidad estructural y sus procesos productivos excluyentes, sobre todo en el eje laboral.

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). Así se afianzaron en el discurso político los conceptos de *derechos* y *de ciudadanía*, a fin de ampliar la visión y cobertura de las políticas sociales y los esquemas de protección social en América Latina y el Caribe, dado el aumento de la pobreza, que, a pesar del crecimiento, que había caracterizado a gran parte de los países. La proposición era disminuir esas brechas que la globalización había ensanchado (CEPAL, 2018c).

Si bien América Latina y el Caribe ha progresado económicamente en los últimos años, la pobreza todavía afecta a millones de personas. Es verdad que los mecanismos de política social se han dirigido a la población pobre y vulnerable, focalizando los esfuerzos y los recursos; pero es precisamente esta población la que se ve excluida del mercado laboral y de los beneficios del crecimiento económico, quedando expuesta al deterioro de sus condiciones de vida. No obstante, el Estado ejecuta acciones subsidiarias y asistenciales, para compensar y tratar de solucionar las fallas del sistema, brindando bienestar y oportunidades para la población en pobreza y vulnerabilidad.

En la década actual, las preocupaciones se enfocan hacia el desarrollo sostenible mediante un cambio estructural progresivo, con responsabilidad ambiental y pactos para la igualdad sobre la base de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>8</sup> (CEPAL, 2018c). Los grandes temas sociales 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

---

<sup>8</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).

mercado laboral. Con referencia a esto último, se destacan las desigualdades en los mercados de trabajo, así como la cobertura y calidad de las prestaciones de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2018b). Por ello, la postura estructuralista considera que los sistemas de pensiones son fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía y, en especial, para la garantía del derecho a la seguridad y la protección social en la región (CEPAL, 2018b). Además, existe el acuerdo que dependiendo del diseño y del nivel de las prestaciones de estos programas, se contribuye 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).

### *Enfoque de derechos y de ciudadanía desde el Estructuralismo*

Las reformas sociales en América Latina y el Caribe han buscado, entre otros objetivos, alcanzar un desarrollo más inclusivo para todas las personas. El discurso social de la CEPAL, precisamente, apela a generar oportunidades para todos, reposicionando la responsabilidad estatal en las políticas públicas. En ese sentido, 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>9</sup>; en el siglo XIX se afirmaron los derechos políticos<sup>10</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*. Los derechos se relacionan entonces a la ciudadanía industrial y se incorporan a las sociedades modernas. Esta relación dejaba a una cantidad importante de personas excluidas del ejercicio de sus derechos en la mayoría de los Estados – Nación, por lo que estos tenían la responsabilidad de implementar medidas para atender a

---

<sup>9</sup> Libertad personal, de palabra, de pensamiento, de fe, de propiedad, de estipular contratos válidos, a un proceso justo (Donati & Lucas, 1987).

<sup>10</sup> Con la institucionalización del parlamento y los consejos administrativos locales (Donati & Lucas, 1987).



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 sólo la igualdad (que podría alcanzarse al uniformar las rentas de los individuos), sino más bien, la disminución de *la desigualdad social*, 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. El concepto de ciudadanía contempla el acceso y ejercicio de los derechos civiles y políticos como el estatus concedido a todos los miembros de una comunidad, con las responsabilidades que ello implica (Marshall, 1998 en Portilla Marcial, 2005). Como consecuencia, las personas deberían ejercer con equidad las oportunidades para desarrollarse plenamente; y en su defecto, es responsabilidad del Estado 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 sólo pueden ejercerse con la concesión de una parte de los ingresos de la población de mayores recursos, lo que podría concretarse mediante la redistribución de los beneficios del crecimiento, con la intervención estatal para cumplir con 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 implemente medidas de asistencia necesarias para solventar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión.

### *Protección Social, de concepto a paradigma*

En esta sección se presenta una noción general de protección social, para trasladarla luego al análisis de la política social en Paraguay.

Antes que nada, es preciso afirmar que, como proyecto estatal institucionalizado, uno de los desafíos más importantes para América Latina y el Caribe en cuanto a un sistema de protección para la sociedad, es integrar distintas iniciativas, coordinar diferentes programas y articular las acciones de diversas instancias estatales encargadas de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación (CEPAL, s.f.c). 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 y el Caribe, 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, para cortar la transmisión intergeneracional de esta 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). Esto generó acciones concretas e intervención más activa del Estado para impulsar el desarrollo económico y social (Repetto, 2010 en CEPAL, 2011b). 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 a 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).

En el marco de este paradigma renovado de protección social, Repetto y Andrenacci (2006 en Pereyra Iraola, 2010) señalan que “otros factores relacionados con los derechos y los procesos de ciudadanía suponen niveles básicos de protección social para todas las personas en su carácter de ciudadanos”, a partir de estos se diseñan y consideran las distintas intervenciones del Estado y promueven su coordinación y complementariedad (Pereyra Iraola, 2010). Por otro lado, la concepción ideal de los sistemas de protección social es que “estos 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 tanto dentro de cada programa social, como en el conjunto de las intervenciones sociales” (Pereyra Iraola, 2010).

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 esta 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>11</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 se refiere a la protección contra riesgos y adversidades a lo largo de la vida, ayudando a superar impactos y acontecimientos adversos y evitando una caída mayor en la pobreza. La asistencia social que entrega pagos en efectivo y en especie para alcanzar niveles mínimos de activos y no caer en pobreza. La inclusión social que ayuda a mejorar la capacidad de la población que ya está en condición*

---

<sup>11</sup> Que considera a la protección social como promotora de integración y cohesión social y constructora de ciudadanía (Repetto, 2009 en Pereyra Iraola, 2010).

de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, buscando garantizarles derechos legales y permitiéndoles 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 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 en el 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).

Por su parte, 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 alivian 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 con base en 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 actualidad, el énfasis regional se inclina por la protección social no contributiva incluyendo primero a las personas más pobres y vulnerables, sin considerar su nexo con el mercado de trabajo, para luego extenderse al resto de la población. Si bien, en la provisión de la protección social se reconocen otros oferentes (la familia, el mercado y las organizaciones), el responsable principal es el Estado (CEPAL, 2011b). Considerando que el reto en América Latina y el Caribe es enfrentar los problemas estructurales y persistentes<sup>12</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.

Se ha documentado que el desarrollo de la protección social en América Latina y el Caribe está determinado por los recursos disponibles internamente, la existencia de Estados frágiles en autodeterminación 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).

---

<sup>12</sup> La pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad laboral.

Como ya se definió, la política social *el conjunto institucionalizado de acciones o intervenciones públicas que implementa el Estado para enfrentar las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista*. En tanto que, 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 mínimos niveles de vida 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 condición y no como un privilegio para unos cuantos. 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 este reconoce como derechos de los ciudadanos.

### **C) Crisis de los Sistemas de Protección Social Contributiva**

En un sentido amplio, tres son los pilares de la protección social: el contributivo, el no contributivo y las políticas del mercado de trabajo. El ideal de los sistemas de protección social aspira que estos sean *universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento e igualitarios en las garantías y derechos ciudadanos* (CEPAL, 2011b).

En una 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). Asimismo, son tres 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), lo cual se ilustra el siguiente cuadro (2).

## 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 la población en pobreza.	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, 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 la población en pobreza (programas de transferencias monetarias condicionadas). Además de las transferencias monetarias, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en el 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 tradicionales (heredados del modelo ISI) se basan sobre el empleo formal, en condición de dependencia. Es decir, la ocupación asalariada es reconocida como eje articulador del beneficio social y de los servicios públicos, lo cual hoy resulta insuficiente y presenta imperfecciones, considerando la precarización del mundo del trabajo a nivel global (Acosta Reveles, 2017). En efecto, los sistemas sustentados en el trabajo conforman la protección social contributiva, y en regiones como América Latina y el Caribe, 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.

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 2017, el 20,7% de la población accedía a este tipo de programas,

cuyo gasto representaba el 0,37% del PIB regional, que equivalía a USD 147 per cápita (CEPAL, 2019b). En cuanto a las pensiones no contributivas, en el 2017, el 25,1% de las personas de 60 años y más, percibía alguna pensión social y el gasto público en pensiones para adultos mayores fue del 0,65% del PIB (CEPAL, 2019b).

**Cuadro 3. Programas de Transferencias Monetarias y Pensiones no Contributivas<sup>13</sup> en América Latina y el Caribe. Programas Ejecutados y Finalizados. Periodo 1990 – 2020**

País	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas
Antigua y Barbuda		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Old Age Assistance Programme</i></li> <li>• <i>People's Benefit Program</i></li> </ul>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación universal por hijo para protección social</li> <li>• Programa Ciudadanía Porteña “Con todo derecho”</li> <li>• Familias por la Inclusión Social</li> <li>• Jefes y jefas de hogar desocupados</li> <li>• Programa de Ciudadanía Porteña</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Pensiones no Contributivas</li> <li>• Pensión Universal para el Adulto Mayor</li> </ul>
Bahamas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Old Age Non Contributory Pension</i></li> <li>• <i>Invalidity Assistance</i></li> </ul>
Barbados		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non Contributory Old Age Pension</i></li> </ul>
Belice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non Contributory Pension Program</i></li> </ul>
Bermudas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non Contributory Pension</i></li> </ul>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono Juancito Pinto</li> <li>• Bono Madre Niño – Niña “Juana Azurduy de Padilla”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonosol “Bono Solidario”</li> <li>• Renta Solidaria</li> <li>• Renta Universal de Vejez Renta Dignidad</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bolsa Familia</i></li> <li>• <i>Programa Bolsa Verde</i></li> <li>• <i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</i></li> <li>• <i>Bolsa Escola</i></li> <li>• <i>Bolsa Alimentação</i></li> <li>• <i>Cartão Alimentação</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Benefício de Prestação Continuada</i></li> <li>• <i>Previdencia Rural</i></li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chile Seguridades y Oportunidades - SSyOO<sup>14</sup> (Ingreso Ético Familiar - IEF)</li> <li>• Chile Solidario</li> <li>• Subsidio Único Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión Básica Solidaria</li> </ul>

<sup>13</sup> En 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).

<sup>14</sup> Subsistema de Seguridades y Oportunidades.



Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más Familias en Acción</li> <li>Red Unidos (Ex Red Juntos)</li> <li>Subsidios condicionados a la asistencia escolar</li> <li>Ingreso para la Prosperidad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Colombia Mayor</li> <li>Programa de Protección Social al Adulto Mayor</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avancemos</li> <li>Crecemos</li> <li>Superémonos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen no contributivo de Pensiones por Monto Básico</li> <li>Pobreza y Discapacidad</li> </ul>
Cuba		<ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen de Asistencia Social</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bono de Desarrollo Humano</li> <li>Desnutrición Cero</li> <li>Bono Solidario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (Bono de Desarrollo Humano)</li> <li>Bono Joaquín Gallegos Lara</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en el Salvador (Ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nuestros Mayores Derechos</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bono Social (ex Mi Bono Seguro)</li> <li>Mi Familia Progresiva</li> <li>Programa Bolsa Social (es Mi Bolsa Segura)</li> <li>Programa VIDA</li> <li>Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor</li> </ul>
Guyana	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Old Age Pension</i></li> </ul>
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Programme for Advancement through Health and Education</i> (Componente del Programa de Avance mediante Salud y Educación)</li> </ul>
Haití	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ti Manman Cheri tou nef</i></li> </ul>	
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)</li> <li>PRAF/BID Fase II</li> <li>PRAF/BID Fase III</li> <li>Programa de Asignación Familiar (PRAF)</li> </ul>	
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Prospera. Programa de Inclusión Social</li> <li>Becas para el Bienestar Benito Juárez</li> <li>Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresiva)</li> <li>Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, "Prepa Sí"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pensión para adultos mayores (ex programa 70 años y más)</li> <li>Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México</li> <li>Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores</li> <li>Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Red de Protección Social (RPS)</li> <li>Sistema de Atención a Crisis (SAC)</li> </ul>	
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Red de Oportunidades</li> <li>Bonos Familiares para la Compra de Alimentos</li> <li>Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>120 a los 65 (Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores)</li> <li>Programa Ángel Guardián</li> </ul>

Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tekoporã</li> <li>• Abrazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntos (Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65</li> <li>• Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progresando con Solidaridad</li> <li>• Programa Solidaridad</li> </ul>	
Saint Kitts y Nevis		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non Contributory Assistance Pension</i></li> </ul>
San Vicente y las Granadinas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Non Contributory Assistance Age Pension</i></li> </ul>
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono de Asistencia por Discapacidad</li> <li>• Pensión de Ciudadanos Mayores (ex Pensión para Adultos Mayores)</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignaciones Familiares – Plan Equidad</li> <li>• Tarjeta Uruguay Social (Ex Tarjeta Alimentaria)</li> <li>• Plan de Atención Nacional de Emergencia Nacional (PANES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión no contributiva por vejez o invalidez</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Misión Amor Mayor</li> </ul>

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

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 las personas que 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>15</sup>, estas intervenciones deberían abarcar sus múltiples aspectos y 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

<sup>15</sup> 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).

comprobación de ciertas condiciones, como la situación de pobreza, la edad, la discapacidad y otras.

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 estas fueran temporales y se condicionen a inversiones en capital humano en salud, nutrición y educación de niños/as, en poblaciones identificadas claramente mediante la focalización, con base en características particulares. Las primeras experiencias de transferencias monetarias condicionadas surgieron en México<sup>16</sup> y Brasil<sup>17</sup>, a mediados y finales de la década de 1990 y la cobertura de los programas de transferencias monetarias en el periodo 2000 – 2017 pasó del 3,6% al 20,7% de la población total de América Latina y el Caribe. 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 0,37% entre 2000 y 2017 (CEPAL, 2019b).

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). Así también, a pesar de las características comunes, los programas de transferencias monetarias dependen de las trayectorias institucionales de la política pública de cada país y de la economía política de las reformas del sector social (CEPAL, 2019b).

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

---

<sup>16</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>17</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).

de cobertura es un grave problema para la región ya que, en promedio en 2015, el número de personas aportantes en América Latina y el Caribe era 45 personas de cada 100<sup>18</sup>, situación que no ha cambiado desde hace tiempo, a pesar de las reformas estructurales que se han dado en los sistemas previsionales, entre 2005 y 2015 la proporción de cotizante con relación a la población ocupada aumentó 8 puntos porcentuales, pasando de 36,6% a 44,6%, sin embargo, todavía más de 5 de cada 10 trabajadores no cotiza al sistema de pensiones (OIT, 2018a). Existen grandes diferencias entre países en cuanto al nivel de cobertura: por ejemplo, el porcentaje de ocupados cotizantes en Uruguay es de 75,6% mientras que en Paraguay y Perú es de 21,4% y 25,6% respectivamente (OIT, 2018a). 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 que no cuenta con ingresos.

Otro reto para los sistemas de protección social, además de la baja cobertura, es la expansión del trabajo informal, que deja fuera de su cobijo a una gran parte de la población trabajadora porque no aporta a los sistemas instituidos de pensión. Los principales afectados son las familias en condición de pobreza, pero también aquellas personas altamente expuestas a condiciones vulnerables (Serafini, 2016), como los trabajadores informales y aquellos que han tenido trayectorias laborales inestables.

### *Transferencias Monetarias Condicionadas*

Los programas de transferencias monetarias condicionadas aparecieron en América Latina y el Caribe a mediados de los años noventa como resultado de las reformas de política pública 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 de los precios, exoneraciones de impuestos y subsidios al consumo (BID, 2017).

---

<sup>18</sup> La cobertura aumentó de 36,6% a 44,6% entre 2005 y 2015 (OIT, 2018b).

Las transferencias monetarias empezaron a implementarse como uno de los principales instrumentos de innovación de la política social, y aunque el 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 estas últimas, las metas de los programas son contribuir a la superación de la pobreza y fortalecer el capital humano (CEPAL, 2017b); 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 de hogares pobres (CEPAL, 2017b). Estos programas han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de cualquier prestación de protección social, articulando distintas acciones intersectoriales<sup>19</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. Debido a fallas en la presencia de la oferta pública en territorio para atender las necesidades de la población que participa en esos programas.

Las evaluaciones realizadas a los programas de transferencias dan cuenta de resultados positivos en el bienestar de las familias en aspectos como el ingreso, el consumo de alimentos y 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 hay evidencias sobre sus efectos positivos en el empoderamiento de las mujeres y reducción del trabajo infantil.

---

<sup>19</sup> En las áreas de salud, educación y nutrición.

Sin embargo, 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 trabaje en forma remunerada, sino porque sus actividades laborales son precarias e informales*. Esto tiene que ver con otra crítica a estos programas: podrían generar desincentivos para el empleo formal, considerando que están proveyendo ingresos a las familias que se encuentran fuera del mercado laboral. Sin embargo, en evaluaciones de impacto realizadas<sup>20</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>21</sup> (Vera Soares, Ribas y Osorio, 2007 en CEPAL, 2011b) y en algunos casos, también se 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

---

<sup>20</sup> Programas heterogéneos de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay.

<sup>21</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.

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>22</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).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, en general, siguen un patrón común en su concepción y enfoque focalizado, pero se ajustan a los contextos peculiares de los países donde se implementan. Tanta ha sido la importancia adquirida por estos programas que, desde la primera década del 2000, su cobertura ha aumentado considerablemente, de 3,6% al 20,7% entre 2000 y 2017 (CEPAL, 2019b). En el 2017, cubrían a 133,5 millones de personas en la región y 30,2 millones de hogares, lo que representaba alrededor del 0,37% del PIB regional, aproximadamente USD 148 per cápita (CEPAL, 2019b).

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).

La unidad de intervención de estos programas es la familia, no a los individuos que la componen; y en dentro de esta, se da un rol protagónico a la mujer. En la mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de 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

---

<sup>22</sup> Familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero que no participan del programa y familias que no satisfacen y sí participan, respectivamente.

papel histórico y socialmente asignado como cuidadoras y responsables de las actividades dentro del hogar, aunque es fuente de críticas en torno a los estigmas sobre el trabajo no remunerado de las mujeres y su posición dentro de la estructura social.

Por otro lado, las prestaciones que otorgan estos programas, además de las transferencias monetarias, incluyen transferencias en especie, apoyo y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcréditos cuya intención es impulsar el empoderamiento y autonomía económica de los destinatarios. Las modalidades de pago de las transferencias monetarias son diversas (pago en efectivo, tarjetas de crédito y vales, entre otras) (CEPAL, 2011b) y con el propósito de acercarse cada vez más a las poblaciones a las que van dirigidas.

Otra particularidad de estos programas es su orientación, ya que el énfasis puede estar en objetivos de corto plazo (provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo) o de 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>23</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 sanitarios y educativos, para mejorar la salud y el desarrollo individual y colectivo,

---

<sup>23</sup> Clasificación analítica, no empírica: pueden existir programas que no estén dentro de estas clasificaciones y cuyas características se solapen.



acumulando y mejorando los activos de capital humano. La transferencia es solo un insumo para financiar el costo que tienen los servicios (CEPAL, 2011a).

Los *sistemas o redes programáticas* podrían entenderse como una extensión de las dos tipologías anteriores, pero se diferencian por la adopción de un enfoque cualitativo distinto de las necesidades de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad y las prestaciones que ofrecen. 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, económicos y geográficos, entre otros). Lo que debe acercarse a las familias, y no al revés, es la propia oferta pública, de allí surge la lógica de un sistema de oferta articulado y activo (CEPAL, 2011a).

Paraguay implementa el programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad<sup>24</sup> Tekoporã, dentro de un sistema coordinado con otras instituciones para el cumplimiento de cada uno de sus componentes. Por lo tanto, se enmarca dentro de un sistema o red programática de políticas públicas.

En lo que se refiere a la población beneficiaria de Tekoporã, una crítica es que el grupo de población que más atención ha recibido es el de las familias con hijos en edad escolar—es decir, la población infantil y menor a 18 años—. Aunque existen evidencias de que este esfuerzo ha logrado una importante transformación de la protección social y sus efectos en las familias en Paraguay. Otra crítica fundamental a los programas de transferencias monetarias se refiere a las condicionalidades, porque estas podrían estar discriminando entre *pobres merecedores* y *pobres no merecedores*, lo cual se opone a la idea de la universalidad de la política social y estaría violando los derechos humanos básicos de asegurar 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

---

<sup>24</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.

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. Una crítica más 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, así, 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 realizadas a algunos de estos programas han mostrado que aumentan el empoderamiento de las mujeres al hacerlas destinatarias de las transferencias, pero que esto se ha vuelto cada vez más complejo. Este cuestionamiento se refiere, por un lado, al protagonismo de las mujeres y la división sexual – tradicional del trabajo, que, de darse un empoderamiento, sólo 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, de alcance regional, con financiamiento genuino y marcos normativos e institucionales en la mayoría de los países de la región, los posiciona como estrategias claves en el plano del impulso a los derechos ciudadanos básicos (Bastagli, 2009 en CEPAL, 2015). Y no solo a nivel del discurso, dada su continuidad, respaldo presupuestal e impacto real en los sectores populares; más allá de que ese impacto sea temporal y no se concentre en la raíz de los problemas.

### *Pensiones No Contributivas*

Los procesos de envejecimiento y de transición demográfica, por los que está pasando América Latina y el Caribe desde hace décadas, reclaman atención para cumplir con los

acuerdos de solidaridad intergeneracional que sustentan la distribución de los recursos públicos y la orientación de los sistemas de protección social (CEPAL, 2015).

El proceso de envejecimiento provoca profundos contrastes, vulnerabilidad de derechos y riesgos en la vejez, diferencias entre hombres y mujeres<sup>2526</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, surgieron en Brasil en 1991 con el programa FUNRURAL y luego se extendieron a toda la región.

Entre 2000 y 2016, los países que contaban con pensiones no contributivas pasaron de 7 a 26 y, en algunos países, la cobertura aumentó 20 puntos porcentuales (CAF, 2021). La cobertura del sistema de pensiones aumentó considerablemente (no contributiva más contributiva) pasando de 45,4% a 51,6% entre 2005 y 2015, especialmente debido al aumento de la cobertura de los asalariados del sector público y privado (OIT, 2018a).

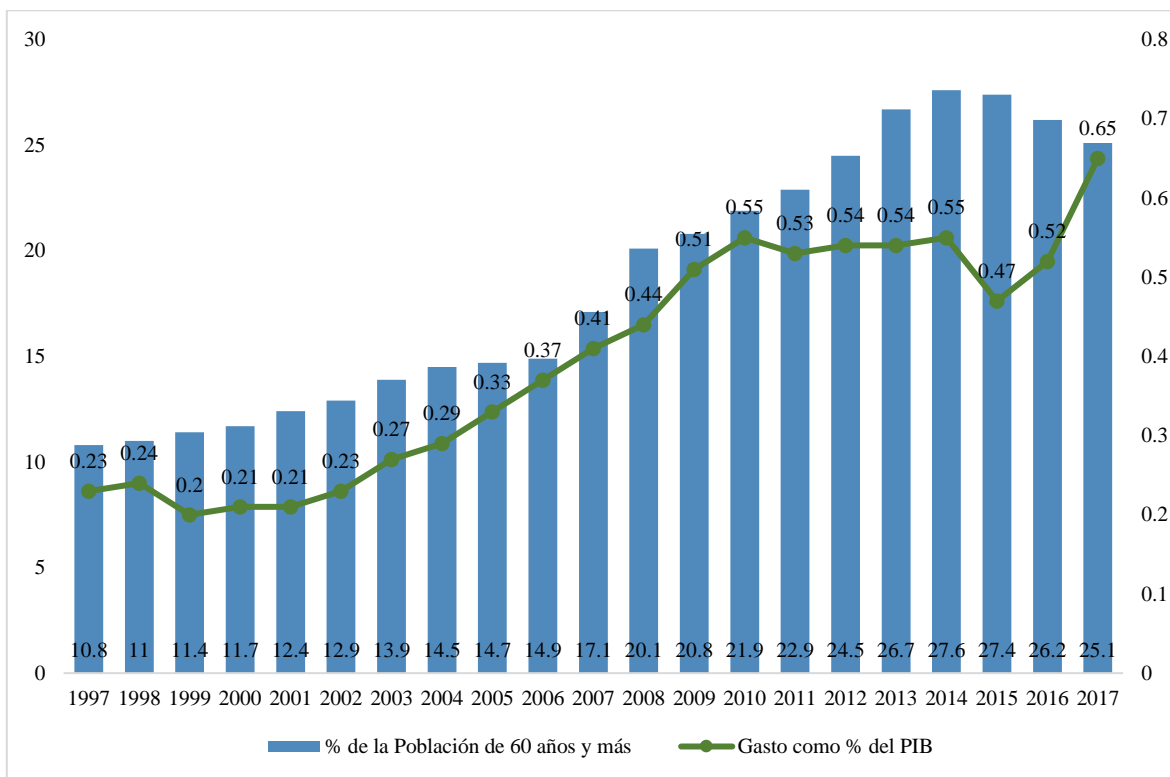
Según datos publicados en Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, 2021), aproximadamente 57 millones de personas en la región tienen actualmente 65 o más años y las proyecciones de población de las Naciones Unidas estiman que en 2040 se llegará a 111 millones de personas. Cerca del 20% de los latinoamericanos de este grupo de edad, unos 11,5 millones de personas, no accede a una jubilación o pensión (CAF, 2021) contributiva. En la región, cerca de 45 millones de personas de 65 años y más tienen acceso a una prestación en los sistemas de pensiones, lo que representa que tres de cada cuatro personas de este grupo están cubiertas por algún tipo de pensión civil o militar (Arenas de Mesa, 2020).

---

<sup>25</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>26</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).

**Gráfico 1. Población de 60 años y más y Gasto Público en Pensiones No Contributivas en América Latina y el Caribe (1997 – 2017)**



Fuente: Protección Social Universal en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019c).

En 2015, casi 24 millones de personas adultas mayores, que representaba 33% de la población de 60 años y más, que vivían en América Latina y el Caribe recibían pensiones no contributivas. Según se ve en el gráfico, la cobertura aumentó sostenidamente en los quince países de los cuales se tiene información.

Tanta es la importancia de las pensiones no contributivas que se reconoce 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 y enfocarse específicamente en la población que efectivamente se encuentra excluida y en condiciones de pobreza.

Históricamente, los sistemas de pensiones tuvieron como finalidad “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). Antaño, los sistemas de pensiones se basaron en esquemas obligatorios y contributivos (CEPAL, 2017d) representando un alto porcentaje en inversión social para 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, el gasto público en pensiones en 17 países, para 2017 alcanzó en promedio, 4,2% del PIB (Arenas de Mesa, 2020).

Según datos de la CEPAL, el nivel de gasto público en pensiones de América Latina y el Caribe, en promedio, entre 2010 y 2020 fue de 4,3% del PIB, mientras que en países como Brasil fue de 12,2%; en Argentina 10,5%, Uruguay 6,4%, Chile 6,3% y Paraguay 3,3% del PIB en el mismo periodo (CEPALSTAT, 2021). Muy por bajo el promedio regional se encuentran el gasto público en pensiones registrado en países como República Dominicana (2% del PIB); Guatemala (1,6% del PIB) y Honduras (0,8% del PIB), entre 2010 y 2010.

En décadas recientes, los cambios en los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe han tenido consecuencias económicas, sociales y políticas de gran magnitud (CEPAL, 2017d). Las principales reformas se han dado en la institucionalidad y financiamiento, en las reglas de acceso, en el tipo de beneficios que ofrecen, e incluso, en las políticas de protección a las personas adultas mayores (CEPAL, 2015). Todo eso pone de manifiesto la importancia de atender la heterogeneidad de condiciones laborales de los trabajadores<sup>27</sup> y en la vulnerabilidad con que se desenvuelven las familias en América Latina y el Caribe; la condición laboral impacta, sobre todo, en un amplio contingente de adultos mayores que nunca contribuyó a ningún esquema de pensiones (BID, 2013a) o que contribuyó de manera inestable o intermitente. Los sistemas de pensiones reproducen, en la

---

<sup>27</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 sólo cuatro de cada diez reciben una jubilación o pensión (CEPAL, 2013 en CEPAL, 2015).

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 por género, por condición étnico – racial y por lugar de residencia, 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, por medio de la *universalidad*<sup>28</sup> que reconoce el derecho de todas las personas a una pensión independiente de su estatus económico y su condición laboral, y por medio de la *focalización*<sup>29</sup> que se enfoca específicamente en la población que cuenta con ciertas características que la 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 los sistemas de pensiones no contributivas es que desincentivan el trabajo formal. A pesar de que, evaluaciones realizadas a estos programas han demostrado que se reduce la oferta laboral de los adultos mayores sin disminuir el ingreso familiar y que también impacta positivamente en el consumo de 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. Asimismo, es necesario asegurar que las pensiones no contributivas no reducen los incentivos de los trabajadores a contribuir (BID, 2013b), ya que, si las personas sienten que tienen asegurada una pensión, hayan o no participado en el mercado de trabajo, podría desincentivar su contribución a los sistemas de pensiones.

El principal problema que pretenden solucionar las pensiones no contributivas es la baja cobertura del sistema de pensiones, es decir, la intención de los programas es cerrar las

---

<sup>28</sup> Algunas pensiones universales se llevaron a cabo en Bolivia, Trinidad y Ciudad de México. En esta última se implementó una pensión alimentaria (CEPAL, 2015).

<sup>29</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).

brechas pensionales en la población de adultos mayores. Si bien, casi todos los países cuentan con este tipo de programas, los mecanismos de intervención, los resultados y los alcances son bastante heterogéneos. 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 por el otro, 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).

Como se ha dicho, 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 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, el lugar de residencia de la población (en Brasil, por ejemplo, un programa está destinado a la población rural y en Panamá se focaliza por regiones).

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 financia 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 cuadro (4) se observa que el gasto social,

como porcentaje del PIB en América Latina ha ido en aumento, considerando cada una de las áreas sociales; siendo la educación y la protección social las que captan mayores recursos. En contraste, la protección del medio ambiente y las actividades recreativas, cultura y religión, se han mantenido en el mismo nivel a lo largo del periodo 2000 – 2019.

**Cuadro 4. Gasto Social como porcentaje del PIB en América Latina, asignación por Área Social (2000–2019)**

Año	Actividades recreativas cultura y religión	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Gasto social total
2000	0,1	3,1	0,0	3,2	1,5	0,5	8,4
2001	0,1	3,3	0,0	3,3	1,6	0,5	8,8
2002	0,1	3,3	0,0	3,3	1,6	0,4	8,8
2003	0,1	3,3	0,0	3,3	1,5	0,4	8,7
2004	0,1	3,2	0,0	3,2	1,5	0,4	8,6
2005	0,1	3,3	0,1	3,3	1,5	0,5	8,7
2006	0,1	3,3	0,1	3,4	1,6	0,5	8,9
2007	0,1	3,4	0,1	3,3	1,6	0,6	9,0
2008	0,1	3,4	0,1	3,4	1,7	0,6	9,4
2009	0,1	3,8	0,1	3,9	1,8	0,6	10,5
2010	0,1	3,7	0,2	3,8	1,8	0,6	10,3
2011	0,1	3,7	0,2	3,7	1,8	0,6	10,1
2012	0,2	3,7	0,2	3,8	1,9	0,6	10,4
2013	0,2	3,8	0,2	3,9	2,0	0,7	10,7
2014	0,1	3,9	0,2	3,9	2,1	0,6	10,7
2015	0,1	3,9	0,2	3,9	2,2	0,6	11,0
2016	0,1	3,9	0,2	4,0	2,2	0,6	11,0
2017	0,1	4,0	0,2	4,1	2,2	0,6	11,2
2018	0,1	3,9	0,2	4,0	2,2	0,6	11,1
2019	0,1	4,0	0,2	4,2	2,3	0,5	11,3

Fuente: Extraído de CEPALSPAT (Gasto público social según clasificación por funciones del gobierno) (CEPAL, 2021a).

Los programas de pensiones no contributivas, al igual que los de transferencias monetarias condicionadas, corresponden a mecanismos de redistribución social, con limitaciones y méritos relacionados con el diseño y el presupuesto. El problema fundamental es que estos mecanismos permanecen al margen del ciclo distributivo primario, esto es, fuera de la esfera productiva y laboral como mecanismo principal de generación de ingresos. Lo que no niega que los programas de transferencias y de pensiones no contributivas hayan tenido éxito, al lograr instalarse como políticas de largo plazo, con alcance regional, y que se consolidan más allá de los periodos de gobierno y de sus diversos matices políticos.



Ahora bien, a pesar del aumento de los recursos públicos invertidos y la ampliación de la cobertura de este tipo de programas, es necesario mejorar la articulación de los sistemas de protección social tradicionales con los mercados de trabajo, y, sobre todo, mejorar sustancialmente la calidad del empleo, combatiendo la informalidad que coloca a grandes grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Como conclusión de este capítulo, una vez que se ha presentado un panorama de los enfoques analíticos más relevantes que justifican la incidencia o la abstención del Estado en el bienestar social; y que se ha delineado la trayectoria regional en la concepción y diseño de estrategias de política social, en el siguiente capítulo se aborda el caso del Estado Paraguayo, sobre la base teórico – conceptual del estructuralismo y su derivación actualizada del paradigma cepalino, el neoestructuralismo.

## CAPÍTULO DOS

### TRAYECTORIA SOCIAL DEL ESTADO PARAGUAYO ANTES DE 1989

Este apartado tiene el objetivo revisar *la trayectoria del Estado paraguayo, y específicamente, presentar su postura y acciones sociales antes de 1989*. Tal construcción histórica permitirá profundizar en el próximo capítulo, con la base teórica del estructuralismo y neoestructuralismo, el análisis del periodo 1989 – 2020. Sobre esta revisión se identifican los determinantes de la concepción de la política social en Paraguay, en las últimas décadas y la orientación de los dos programas sociales más importantes.

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 que implementa el Estado para enfrentar las consecuencias del funcionamiento del sistema capitalista. Estas acciones estatales 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.*

Varios son los aspectos sobre Paraguay que se destacan en la reflexión: las políticas sociales implementadas por el Estado han sido definidas según la orientación del modelo de crecimiento, el ritmo y la forma de inserción en la economía mundial y las características del Estado – Nación (García Agüero, M., 2012). La influencia de determinados grupos, en la articulación de fuerzas y la definición de las políticas ha priorizado sus intereses sobre otros. A esos grupos se les ha dado 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, lo que lleva a que gran porcentaje de población paraguaya aún viva en situación de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, aun cuando se

hayan dado avances en la atención social, no se han dado modificaciones en la estructura productiva, que se conjuguen con un desarrollo inclusivo.

En América Latina y el Caribe, Paraguay representa 1,83% de territorio total y en el periodo 1950 – 2020, pasó de representar del 0,91% al 1,09% de la población total de la región<sup>30</sup> (CEPAL, 2019d); ubicado en el centro de la zona sur del continente, su condición de mediterraneidad (al igual que la de 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, la ocupación en actividades laborales de baja productividad. Estas son algunas de las condiciones políticas y económicas que han afectado la gestión y funcionamiento de las instituciones, las acciones estatales, la asignación de recursos y los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida en Paraguay (Borda, 2010).

## **I. ESTADO PARAGUAYO ANTES DE 1954**

En este apartado se identifican acontecimientos ocurridos en Paraguay antes de 1954 con la intención de 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 oficialmente en 1930, época en que se instalaron las primeras empresas públicas que funcionaban como monopolios e incluían la administración

---

<sup>30</sup> Estimaciones y proyecciones de la población total en Paraguay y América Latina, según CELADE, División de Población de la CEPAL, Revisión 2017.

de los puertos y el transporte fluvial; la producción de alcohol, electricidad y telecomunicaciones.

La responsabilidad social del Estado paraguayo se hizo patente entre las décadas 1930 y 1940, cuando este 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 (1932 – 1935); el país transitaba por procesos de empobrecimiento y un aumento de necesidades de atención y asistencia social (García Agüero, S. M., 2017). 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).

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. El Estado asumía el control de la vida productiva, en el que se incluía la creación de las primeras empresas públicas, por lo que se convirtió en 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>31</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) para desplegarse 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 (MSPBS), del Dispensario Médico Bautista y otras instituciones similares, lo que también demostraba la influencia de la Iglesia, católica y evangélicas, en la atención social”. Se aprobaron el Estatuto Agrario, las reglamentaciones del trabajo asalariado; se creó el IPS<sup>32</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 financiarían con el aporte conjunto de los trabajadores, los empleadores y el Estado (Rojas

---

<sup>31</sup> Que se había iniciado en 1904.

<sup>32</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).

Villagra, 2014). Entre 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>33</sup>. Asimismo, el Estado intervino en el control de precios, las comisiones reguladoras, las juntas de comercialización y los organismos de crédito (CADEP, 2011).

Entre 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>34</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

---

<sup>33</sup> Coronel Oviedo es una de ciudades importantes de Paraguay, punto intermedio dentro del territorio para la movilización de productos y personas.

<sup>34</sup> Producción de energía, de transporte, de telecomunicaciones.

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 escasa capacitación de la población, por citar algunas limitaciones. 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).

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>35</sup> desalentaba la industrialización, que junto con lo reducido del mercado interno y la contracción productiva dada entre 1946 – 1949 originó el aumento de los precios internos y a la pérdida del poder

---

<sup>35</sup> Que según datos de la CEPAL en 1955 rondaba en 3.346.000 personas (CEPAL, División de Población).

adquisitivo de los salarios y los ingresos (Rojas Villagra, 2014), lo cual impedía sostener los esfuerzos desarrollistas.

## II. POSTURA SOCIAL DEL ESTADO EN EL PERIODO 1954 – 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, hasta 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 también se dio con un golpe de Estado liderado por Andrés Rodríguez. Durante su mandato, Stroessner se fue imponiendo 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>36</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 con sus intereses (norteamericanos, principalmente), asegurando el apoyo político, económico y militar (Rojas Villagra, 2014).

---

<sup>36</sup> Se instalaron pautas autoritarias de comportamiento basadas en concesiones y prohibiciones; lo que llevó a exclusiones, premios y sanciones para los ciudadanos y a la instalación de desigualdades económicas y sociales (García Agüero S. M., 2017).

El gobierno stronista puede 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 poder y de los mecanismos de represión**

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*; participaba en los servicios públicos estratégicos, como distribución de agua y electricidad, telecomunicaciones, así como servicios sanitarios, entre otros<sup>37</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 subordinación de los trabajadores a los intereses de la *trilogía dominante* formada por el Estado, el Partido Colorado<sup>38</sup> y las Fuerzas Armadas (FFAA)<sup>39</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

---

<sup>37</sup> Cemento, acero, flota mercante, líneas aéreas, alcoholes.

<sup>38</sup> Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado.

<sup>39</sup> Como encargada del control y la represión.



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>40</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 reconocidos como comunistas e incitadores.

En 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 prohibiendo y siendo cada vez más escasas, hasta llegar a suspenderse totalmente.

El gobierno implementó una política represiva de pacificación<sup>41</sup> que fomentaba relaciones desiguales, basadas en la centralización del poder, la negación de derechos y la apropiación de recursos por parte de ciertos grupos y élites. La *Ley de Defensa de la 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.).

---

<sup>40</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 Agüero S. M., 2017). Las industrias y empresas se ubicaban en el campo, la clase obrera tenía carácter rural.

<sup>41</sup> Que se implementaba para controlar a las masas de campesinos, trabajadores, estudiantes y partidos de oposición.

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 gubernamentales impulsaba políticas económicas para mejorar las condiciones de integración a la economía mundial (CADEP, 2011) y garantizar la estabilidad interna del país. La planificación, entre 1950 y 1960, se instaló en la gestión pública y junto con el crecimiento del Estado, se 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>42</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) Institucionalidad de las estrategias de apertura económica**

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 expansión de la frontera agrícola – que convertida en política de Estado – permitió el

---

<sup>42</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).

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 apenas era 4,2 años para la población de 15 años y más (CADEP, 2011).

La atención estatal seguía en el *Este*<sup>43</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. La influencia, especialmente la norteamericana<sup>44</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>45</sup> (García Agüero, S. M., 2017).

---

<sup>43</sup> Se dieron las condiciones para facilitar la producción y el intercambio comercial, mediante carreteras, silos, etc.

<sup>44</sup> La asistencia privada de EEUU se inició en 1923 (García Agüero S. M., 2017).

<sup>45</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).

La responsabilidad del Estado ante la sociedad se extendió 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 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) que estuvo bajo control del régimen, se enfrentó a la 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>46</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 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 minifundiaria de los alrededores de Asunción hacia el Este (CADEP, 2011).

La influencia de la Iglesia Católica<sup>47</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,

---

<sup>46</sup> La estructura de distribución de la tierra, caracterizada por la dualidad latifundio – minifundio, determinó 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>47</sup> La Iglesia Católica es la institución con mayor credibilidad en la sociedad paraguaya (Congreso Nacional, 2002).

atentaron contra el régimen y se presentaron como un modelo de organización y poder alternativo (Lara Castro, s.f.). La Iglesia Católica<sup>48</sup> apoyó a otras asociaciones como la Liga de Damas Católicas, la Liga Obrera Campesina, el Centro Estudiantil y la Federación de la Juventud Católica (Durán, 1990 en García S. M., 2017) que creó el Centro de Trabajadores Cristianos para competir con la Confederación General de Trabajadores (CPT) controlada por el Gobierno. La Iglesia Católica también influyó en la creación de la 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 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 1962 y 1971 se crearon el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamos para la Vivienda (BN Ay PpV) para atender los

---

<sup>48</sup> Estas asociaciones se dedicaban a apoyar con actividades caritativas a los problemas económicos y sociales (García Agüero S. M., 2017)

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 1962 y 1972 aumentó la tasa de actividad en el sector servicios y el número de trabajadores profesionales y técnicos, lo que de alguna forma marcó el inicio de la diversificación productiva hacia actividades menos tradicionales<sup>49</sup> (CADEP, 2011) y se dio un leve cambio: de la economía especializada en el sector primario – rural hacia una economía 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, que estos fueran 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 del Desarrollo Económico y Social (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). 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>50</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

---

<sup>49</sup>. Actividades distintas a las relacionadas a la agricultura.

<sup>50</sup> Con aumentos del PIB cercanos al 10% anual.

Yacyretá, movilizando gran cantidad de recursos y creando importantes fuentes de empleo (Carosini, 2010). Todo esto, entre 1972 y 1982, representó la ampliación para sectores económicos no tradicionales, como la construcción, el comercio y las finanzas (CADEP, 2011). Aunque 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 inversión para instalar empresas, sumado al control del comunismo<sup>51</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>52</sup> de la tierra paraguaya (CADEP, 2011). En esta década también se amplió la intervención estatal con la creación de instituciones financieras, de investigación, de asistencia técnica – crediticia y 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 –

---

<sup>51</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>52</sup> Tanto en precios como en financiación.

agropecuario (Carosini, 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 servicios públicos. Las seccionales coloradas<sup>53</sup> ubicadas en distintas localidades demostraban la influencia de la ANR en la vida social y política, pues actuaban *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, 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 instalado un modelo de sustitución de importaciones, como en 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 y el Caribe, debatiendo sobre las reformas para superar las condiciones de heterogeneidad que afectaban a los países y alcanzar el desarrollo mediante la promoción de la industria. En cambio, en Paraguay se implementaban estrategias públicas que ampliaban la frontera agrícola, el crecimiento económico basado en el sector primario y la atracción de

---

<sup>53</sup> Centros o comités políticos que siguen presentes en todo el país, se encargan 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).



las inversiones internacionales. Se reconocía que la reforma agraria era fundamental para impulsar el desarrollo, pero el proceso de extranjerización de la tierra y el inicio de la agroindustria, obstaculizaron la transformación de la estructura productiva agrícola y, acentuaron 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 1977 – 1980, impactando en 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 la construcción de la represa, la expansión de trabajos de mandos 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 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 y el Caribe 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 la recesión, junto con la emergencia de *los elefantes blancos del Estado*<sup>54</sup> (Borda, 2010) y la disminución 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 que también llegaron a Paraguay lo hicieron 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>55</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).

La industrialización en Paraguay ha sido históricamente moderada<sup>56</sup>, mientras que la economía ha dependido mayormente de la explotación y exportación de recursos naturales, de sus derivados, de la inversión extranjera y de los servicios. 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 también ha tenido un débil desarrollo, lo que contribuyó a la expansión estatal a través de la instalación de empresas y de servicios públicos con los 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

---

<sup>54</sup> El Aeropuerto del Este, el Hospital Nacional y varios edificios públicos.

<sup>55</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.

<sup>56</sup> Aunque algunos autores mencionan que “no existió industrialización”, para este trabajo de investigación se comparte la idea de que sí bien existió, esta fue “una escasa y atrasada industrialización” (García Agüero S. M., 2017).

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 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>57</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>58</sup>, lo que se tradujo en mayor activismo político (CADEP, 2011), la expansión de la clase media asalariada<sup>59</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 repercusión en la tasa de desempleo, que en 1972 era de 2,9% y 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

---

<sup>57</sup> Bancarios y comerciantes.

<sup>58</sup> Debido al auge de la construcción.

<sup>59</sup> La clase asalariada surge 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).

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, que implicó crecimiento sin precedentes, despilfarro de recursos, decadencia económica y política, así como crisis que afectaban al país y su posición en el mercado internacional. Todo esto tuvo por consecuencia el descontento social y económico.

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. Todo lo que derivó en la disminución del poder de la trilogía (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>60</sup> (CADEP, 2011) y las crecientes diferencias sociales y económicas. 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

---

<sup>60</sup> La especialización en la producción de *commodities* aumentó la migración campo – ciudad en busca de empleo.

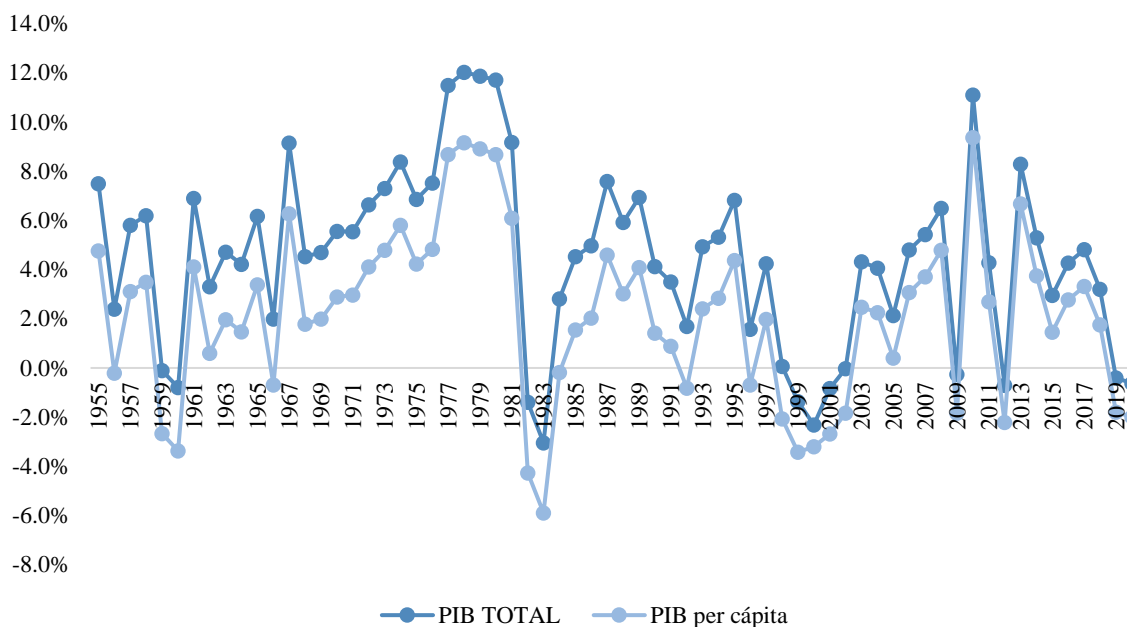
libertades públicas (Villagra, 2014). La gestión social durante el régimen dictatorial fue incapaz de lograr crecimiento económico equitativo y generar diversificación laboral y, al contrario, las políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar de la población se mostraban insuficientes (Serafini, 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.

### **III. CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL 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 ha dado principalmente a través de su relación con el capital extranjero y con base en el desarrollo del sector agroexportador, sin alterar los patrones existentes de propiedad, las condiciones de apertura y las relaciones desiguales y favoritistas. La segunda, que el papel que ha tenido el *comercio exterior no registrado* como uno de los elementos heredados en Paraguay desde el siglo XIX toma fuerza a partir de 1960 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 de mercaderías destinadas a 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.

**Gráfico 2. Evolución del PIB Total y del PIB Per Cápita en Paraguay. Años 1954 – 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico del BCP (2021).

En el largo plazo, el crecimiento de Paraguay fue en promedio de 4,5% entre 1954 y 2020, y el PIB per cápita, por su parte creció, en promedio, 2,1%. 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, cuando se dio un aumento exponencial; la tercera, entre 1978 y 1982, que tuvo una gran recesión; la cuarta, desde 1983 hasta 1999, en la cual la economía se recuperó, pero fue bastante inestable; la quinta, desde 2000 hasta 2020, cuando si bien en promedio ha habido crecimiento positivo, se ha transitado por importantes recesiones (BCP, 2021).

Tal como se vio en el gráfico, la evolución del PIB total como del PIB per cápita en Paraguay han tenido el mismo comportamiento y, aunque en promedio hayan sido favorables, al analizar los indicadores de desigualdad y de distribución de los ingresos – lo cual se verá en el próximo capítulo – persisten *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 período 1951 – 1990, la agricultura cedió participación en la composición 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) con base en 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 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 y la industria nacional tuvieron escaso desarrollo y, más bien, se financiaron las obras de infraestructura y capacitación mediante organismos e inversores internacionales. La estabilidad económica del país sirvió para atraer financiamiento y apoyo militar y político y mantener la legitimidad del régimen a nivel internacional.

Respecto a la población del país, la tasa de crecimiento anual, promedio entre 1950 y 2020 fue de 2,3%. En el periodo 1950 – 1969 la población fue creciendo en 2,6% anual, para ir disminuyendo hasta 1974. El nivel máximo de crecimiento poblacional se dio en 1983 y

1984 al llegar a 3%. A partir de entonces, el crecimiento de la población decreció considerablemente, hasta hoy, cuando crece a 1,2%.

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 y el Caribe ya superaba el 70% (CELADE, 2021), cuestión que 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 de 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 1954, con el inicio de la instalación 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 reinvertir 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 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 extraordinario post Itaipu*, 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 incluyen 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, ha mantenido las estructuras de la propiedad de los recursos y los beneficios del crecimiento, los que no se han redistribuido 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>61</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, la puesta en vigencia de las normativas y la creación 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,

---

<sup>61</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).

S. M., 2017). Entre 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.

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 de trabajadores formales o asalariados y contribuyentes al sistema de seguridad social (IPS).

El Estado, en el periodo aquí revisado, justificó su presencia e intervención por 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, haciendo que las deudas sociales<sup>62</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 – 2020, con el marco teórico del estructuralismo - neoestructuralismo, que busca 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 logra cumplir con los objetivos de brindar mejores condiciones de vida a la población excluida, pobre y vulnerable.

---

<sup>62</sup> Si un país es muy desigual, esta es una causa central de que la pobreza aumente y no retroceda, porque aún los avances económicos a través de la desigualdad no llegan a los sectores con mayores dificultades (Congreso Nacional, 2002).

## **CAPÍTULO TRES**

### **ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO EN PARAGUAY**

En líneas generales, se ha dicho que la política social es el conjunto de estrategias que el Estado diseña e implementa para atender a toda la población en educación, salud, vivienda, seguridad, protección social y servicios públicos. Estas acciones son necesarias, considerando que las políticas económicas presentan, en la práctica, limitaciones para la integración social plena a través del empleo en actividades productivas. Se hace hincapié, asimismo, en que la tendencia -especialmente en los últimos decenios- es que esos programas se destinen a los sectores más vulnerables y excluidos. Se asume que la orientación, los matices y las características de estos programas están en función con las capacidades financieras y prioridades político-partidarias de cada país.

En este capítulo se analizan las estrategias de apoyo social en Paraguay en su evolución reciente. Un tema fundamental del análisis es que, la pobreza y la desigualdad dificultan la inclusión social a través del trabajo. Tanto que, se reconoce que los principales instrumentos de política económica han buscado reactivar el crecimiento, elevar la productividad y aumentar la formalización del empleo.

Así es que, más adelante, se examinan dos programas de transferencias de recursos, Tekoporã, y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza. El punto de partida del análisis es 1989 marcado por la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner para concluir el estudio en 2020.

En efecto, resulta imperativo reflexionar sobre las razones que impiden la modificación de una estructura social paraguaya; una estructura caracterizada por sus índices de pobreza y desigualdad, pese al crecimiento económico y otros indicadores económicos favorables. El argumento sobre el cual se desarrolla este trabajo es que no es posible elevar los niveles de bienestar social, mientras en el modelo económico de Paraguay persista la concentración de recursos y la apropiación desigual de los beneficios.

En el primer apartado se discuten los aspectos económicos que han determinado las prioridades y resultados alcanzados desde la caída de la dictadura en 1989. Esto sienta las bases para argumentar, desde la *heterogeneidad estructural y la especialización productiva*, cómo y por qué se han mantenido *la cultura de privilegios*<sup>63</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 políticas económicas pretende interpretar la orientación de estas frente a las necesidades de la población, identificar los actores involucrados, sus intereses, tensiones y luchas, así como los mecanismos de negociación.

Seguidamente, se debaten las estrategias sociales para reconstruir el proceso de conceptualización de la política social, para lo cual se recurre a programas y planes de gobierno, informes presidenciales, investigaciones académicas y otros trabajos relacionados, con el propósito de comprender *la postura ideológica* que guía las políticas y el sistema de protección social del Estado paraguayo, los avances, limitaciones y tensiones en cuanto a la *equidad distributiva, la inclusión y el desarrollo*.

Y, posteriormente, se analizan los programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores y se exponen los determinantes de *los programas de lucha contra la pobreza, en el contexto de las políticas sociales en Paraguay*, sustentándose en sus objetivos, cobertura, presupuesto, impactos y desafíos. La intención es evidenciar y explicar que, a pesar del diseño e implementación de estos programas, mientras no se modifique la estructura productiva y el funcionamiento del sistema económico, no será posible transformar la estructura social y disminuir de forma consistente la pobreza y la desigualdad.

Como punto central de la argumentación se subraya que cualquier análisis de la situación económica y social de Paraguay hoy, no puede obviar el problema histórico y persistente de la concentración de la tierra, ni las secuelas que dejó la dictadura de Alfredo Stroessner. La concentración de la tierra es reconocida como el origen y el centro de organización de todo el sistema socioeconómico del país y las secuelas del gobierno de Stroessner se avizoran 30 años después, en las dinámicas de crecimiento y de desarrollo.

---

<sup>63</sup> Relaciones favoritistas se refieren también a la cultura de privilegios y prebendas entre las elites políticas y económicas.

## **I. POLÍTICA ECONÓMICA Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA**

Una de las proposiciones que guía este trabajo es el carácter preponderante de la política económica, sobre la política social, antes y después de 1989, lo que afecta la definición y los alcances del resto de las políticas públicas. A partir de entonces y a lo largo del periodo de estudio, se replanteó el papel del Estado y sus mecanismos de intervención, se promulgó una nueva Constitución Nacional, se implementó la reforma educativa, se fortaleció la universalidad en la salud, además de otras acciones. Los programas de combate a la pobreza, dentro del sistema de protección social, durante estos años, aparecen como mecanismos de respuesta y la materialización de la responsabilidad estatal de combatir la transmisión de la pobreza y procurar la calidad de vida para todos y todas.

Aquí se revisan las políticas económicas ejecutadas en el periodo 1989 - 2020 a fin de analizar su orientación, alcance y prioridades con relación a la estructura productiva. Para eso, en los casos en que fue posible, se recurrió a los planes y programas de cada periodo de gobierno; y en los que no fue posible, se revisaron estudios e investigaciones de diferentes autores sobre la trayectoria política y económica del Estado paraguayo.

En primer lugar, se recuperan cronológicamente las acciones económicas de cada uno de los periodos de gobierno, el discurso y los temas atendidos. En segundo lugar, se presentan las características de la estructura productiva y del crecimiento. Y, en tercer lugar, se discuten el tipo de política económica y sus implicancias, 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.

### **A) Políticas para el crecimiento y el comercio internacional**

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, se instauraron las propuestas del Consenso de Washington que incluyeron medidas de liberalización económica, reformas tributarias y reducción de la intervención estatal.

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) que reconoce que la política económica “tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del 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” (Artículo 176).

La revisión que se hace en este apartado sobre las acciones económicas de los gobiernos a partir de 1989 toma en cuenta esta afirmación y tiene la intención de evidenciar cómo han influido las políticas económicas 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 y el Caribe son las causas del subdesarrollo; especialmente la especialización productiva que contribuye a la diferenciación “entre y dentro de los países”. Lo que provoca concentración de recursos y ganancias, afecta la composición poblacional y genera empobrecimiento y vulnerabilidad.

La concentración de la propiedad de la tierra es otro aspecto relevante, que influye en las políticas públicas y que tiene repercusiones en todas las actividades económicas y productivas en Paraguay. El análisis desde el estructuralismo procura interpretar la posición del Estado, luego de la caída de la dictadura y reconocer, con base en las dimensiones analíticas seleccionadas, la transición de la concepción de la política social y el cumplimiento de los compromisos sociales que propone este marco teórico.

### *Primeros Años de la Transición*

Luego de la caída de la dictadura, 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 con 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, este gobierno disponía leyes económicas liberales y desreguladoras, priorizaba la producción primaria, especialmente agrícola y de exportación, además de introducir cambios impositivos y financieros. Las principales cuestiones que interesaban a este gobierno fueron el Programa de Estabilización (fiscal y financiera), la Reforma Agraria Integral y el Programa de Reactivación, Crecimiento y Desarrollo (Carosini, 2010). Estas acciones tenían el propósito de reordenar el sistema fiscal, privatizar las empresas públicas y garantizar las inversiones de capital extranjero (CIDOB, 2016). Las 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 se puso en marcha la ley de privatizaciones (García Agüero, S. M., 2017)<sup>64</sup>. Durante este periodo también se firmó el Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En estos años, las bases estructurales de la economía estaban totalmente desfasadas, lo cual representaba grandes oportunidades para poner en marcha las reformas: se devaluó el Guaraní<sup>65</sup>, se fijó un solo tipo de cambio y se eliminaron las tasas a las operaciones financieras, lo cual favoreció a las exportaciones y lo que, al principio, estimuló la producción; aunque la suba de precios, la mala racha en el sector agrícola y la caída de los precios internacionales de los principales productos afectaron negativamente a la economía. Aspectos relacionados con el narcotráfico y el contrabando no fueron atendidos durante este gobierno, lo cual afectó la gestión de Rodríguez (CIDOB, 2016).

En el *segundo gobierno*, Juan Carlos Wasmosy (1993 – 1998), primer presidente civil elegido en elecciones libres, se siguieron impulsando las políticas de libre mercado, de reducción y de intervención estatal, aunque las privatizaciones, la reforma del Estado, la modernización de la industria 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).

---

<sup>64</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 y el Caribe (CADEP, 2011).

<sup>65</sup> Moneda de Paraguay.



Se promulgaron la Ley de Bancos y la Ley de Seguros, la Ley de la Industria Maquiladora de Exportación y la Ley de Reformas Sectoriales de Inversión (Carosini, 2010).

Este presidente recibió críticas y se enfrentó a divisiones políticas, su falta de experiencia política, aun cuando fuera afiliado al Partido Colorado, así como las crisis internas, le restaron eficacia y legitimidad a su gobierno, repercutiendo en el alcance y efectividad de sus 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. En este periodo se crearon puertos y zonas francas, se impulsó la industrialización de materias primas, el ensamblamiento de instrumentos y de 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 reformas legales, que se ejecutaron, se incluyeron recortes en la administración financiera del Estado, la función pública, los servicios públicos, la transformación y reorganización de entidades públicas descentralizadas y la modernización de organismos de administración central (Carosini, 2010). Si bien, el programa de gobierno se elaboró con la intención de implementarse durante todo el periodo 1998 – 2003, estuvo vigente sólo unos pocos meses, debido a la crisis política de 1999<sup>66</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, 2010). Durante este gobierno, se planteó el desarrollo económico con alcance social y la estimulación de la producción agropecuaria.

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

---

<sup>66</sup> Lo que llevó a la renuncia del Presidente Cubas en marzo de 1999.

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>67</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, 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 sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo con apoyo de la iniciativa privada, eliminando los obstáculos e ineficiencias estructurales del sistema productivo e institucional; lograr el aumento sostenido y sostenible del PIB real per cápita, el aumento de los puestos de trabajo y la reducción de la pobreza (Carosini, 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; así como impulsar reformas y privatizaciones. Todo ello 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 retrasaron 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 siguieron 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 coherentes con el cambio político y económico que trajo la caída de

---

<sup>67</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).

la dictadura. En esta primera etapa se dio la ampliación de la presencia de Paraguay en el mercado internacional y, con ello, aumentó 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, como *proveedor* de materias primas de origen agropecuario y forestal y como *consumidor* de bienes industrializados (Fundación Rosa Luxemburgo - Base IS, 2009).

### *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, enfrentando una importante recesión económica, con altos niveles de pobreza, desempleo, déficit fiscal y un 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. Las áreas prioritarias de Duarte Frutos fueron la modernización del Estado, la política social y el crecimiento económico.

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>68</sup>, promulgó la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal<sup>69</sup>, reformó la banca pública y creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), introdujo cambios en el Ministerio de Hacienda con el propósito de aumentar la transparencia, la eficiencia, el nivel de cumplimiento tributario y los ingresos fiscales (CADEP, 2011).

Entre 2003 y 2006, se firmaron acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para introducir varias reformas (fiscales y financieras) e impulsar la reactivación de la economía (Carosini, 2010). El gobierno, con la intención de legitimar las negociaciones y

---

<sup>68</sup> Para lo cual creó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

<sup>69</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).

antes de concretar uno de los convenios<sup>70</sup>, solicitó el aval de los sectores empresarial y político<sup>71</sup> (CADEP, 2011).

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>72</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, 2010).

El gobierno de Duarte Frutos ejecutó 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 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 e implementó medidas para reducir la participación extranjera en los asuntos nacionales. Este periodo de gobierno, aun 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*, así como la implementación de programas no contributivos, las transferencias monetarias y las pensiones sociales.

---

<sup>70</sup> Acuerdo *Stand By*.

<sup>71</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>72</sup> Principalmente en infraestructura vial.

El inicio de las reformas estructurales que impulsó Duarte Frutos se vio enfrentado a críticas y resistencias por parte del Congreso Nacional, lo cual dificultó la reconciliación entre el crecimiento económico y la rigidez presupuestaria, que al mismo tiempo requería de la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones públicas (Comisión Europea, 2017).

### *Breve Alternancia*

En 2008 asumió el *sexto gobierno*, el de Fernando Lugo (2008 – 2012) 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>73</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.), debido principalmente a la composición mayormente colorada del Congreso Nacional (Fundación Rosa Luxemburgo - Base IS, 2009).

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>74</sup>, aumento de su capacidad competitiva, armonización y coordinación de las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado (CADEP, 2011).

---

<sup>73</sup> Una unión de partidos de oposición y movimientos sociales, barriales, campesinas y sindicales.

<sup>74</sup> En especial las fincas agrícolas.

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, la inserción internacional y combatir la pobreza y exclusión social (Carosini, 2010).

En el periodo de Lugo se mantuvo el equilibrio en las finanzas públicas y el nivel de crecimiento de las exportaciones y mejoraron los servicios sociales y de salud<sup>75</sup>. Esto, 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 produjeron reformas y avances en la recaudación fiscal, Paraguay seguía en los últimos lugares en América Latina y el Caribe en captación tributaria (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 destacan la corrupción y el trato privilegiado que seguía gozando una parte de la élite política, la expansión de las multinacionales de agronegocios a expensas del campesinado y el deterioro ambiental, lo cual dificultaba cualquier iniciativa de reforma (Deutsche Welle, s.f.), 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 tenían 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 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*,

---

<sup>75</sup> Aun cuando el 40% de la población vivía en pobreza y 20% en pobreza extrema.

afiliado al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Franco, al asumir la presidencia, aseguró que se mantendrían y ampliarían los programas contra la pobreza, la cobertura de la atención en salud, las acciones de desarrollo rural, la infraestructura, la financiación, la industria y la generación de empleo (ABC Color, 2012).

En el Informe Presidencial de Franco se menciona que se alcanzó “récord de inversiones extranjeras y nacionales, se incrementó la producción e industrialización de cereales, oleaginosas y carne, se emitieron Bonos Soberanos, se implementó el Impuesto a la Renta Personal, se instaló el Registro Único de Información Social, se actualizó la cartografía catastral rural, se incrementó la dotación en infraestructura<sup>76</sup> y aumentaron los 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 que en el 2012 se puso en marcha el “Plan de Acción de la Alianza Público – Privada para la Eliminación de la Pobreza Extrema con énfasis en la familia (APEX)” que buscaba atender los problemas sociales más críticos de la población (Presidencia de la República del Paraguay, 2013). APEX planteaba un sistema de diagnóstico y clasificación de las familias en situación de pobreza enfocando las acciones públicas hacia el empleo, la titulación de territorios, los créditos y la asistencia técnica, la educación, la salud y la organización de asociaciones (Gabinete Social, 2019).

Al finalizar el gobierno de Franco, asumió Horario 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 era “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 buscaban “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 (...)

---

<sup>76</sup> Ampliación de las líneas de energía eléctrica y construcción del acueducto en el Chaco.

y otras medidas para a mejorar la gestión y las posibilidades de desarrollo” (Presidencia de la República del Paraguay, 2014b).

Uno de los compromisos del gobierno de Cartes fue la *participación de todos los sectores de la sociedad*, compartiendo la responsabilidad y apropiándose de las acciones para mejorar el capital humano, los componentes de salud, educación<sup>77</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.

Los ejes estratégicos del gobierno de Cartes incluyeron “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 este gobierno, los objetivos de las medidas estatales implementadas 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 (Presidencia de la República del Paraguay, 2017). 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 incluyeron transformaciones en las reglas fiscales, como por cambios en la estructura del Impuesto al Valor Agregado (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

---

<sup>77</sup> Que abarca la infraestructura, los recursos humanos e insumos (Portal Guaraní, 2013).



recaudación de los impuestos y modificar la composición del gasto público hacia la inversión nacional, la presión fiscal de Paraguay seguía 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.).

El *noveno presidente* de la República del Paraguay es Mario Abdo Benítez (2018 – 2023). Al inicio de este gobierno, se expuso que la gestión económica se basaría en mantener la solvencia y estabilidad macroeconómica, en un contexto regional inestable. Desde el Equipo Económico Nacional (EEN) se presentó un conjunto de acciones para reactivar la economía, que incluían inversión en obras públicas, apoyo a la producción y el comercio y la ayuda social. Se esperaba que estas acciones generasen puestos de trabajo y beneficiasen de manera directa a más de 150.000 familias en situación de vulnerabilidad y fomentasen el comercio y la inversión privada (Presidencia de la República, 2019).

En el Primer Informe de la Presidencia de Abdo se expone que para la reactivación económica se desarrollaron estrategias de regularización transparente, reducción del riesgo de la tasa de interés y combate a la evasión tributaria. Así mismo, se impulsó la modernización y la simplificación del sistema tributario para una recaudación más equitativa, minimizando costos (Presidencia de la República, 2019). La reforma tributaria se materializó con la Ley 6380/2019 de la “Modernización y simplificación del Sistema Tributario Nacional”.

La estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento del sistema monetario y financiero transitan hacia la mayor solidez y dinamismo (Ministerio de Hacienda, 2019b). Al finalizar el 2019, Paraguay se ubicaba entre los países con menor tasa de inflación de la región (CEPALSTAT, 2019). La mejora en la economía, tal como se dio en periodos anteriores, podría estar relacionado con los avances para la inclusión financiera, el fomento del trabajo y el desarrollo, a través de créditos y servicios para impulsar a diferentes sectores económicos (Ministerio de Hacienda, 2017).

La llegada de la pandemia del COVID – 19, en 2020 puso a prueba al gobierno de Abdo Benítez debido a que era necesario preparar al sistema sanitario y de protección social para amortiguar los efectos negativos que se esperaban. Entre las medidas que se

implementaron se destacan la puesta en marcha de políticas económicas y sociales para mantener el empleo y las condiciones de vida de la población (Ministerio de Hacienda, 2021).

Las principales acciones implementadas se referían al apoyo fiscal, social y financiero, establecidas a través de la Ley de Emergencia y, posteriormente el Plan de Recuperación Económica Ñapu'a Paraguay durante el segundo semestre del 2020. Se reconoce que, gracias a la implementación de esas medidas, la caída económica no fue demasiado brusca lo cual representó una tasa de crecimiento de tan solo 0,6%, una de las contracciones económicas más bajas en la región (Ministerio de Hacienda, 2021).

Por su parte, las medidas fiscales y monetarias equivalían al 5,5% del PIB, si bien esto trajo consigo que la deuda se incrementara 11 puntos porcentuales y el déficit fiscal llegue al 6,1% del PIB. En 2020, el sector de obras públicas fue clave por el récord de inversión pública que alcanzó 3,6% del PIB, siendo uno de los principales motores para la recuperación económica y la protección del nivel de empleo (Ministerio de Hacienda, 2021).

A lo largo de treinta años, el Estado paraguayo transitó por etapas de ensayo y error para adaptarse a los nuevos tiempos. Sin embargo, la influencia de los intereses políticos y económicos, las tensiones partidarias y las presiones internacionales, influyeron en las políticas económicas. El enfoque principal era proteger la estabilidad macroeconómica, promover la apertura y la liberalización comercial. Estas han sido características fundamentales de la economía paraguaya en los últimos años.

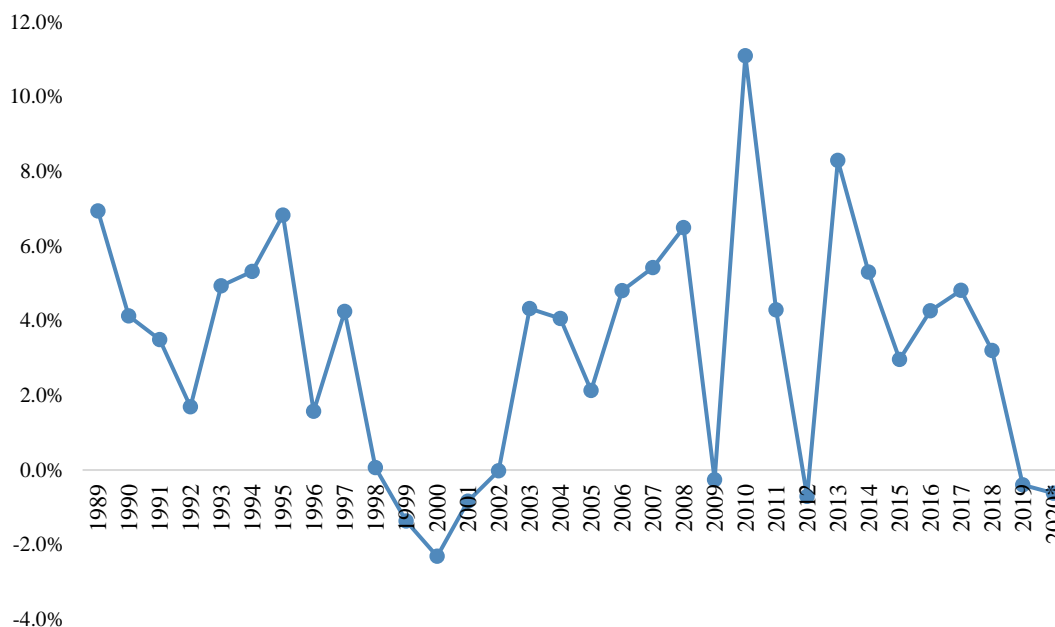
## **B) Estructura productiva y crecimiento económico**

La finalidad de la revisión de la estructura productiva y el crecimiento económico en el periodo 1989 – 2020, es identificar las prioridades, la orientación y el impacto de las políticas económicas en la estructura social en Paraguay.

En primer lugar, como ya se expuso, la estructura productiva se sostiene principalmente en el sector primario y, de este dependen, a su vez, el empleo y las actividades productivas<sup>78</sup> (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute, 2017).

La revisión del crecimiento económico en Paraguay muestra que, efectivamente, se ha dado un crecimiento favorable, con una media de alrededor de 3,3% en 1989 – 2020 (BCP, 2021). Asimismo, se evidencia que la trayectoria se ha mantenido a pesar de algunos *shocks* negativos, como la caída de los precios internacionales de los *commodities* desde 2012, la sequía en el 2019 y la crisis del COVID – 19 en 2020.

**Gráfico 3. Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1989 – 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del Informe Económico (BCP, 2021).

En general, como se mostrará más adelante, la evolución positiva del crecimiento económico no se ha traducido en mejores condiciones de vida para la población. Por ejemplo, si se analizan los datos de ingreso per cápita<sup>79</sup>, resaltan grandes diferencias, ya sean por

<sup>78</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>79</sup> Según lo que reporta el INE en su Boletín de Principales Resultados de Pobreza Monetaria 2020.

grupos de población, sexo, territorio, quintiles de ingreso. Esto estaría indicando que *crecer no es suficiente para distribuir con equidad*. Esto último tiene que ver con que, el crecimiento y la política económica tuvieron leve impacto en el empleo y, por lo tanto, en la pobreza y la desigualdad (CADEP, 2020).

El aumento de la productividad se ha dado fundamentalmente en el sector primario donde la agricultura es la actividad más importante; un sector que, desde la década de 1970 comprende un modelo dual de producción polarizado entre *los agronegocios y la agricultura familiar*. La producción intensiva también afecta al medio ambiente y a la población rural, es la que sustenta y abastece todo el sistema económico del país. Por un lado, *los agronegocios* se caracterizan por la expansión (tanto territorial, como económica), la 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 ciertos grupos (de capital extranjero en la mayoría de los casos) y tiene escasa diversificación (concentrando la producción en unos pocos rubros como la soja y el trigo, por ejemplo) (Rojas Villagra, L., 2009).

Por otro lado, *la agricultura familiar* campesina refiere a la “actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción, siendo esta básicamente de autoconsumo y de renta de una finca, que, además no contrata en anualmente a más de 20 jornaleros (...) y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas (...)” (Congreso Nacional, 2019). La agricultura familiar representa el 90% de las fincas productivas en Paraguay, siendo un sector estratégico para reducir a la mitad a la población en pobreza extrema<sup>80</sup> (FAO, 2011). Son varios los problemas a los que se enfrenta la agricultura familiar, por ejemplo, el contrabando de frutas y hortalizas, los bajos precios, el acceso a créditos, la degradación del suelo, la intermediación y el acceso a los mercados. Ante estas condiciones, los productores de la agricultura familiar se exponen 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. La

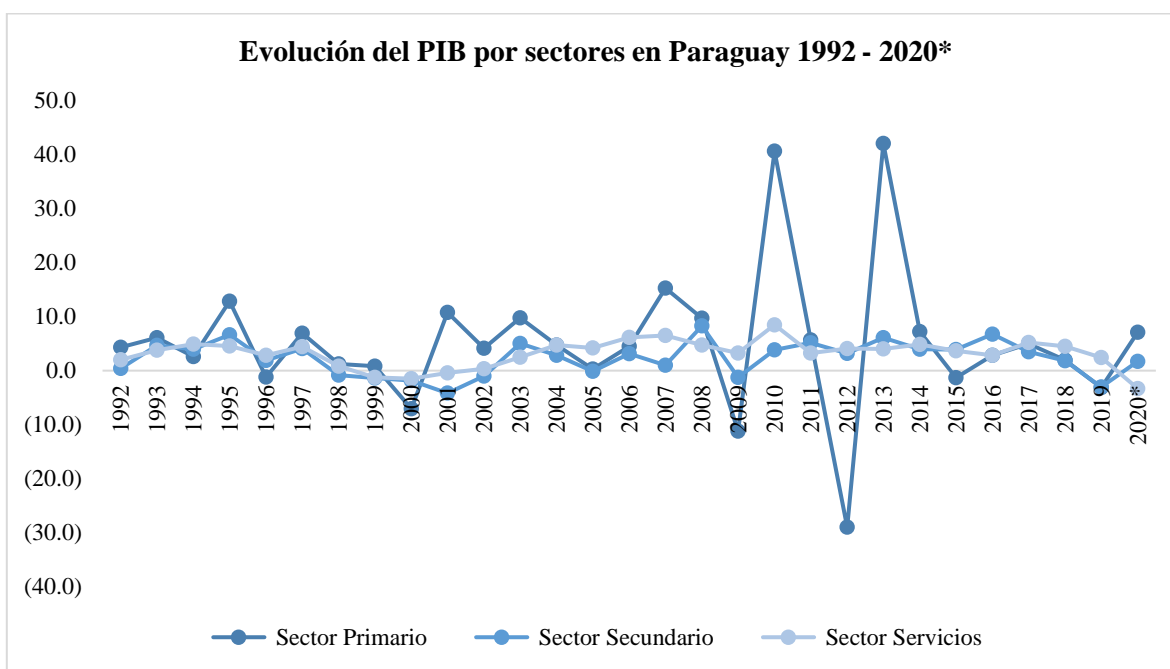
---

<sup>80</sup> En la publicación, de 2011, el nivel de población en pobreza extrema estaba en torno al 19% (FAO, 2011).

expulsión, explicaría, en parte, el *alto grado de informalidad de la economía paraguaya* debido a las escasas oportunidades de empleo. Esta informalidad es a la vez *causa y efecto*: causa desigualdad social y es efecto de la incapacidad del Estado para la transformación económica y la redistribución de los beneficios y los 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, las exportaciones se sostienen en algunos pocos productos, primarios, casi en su estado natural, y que, según datos de la CEPAL (CEPAL, 2018), representan alrededor del 70% del total de las exportaciones (1989 – 2018).

**Gráfico 4. Evolución del Producto Interno Bruto por Sectores en Paraguay. Años 1992 – 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del Informe Económico (BCP, 2021).

Específicamente, entre 2000 – 2018, la CEPAL informa que se exportó principalmente electricidad, semillas de soja, fibras de algodón, carne, madera, aceites,

harinas, cereales. Las importaciones, en el mismo periodo, comprenden fundamentalmente bienes de consumo (duraderos y no duraderos<sup>81</sup>), bienes intermedios y de capital<sup>82</sup> (CEPAL, 2021b).

Paraguay es el cuarto exportador mundial de soja, primer exportador de energía eléctrica y azúcar orgánica; segundo exportador de stevia; tercer exportador de yerba mate; sexto exportador de maíz y el séptimo exportador de carne bovina (ARP, 2017), haciéndolo un país 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>83</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 contradictoriamente, la mayoría de los indicadores de nutrición no han mejorado*: Paraguay se ubica en el puesto 61 de 113 países en el Índice Global de Seguridad Alimentaria (Global Food Security Index, 2020).

Durante las tres décadas que abarca este estudio, la estructura económica se concentró en la producción dual, determinando todo el sistema económico y social. Paraguay, como país con gran dependencia de sus recursos naturales, se enfrenta a dificultades en la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, siendo absorbidos por ciertas élites. *La cultura de privilegios y la apropiación desigual de los recursos*, que caracterizaba la época anterior, después de 1989 se mantienen, con mayor avance de la agroindustria, reducción de agricultura de subsistencia y mayor *marginalización y pobreza* para los trabajadores rurales.

En cuanto al empleo, es preciso recalcar que, excluyendo del análisis a la agricultura, *los sectores que más han crecido son los de baja productividad*<sup>84</sup>. El Banco Mundial destaca que la economía paraguaya se encuentra en un periodo de *transformación estructural*,

---

<sup>81</sup> Automóviles, artefactos eléctricos, alimentos, bebidas y tabaco.

<sup>82</sup> Combustibles y lubricantes, sustancias químicas y maquinarias, aparatos y motores; elementos de transporte y accesorios.

<sup>83</sup> Proveedores de los bienes terminados.

<sup>84</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.

pasando de una economía basada en la agricultura a una economía basada en servicios (OCDE, 2018), pero que se 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 quedarse fuera de la seguridad social<sup>85</sup>.

Si bien han aumentado los indicadores de empleo, la formalidad y la calidad siguen siendo importantes desafíos. La informalidad, que afecta a un gran porcentaje de trabajadores fuera de la agricultura, es alarmante, debido a que su mayoría no percibe salario mínimo y están fuera de la cobertura del sistema de protección social (OCDE, 2018). Según datos del INE, la informalidad afecta, en promedio, al 64,8% de los trabajadores de 15 años y más que se desempeñan en actividades no agropecuarias (INE, 2021a).

La agricultura ha predominado ante las inversiones públicas, la industria y los servicios (CADEP, 2020). Según CADEP (2020), el aumento de la actividad agropecuaria se debió a la política de fomento de la producción por rubro y a la expansión de la frontera agrícola y la demanda internacional.

El crecimiento económico en Paraguay en el periodo 1989 – 2020, a pesar de ser favorable, ha sido también volátil, dependiente y concentrado (OCDE, 2018). Algunas de las principales limitaciones que han impedido la inclusión social son, como ya se expuso en el apartado anterior, la especialización productiva y la desigual asignación de 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 crear empleo formal y de calidad.

Las medidas ejecutadas por los sucesivos gobiernos no han tenido el impacto distributivo suficiente como para mejorar de forma sostenida la calidad de vida de la población. Antes bien, debido a la especialización productiva y la exportación concentrada, han puesto énfasis en los intereses de ciertos sectores. Básicamente, todos los gobiernos

---

<sup>85</sup> La situación del empleo en Paraguay se tratará en el siguiente apartado de las políticas sociales.

siguieron la misma senda, por lo que no se cortó la tendencia económica, pero no han mejorado las condiciones de desarrollo del país.

Las élites y la debilidad de las instituciones públicas afectaron el diseño e implementación de las políticas públicas, que han estado sesgados por intereses particulares, influyendo en la evolución de la pobreza, la desigualdad y el empleo (CADEP, 2020).

### **C) Alcances y limitaciones sociales de la política económica**

La orientación neoliberal de las políticas implementadas en Paraguay desde 1989 y la gestión 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 – 2020 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 en la gestión de empresas y servicios públicos, las exenciones fiscales y la promoción del sistema productivo dual.

Los desequilibrios monetarios y fiscales que se sucedieron durante esta época generaron problemas de endeudamiento, lo que se sumó a la crisis del sistema financiero y la crisis asiática, afectando negativamente a la economía nacional. La crisis financiera, los problemas de clima, los precios internacionales, el rendimiento y el financiamiento llevaron a la reducción de la producción y el empobrecimiento de la población rural (CADEP, 2020). En contraparte, el sector industrial apenas creció en este periodo, a pesar de la abundancia de la energía eléctrica.

El sistema fiscal en Paraguay es uno de los más *regresivos* de la región, con alta predominancia de impuestos indirectos (Borda y Caballero, 2018 en CADEP, 2020) 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 ampliación de brechas y diferencias



sociales en el territorio. La reforma tributaria introducida en 1991 simplificó la estructura impositiva y, en sus inicios, permitió el incremento de la presión tributaria (CADEP, 2020).

Todo esto confirma que los factores que sustentan el crecimiento económico en el país no se traducen en mejores condiciones de vida y en mayor igualdad, al contrario, las políticas económicas priorizadas han tenido también repercusiones sociales y ambientales. La moderada industrialización y los leves avances en la diversificación productiva hacen que la agricultura campesina (la que ocupa mano de obra) quede desprotegida y expuesta al avance y absorción de la agroindustria. Ya se ha insistido bastante, 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).*

Específicamente, en lo relativo a la industrialización en Paraguay, es importante destacar que la introducción de la tecnología en los procesos productivos podría haber sido un elemento impulsor de mayores niveles de productividad. La creación de industrias y empresas está vinculada a los agronegocios, no obstante, los sectores priorizados son los 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>86</sup> y construcción, aunque el empleo informal de baja productividad sigue dominando gran parte de los nuevos puestos de trabajo<sup>87</sup>. Además, estos empleos de baja productividad (...) implican 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 de trabajo y de la tendencia a expulsarla hacia sectores de menor productividad” (Infante, 2011 en CEPAL/OIT, 2014), lo que es relevante para el caso de Paraguay “la informalidad no es una elección para los trabajadores, sino la única forma de insertarse laboralmente” (CEPAL/OIT, 2014), ya que *no existen suficientes oportunidades para la inclusión laboral en empleos formales y productivos, la única salida son los trabajos*

---

<sup>86</sup> Excepto el comercio.

<sup>87</sup> Formales e informales.

*informales*, tal cual está ocurriendo en la transformación estructural que se mencionó un poco más arriba.

De todo lo expuesto hasta aquí, 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 priorización sectorial y la desigualdad social, al mismo tiempo que la riqueza, los altos ingresos y los beneficios que fomentaban las relaciones prebendarias y favoritistas, profundizando las diferencias sociales. Las políticas económicas implementadas dificultaron *hacer más inclusivo el patrón de desarrollo*, porque modificaron la estructura laboral, pero no la matriz productiva. Esto se debió a que el empleo agrícola cedió su participación, a costa de la expansión de la agroindustria, lo que condicionó el tipo de crecimiento que podría haberse dado (OCDE, 2018).

Los privilegios sectoriales evidencian la verdadera intención de los procesos de apertura, liberalización y privatización: *otorgar mayores oportunidades para la participación del sector privado en el sistema económico, socavando las necesidades y las demandas de gran parte de la población paraguaya*. Los compromisos económicos han determinado el rumbo y la orientación de las políticas económicas en el periodo 1989 – 2020, excluyendo a gran parte de la población, perpetuando la heterogeneidad y el atraso productivo, todo lo que tuvo importantes implicancias sociales.

La concentración de la propiedad de la tierra es también manifestación de la desigualdad de la riqueza, que, además, reprodujo el modelo económico históricamente heredado; determinó el enfoque de la economía paraguaya hacia la provisión de materia prima para el mercado internacional y obvió las necesidades de la población (Fundación Rosa Luxemburgo - Base IS, 2009).

## **II. POLÍTICAS PARA EL BIENESTAR Y LA 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. 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.

Finalizada la dictadura, las organizaciones populares que se habían mantenido en la clandestinidad, salieron a la luz, así como los movimientos sindical, campesino, juvenil, de mujeres, entre otros. A través de las ocupaciones y huelgas se dieron las principales tensiones alrededor del problema de la tierra. Las reivindicaciones sociales exigían mejores condiciones laborales, reforma agraria, fortalecimiento de la democracia y se mostraban opositoras a las políticas privatizadoras. Luego de la caída de la dictadura 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 *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, más adelante, revisar y reflexionar sobre los programas Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

### **A) Trayectoria de las Políticas Sociales en Paraguay**

Como se ha expuesto, desde la década de 1990, con la instauración de las recomendaciones del Consenso de Washington, los organismos internacionales<sup>88</sup> influían en la agenda pública de Paraguay (García Agüero, S. M., 2017) a través de asistencia técnica y financiamiento, aunque a menudo tropezaban con escasa experiencia administrativa del Estado y la debilidad de las instituciones. Ya en el periodo de transición hacia la democracia, el modelo económico

---

<sup>88</sup> BID, BM entre otros.

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. M., 2017), el acceso a los servicios públicos, el ejercicio de los derechos, las libertades, incluso se incrementaron las oportunidades de empleo y 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) que, articulada con la política económica, pudiera atender el problema de la pobreza en la población y generara mejores condiciones de vida para todos.

En 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, la igualdad de oportunidades y la disminución de la deuda social”. Asimismo, en este Congreso se identificaron que las prioridades sociales eran, entre otras, *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. 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).

Con esta nueva Constitución Nacional se sentaban 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 reconoce 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 que asume el Estado se da 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 la tercera edad y personas con discapacidad (Gabinete Social, 2018).

Otro aspecto importante de este gobierno fue que 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. M., 2017). A partir de estas luchas aumentó la migración del campo hacia la ciudad, el trabajo urbano inestable y desprotegido, y surgieron 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 Nacional modificó “el peso que tenían los Poderes del Estado en la gestión pública”; esta reforma tuvo en cuenta que en Paraguay se habían dado largas dictaduras, golpes de Estado y perpetuación de la presidencia (López, 2012) debido a la autoridad casi indiscutida del Poder Ejecutivo y que sus decisiones habían sido ejecutadas casi sin oposición.

Aunque el gobierno de Rodríguez siguió con algunas características del gobierno anterior, varios son los hechos que determinan 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. M., 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>89</sup> (1994) cuyo objetivo fue reformular la educación primaria. Se le asignó un considerable aumento de

---

<sup>89</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).

recursos, que se orientaron más bien a gastos corrientes (Méndez, 2003). Desde el inicio de la transición, en el área de educación 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 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. M., 2017).

En 1995 se creó la Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>90</sup> 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”, su principal objetivo es “contribuir a mejorar, de manera digna y sostenible, la calidad de vida de los sectores más vulnerables (Secretaría de Acción Social, 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,

---

<sup>90</sup> Actualmente, Ministerio de Desarrollo Social.

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>91</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).

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, 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, 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), también se sumaban una débil estructura de ocupación, escasez de empleo, falta de estabilidad, baja productividad y vulnerabilidad del trabajo urbano, las acciones públicas dedicaban a 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

---

<sup>91</sup> Programa Paraguayo de Inversiones (PROPAIS); Programa y Atención al Niño y Adolescente Trabajador de Calle (Congreso Nacional, 2002).

Estado eran importantes para combatir esos problemas, pero insuficientes para erradicar las necesidades, los proyectos y planes eran implementados por varias instituciones y manejaban diferentes presupuestos (Congreso Nacional, 2002); no obstante, 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>92</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>93</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 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, sin olvidar la necesidad de una estrategia de desarrollo sostenible para el sector rural (Congreso Nacional, 2002).

En 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 las acciones transversales en las políticas sociales para atender a la población del país.

---

<sup>92</sup> Inspirados en las experiencias de México y Chile.

<sup>93</sup> Traducción del guaraní “Todos Juntos”. En la ejecución de este Programa se involucraron 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).



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 inicialmente, 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, la falta de acciones claras y la 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, pero modestos resultados, 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 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 con el propósito de 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, 2010).

En 2006, cuando efectivamente se elaboró la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (ENREP) con la intención de abordar esta problemática (Gabinete Social, 2017), se expuso la importancia de una Red de Protección Social y de los programas no contributivos. La ENREP buscaba garantizar las prestaciones básicas a las familias en

extrema pobreza y mejorar su calidad de vida, y estaba compuesta por tres programas sociales Tekoporã, Abrazo<sup>94</sup> y Ñopytyvo<sup>95</sup> (Monroy, 2014).

Dentro de la ENREP, Sãso Pyahu (2011 – 2012) concentraba las políticas sociales de protección social de Paraguay, que estaban dirigidas a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad de acuerdo con criterios territoriales (Gabinete Social, 2017).

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 Agüero, 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, materna y 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 significativos para 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. Aunque estos programas se enfrentaran a limitaciones, como la falta de articulación, los recursos insuficientes y la inexperiencia de la gestión pública en su ejecución, marcaron el inicio de una nueva era en la gestión social del Estado.

Este gobierno fue un parteaguas en la política social porque se ampliaron las responsabilidades estatales en la atención a las necesidades y demandas sociales, lo cual fue posible debido al consenso político. 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 y el Caribe discutía la necesidad de mejorar la atención a las poblaciones perjudicadas por el avance de la liberalización económica. Al mismo tiempo que en la región,

---

<sup>94</sup> Contempla el compromiso del Estado con la erradicación progresiva del trabajo infantil en las calles.

<sup>95</sup> Traducción del guaraní que significa “Ayudémonos”.

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).

Durante este gobierno surgió la *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020 “Paraguay para todos y todas”* compuesto por once programas emblemáticos<sup>96</sup> cuyos objetivos estratégicos buscaban “la calidad de vida para todos y todas, la inclusión social, superación de la pobreza, el crecimiento económico sin exclusiones y el fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social” (Gabinete Social, 2017). Estos programas 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).

---

<sup>96</sup> Los cuales se detallan en el Anexo 8.

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 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 a 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, además de la elevada pobreza a la que se enfrenta este grupo de población.

Las estrategias entre 2008 y 2012 tenían la intención de atender las históricas demandas sociales, ampliando la presencia social del Estado en el territorio mediante la expansión del programa Tekoporã, la universalidad y la gratuidad en educación básica, en consultas y exámenes médicos (García Agüero, M., 2013). La lucha contra la pobreza no era 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 postalfabetización, las becas para estudiantes de Educación Media, la promulgación de la Ley de Lenguas para reconocer 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 y niñas autistas. En lo que se refiere al sistema de protección social, se implementó la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores y se amplió el número de asegurados con la inclusión de las personas que desempeñaban trabajo doméstico. Con relación a la reforma agraria, el Estado adquirió tierras para el arraigo de familias campesinas y regularizar las ocupaciones.

Todas estas políticas del Poder Ejecutivo se enfrentaron a la oposición de los otros poderes del Estado, que en su mayoría estaban compuestos por miembros del Partido Colorado (López, 2012). Lo cual se debía a que los intereses particulares de ciertos grupos estaban siendo desatendidos, ya que la tendencia de este gobierno no concordaba con las expectativas económicas que favorecían a algunos sectores y actividades productivas.

Al final, aun cuando la ideología política del gobierno de Lugo fuera distinta a la de su antecesor, coincidían los esfuerzos estatales con el interés de ampliar la cobertura y el presupuesto de los programas públicos, para fortalecer el sistema de protección social con la expansión de los programas sociales. Esta correspondencia entre el enfoque de las acciones de Duarte Frutos y Lugo se relaciona con la importancia que iban adquiriendo *la universalidad y la focalización de las políticas sociales* en la agenda pública regional.

### *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 y equipos escolares. En salud se amplió el programa de inmunizaciones, se mejoró la infraestructura, los equipos hospitalarios y se extendió la cobertura de servicios, especialmente las consultas médicas.

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 aumento de 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>97</sup>, cuya intención es brindar asistencia técnica, educacional, sanitaria, y disminuir la pobreza extrema de 18,8% al 9% en el 2015 (ABC Color, 2013). Específicamente, se desarrollaron 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)*, que pretendía facilitar la coordinación de las acciones del Poder Ejecutivo en diversos niveles de gobierno. Los ejes de acción para las políticas públicas del PND son *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 2013 se implementaron proyectos para generar fuentes de trabajo y disminuir el desempleo, la construcción de viviendas sociales, la mejora del sistema de transporte y la inversión en infraestructura (La Nación, 2016). Los principales avances sociales fueron el aumento de la cobertura de los programas de transferencias monetarias, la disminución de la pobreza, la oferta de becas de postgrado, la inversión en carreteras y en vías de comunicación, y la definición de la Política Nacional de Salud 2013 – 2018 que se enfoca en el acceso y 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, junto con el mayor compromiso y la participación de todos los sectores. Con respecto a esto, Serafini afirma “si

---

<sup>97</sup> La identificación precisa de las familias en extrema pobreza contempla la definición de los lugares de residencia (urbanos y rurales) (ABC Color, 2013).

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).

Al respecto de la articulación público – privada, en 2013 se promulgó la Ley 5102 de “*Promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado*” con el propósito de establecer normas y mecanismos para promover, a través de la participación público-privada, las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios (...).

El gobierno de Cartes, cuyo enfoque estuvo dirigido a la inversión en capital humano para participar en el sistema económico, impulsó a través del PND *estrategias para crecer e incluir*, lo que se tradujo en articular y comprometer a todos los actores en la mejora del bienestar de la población. El objetivo general del gobierno fue reducir la pobreza, en particular la pobreza extrema (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute, 2017), tomando en cuenta la importancia que iba adquiriendo la universalidad en el acceso a todos los servicios y derechos sociales.

En el periodo que corresponde al 2018 – 2023, el gobierno de Mario Abdo Benítez lanzó el *Plan Nacional de Transformación Educativa* como instrumento para fortalecer la democracia en Paraguay, sentar las bases para un pacto nacional que perdure (Presidencia de la República, 2019). Con el objetivo de revertir los déficits históricos de infraestructura y equipamiento escolar se invirtieron importantes recursos para mejorar todos los niveles educativos, desde la primera infancia hasta la educación superior, a través de mayor conectividad, formación docente, investigación y entrega de kits.

Las familias en situación de vulnerabilidad representaron uno de los mayores desafíos sociales para este gobierno y para atender sus necesidades, se ha dispuesto el apoyo y la asistencia, junto con la provisión de insumos, capacitación y generación de nuevas fuentes de empleo (Presidencia de la República, 2019). En el Segundo Informe del Presidente se afirma que “los jóvenes son los protagonistas del nuevo Paraguay” (Presidencia de la República, 2020), por lo que se impulsaron acciones en torno a la educación, capacitación, promoción del deporte, la cultura y la tecnología.



Específicamente, para atender a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, se pusieron en marcha programas de atención para la población en situación de calle, además de becas y mecanismos para que se mantengan en el sistema educativo. El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) puso en marcha varios programas y servicios (atención integral para la población en situación de calle y sin vinculación familiar; instalación de centros de rehabilitación para la población que consume drogas; ampliación del programa Abrazo; entrega de bienes y cestas de alimentos, entre otros). Mediante la articulación con otras instituciones del Estado, el MINNA tiene el propósito de satisfacer las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes (Presidencia de la República, 2020).

En cuanto al empleo, se crearon instancias para promover la formación y capacitación para emprendedores, así como también se instauró una política de empleo inclusivo con el objetivo de instalar la transparencia y evitar fraudes en la concesión de diplomas (Presidencia de la República, 2019).

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS), como instancia responsable de la política social en Paraguay, durante este gobierno se propuso garantizar la seguridad alimentaria, la protección de familias en situación de vulnerabilidad, a través de las transferencias monetarias. También se regularon lotes en territorios sociales, se implementaron medidas de promoción social y económica y programas de emprendedurismo para el autosustento de las familias. El proyecto de apoyo a comedores de organizaciones comunitarias entregó insumos no perecederos para contribuir al derecho a la alimentación de niños, niñas, adolescentes; personas con discapacidad; indígenas y adultos mayores (Presidencia de la República, 2020).

Respecto a la salud, en el gobierno de Abdo Benítez, los tres ejes principales son el fortalecimiento de la atención primaria de la salud conectada eficientemente a una red integrada e integral de servicios de salud; la ampliación de la capacidad de respuesta de terapia intensiva; y el ordenamiento administrativo con énfasis en la transparencia y mejora en el proceso de adquisición y logística de insumos y medicamentos (Presidencia de la República, 2019). Asimismo, se ampliaron y habilitaron nuevos puntos de atención médica en varias localidades, incluyendo la provisión de insumos y fortalecimiento la capacidad del personal de blanco de modo a promover también la participación de la ciudadanía en las campañas de prevención, vacunación y concientización (Presidencia de la República, 2020).

La instalación y consolidación del Sistema de Protección Social (SPS) “¡Vamos!” ha sido otra de las prioridades de este gobierno, con la consigna de incluir a todas las personas y revertir la situación de desprotección que sufre la población paraguaya. Como visión estratégica del SPS se pone a las personas en el centro de las políticas públicas, considerando los riesgos que las personas enfrentan en cada etapa de vida. El SPS es considerada una de las reformas estructurales más importantes de este gobierno (Presidencia de la República, 2019), por lo que el Estado garantiza los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de las metas programáticas prioritarias (Presidencia de la República, 2019).

La formalización del empleo, mediante el aporte de trabajadores asalariados privados al IPS es un paso importante para la instalación de nuevas modalidades contractuales y estimular el empleo de jóvenes. Las capacitaciones laborales incluyen la entrega de kits de herramientas para emprender y créditos reembolsables y no reembolsables en calidad de capital semilla (Presidencia de la República, 2020).

Desde el inicio de la pandemia del COVID – 19, los grandes desafíos para mantener el empleo y asegurar el bienestar social han sido prioridad para Paraguay. Se puso en marcha la *Ley de Emergencia Nacional* que dispuso de acciones y recursos (USD 1990 millones) para mantener el funcionamiento del Estado, contener a los sectores de la salud, protección social y empleo. Los recursos asignados a la Ley de Emergencia y sus modificaciones equivalen a una inversión del 5,5% del PIB.

También se puso en ejecución, el *Plan de Recuperación Económica Ñapu’a Paraguay*, con la protección social, la inversión pública para empleos y créditos para el desarrollo, como ejes estratégicos, se ha logrado reducir el impacto social y económico negativo de la pandemia. Los programas sociales implementados por el Gobierno Nacional han sido oportunos y ayudaron a mitigar el impacto de la pandemia en indicadores como el de la pobreza, según se evidencia en los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El Plan de Recuperación tiene el objetivo, asimismo, de elevar el crecimiento económico potencial y la eficiencia, con una visión integral y estratégica, orientada a fomentar el desarrollo inclusivo, con un pacto social con la ciudadanía para construir un Estado eficiente.

Durante este gobierno se elaboró la *Agenda de Transformación del Estado*, como base para fortalecer la institucionalidad pública y generar crecimiento económico sostenido, inclusivo y resiliente para mayor eficiencia de la gestión pública, una estructura ordenada con reglas claras e integrales asegurando el financiamiento de los bienes y servicios públicos. Las reformas estructurales incluidas en la Agenda pretenden mejorar la capacidad y la gestión, fortalecer las políticas públicas, así como articular lo económico y lo social a la hora de tomar decisiones políticas, todo ello para alcanzar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

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. Sin embargo, las principales críticas se refieren a la debilidad institucional, la falta de integralidad y de *coordinación 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 2020, todavía casi 27% de la población vive aún en pobreza y casi el 4% en pobreza extrema (INE, 2021b), lo que significa que todavía existen limitaciones *en la concepción de los problemas sociales y los mecanismos para enfrentarlos*.

La articulación público – privada, promovida por Franco y consolidada por Cartes y Abdo Benítez, han enfatizado en la apertura y la participación del sector privado en las inversiones públicas y 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 tradicionales. En Paraguay, a pesar de los cambios gubernamentales y de sus proyectos políticos, siguen priorizándose intereses particulares de grupos y élites, relacionados con los agronegocios, principalmente; profundizando el deterioro de las condiciones de vida, la marginalización y la vulnerabilidad de la población trabajadora.

La desigualdad social sigue siendo elevada, aun cuando el crecimiento económico sea una constante en Paraguay. En este país, al seguir sustentándose en un modelo productivo primario, dual y heterogéneo, gran parte de la población tiende a 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. Esto último, tal como se vio en el gobierno de Abdo Benítez, fue revirtiéndose con la formalización del empleo de los trabajadores asalariados privados, especialmente jóvenes.

A lo largo de estos años, queda en evidencia que la concepción de los problemas de la población y la definición de las políticas sociales no concuerdan. La pobreza y la desigualdad son tan sólo dos de las consecuencias del modelo económico excluyente, que privilegia actividades productivas, incentiva la participación privada, brinda concesiones y no distribuye eficientemente los beneficios del crecimiento económico.

Aun cuando se implementen políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Paraguay, mientras no se modifique la estructura económica del país, no será posible mejorar y tender hacia el desarrollo social inclusivo.

Con la ENREP y la ENALP se diseñaron e implementaron en el país los primeros programas de transferencias monetarias (Tekoporã, Abrazo y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores). El PPDS y Sãso Pyahu, por su parte, englobaron a las políticas sociales y de protección social (Gabinete Social, 2017).

Durante el periodo 2003 – 2017 aumentó el gasto social, sin embargo, eso no se tradujo en la mejora de la provisión de servicios públicos para la población más pobre y vulnerable. Esto puede explicarse por la asignación deficiente de recursos; la ineficiencia institucional y operacional; y, la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación (Banco Mundial, 2015, en CADEP, 2020).

## **Pandemia del COVID - 19**

Un evento extraordinario a nivel mundial fue la aparición del COVID – 19, definiendo una situación de contingencia sanitaria que tuvo efectos negativos inesperados en todos los sectores económicos y estratos sociales.

Durante el gobierno de Mario Abdo Benítez, en el 2020, Paraguay fue el primer país de la región en declarar cuarentena total tras la llegada de la pandemia del COVID – 19. Las acciones tempranas que se implementaron fueron el aislamiento social, la suspensión de las

actividades laborales, educativas, sociales, la restricción de la circulación dentro del territorio y el cierre de las fronteras. Estas acciones permitieron que Paraguay aplanara la curva de contagios y, además, contuviera los choques negativos que se pronosticaban internacionalmente.

Entre las acciones implementadas para contener el avance del COVID – 19, los paquetes económicos puestos a disposición equivalían al 10,1% del PIB: *Pytyvo*<sup>98</sup> y *Ñangareko*<sup>99</sup>, como programas de apoyo para proteger a los trabajadores y dar asistencia a las poblaciones más vulnerables. El fortalecimiento del sistema de salud se dio a partir de la dotación de insumos y equipamientos; la construcción de hospitales de contingencia y la contratación de personal sanitario para atender a la población contagiada.

Para proteger el empleo y los ingresos se puso en marcha el *Plan de Recuperación Económica Ñapu'a Paraguay* cuyos ejes se refieren a la protección social e ingresos; la inversión pública y empleos; y los créditos para el desarrollo. Algunos de los programas implementados son transferencias monetarias para bienes de consumo, compensaciones económicas por suspensión laboral, exoneración de pago por servicios básicos y exenciones fiscales. Las medidas de apoyo a las familias y las empresas (para proteger el empleo y los ingresos) son similares a las que se pusieron en marcha en otros países de la región y se clasifican en tres grandes áreas: medidas fiscales, monetarias y financieras y regulatorias.

Entre las estrategias de protección al empleo y de apoyo social, se anticiparon pagos de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, se entregaron subsidios a trabajadores informales de los 17 departamentos del país, así como también subsidios a través del IPS a trabajadores formales cesados o suspendidos. La cobertura del sistema de seguridad social se extendió a todos los trabajadores formales durante la pandemia (Presidencia de la República, 2020), también se dio un anticipo de Tekoporã a las familias más vulnerables durante el segundo semestre de 2020. A través del MDS se asistió a comedores comunitarios y transitorios de todo el país. Haciendo un análisis de los programas ejecutados para enfrentar al COVID - 19, las transferencias monetarias representan el 97% de los recursos asignados y ejecutados (Ministerio de Hacienda, 2021a).

---

<sup>98</sup> Traducción del guaraní “Ayuda” en español.

<sup>99</sup> Traducción del guaraní “Cuidémonos” en español.

Respecto al ámbito laboral, las medidas implementadas ratificaron la importancia de contener el aumento de la desocupación y que este no sea tan significativo en comparación con otros países (Ministerio de Hacienda, 2021a). Al inicio de la pandemia también se establecieron exoneraciones del pago de servicios básicos para reducir las obligaciones de los ciudadanos, considerando la reducción de la actividad económica y laboral en esa misma época.

Las medidas sociales diseñadas para atender el escenario coyuntural del COVID – 19 han sido las de mayor impacto, principalmente en cuanto a la cobertura para amortiguar los efectos negativos. Estas medidas se sitúan por encima de las acciones preexistentes y de aquellas políticas públicas que se fortalecieron, considerando los avances y los resultados reportados.

## **B) Pobreza y desigualdad, dos características persistentes**

En Paraguay, país que se caracteriza por el crecimiento de la fuerza laboral y una economía incapaz de crear empleo suficiente, tiende a expandirse la informalidad (Galeano, 2002) especialmente en el sector urbano, generando mayores demandas sociales.

El crecimiento de la economía paraguaya, como ya se mencionó antes, ha sido favorable desde hace varias décadas, pero se sustenta en actividades productivas extractivas para la exportación y que suma a 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>100</sup> superándola, en promedio, en 6 puntos porcentuales en el periodo 2001 – 2019 (CEPAL, 2021a). La informalidad afecta con más fuerza a determinados grupos, por ejemplo, las mujeres y los jóvenes, que tienen mayor probabilidad de caer en pobreza al llegar a la edad adulta mayor.

---

<sup>100</sup> Promedio simple de 18 países.

Entre 2001 y 2019, la estructura de la población ocupada se transformó, disminuyeron las actividades agrícolas y aumentaron las actividades terciarias (CEPAL, 2021a), pero siguen siendo las actividades de baja productividad<sup>101</sup> las que ocupan a la mayor proporción de la PEA, en promedio, el 73,6% (CEPAL, 2021b). En tanto que la PEA en actividades de productividad media<sup>102</sup> se mantuvo alrededor del 21,2% y la PEA en actividades de alta<sup>103</sup> productividad aumentó 1,2 puntos porcentuales (2001 – 2019), aunque todavía representa alrededor del 5,1% de la PEA (Ver Anexo 2). Entre 2001 y 2019, el desempleo disminuyó en Paraguay en 1 punto porcentual y en la región en 0,3 puntos porcentuales (CEPAL, 2021a) (Ver Anexo 3).

La estructura y características de la PEA en Paraguay son factores que afectan la calidad del crecimiento y en el largo plazo 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 en la comercialización se concentran en unos pocos grupos o élites económicas, que tienen influencia en la definición de 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 financiera y de cobertura para las políticas sociales.

La informalidad laboral a nivel país entre 2012 y 2020 se mantuvo alrededor del 65% de la población ocupada de 15 años y más, afectando principalmente a las mujeres, cuyo promedio en el mismo periodo fue de 67,3% en comparación al 62,8% de los varones. Sin embargo, entre los mismos años, se dio una pequeña disminución de alrededor de 1 punto porcentual (INE, 2020a). Entre 2019 y 2020, la población que aporta a una caja de jubilación disminuyó del 22,8% al 21,6% de la población (INE, 2019 - 2020), lo que deja expuesto que gran parte de las personas en Paraguay están desprotegidas.

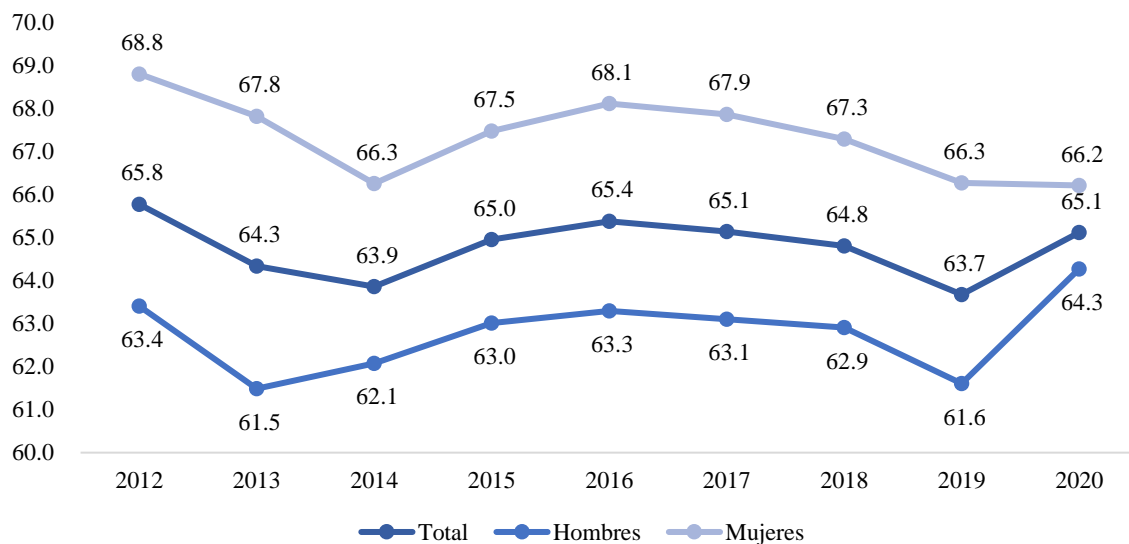
---

<sup>101</sup> No solo agricultura sino también el comercio y los servicios.

<sup>102</sup> Fabricación industrial, Construcción, Transporte y comunicaciones.

<sup>103</sup> Minería, Electricidad, gas y agua, Actividades financieras e inmobiliarias.

**Gráfico 5. Evolución de la Informalidad en Paraguay. Años 2012 - 2020**



Fuente: Ocupación Informal 2012 – 2020 (INE, 2020a).

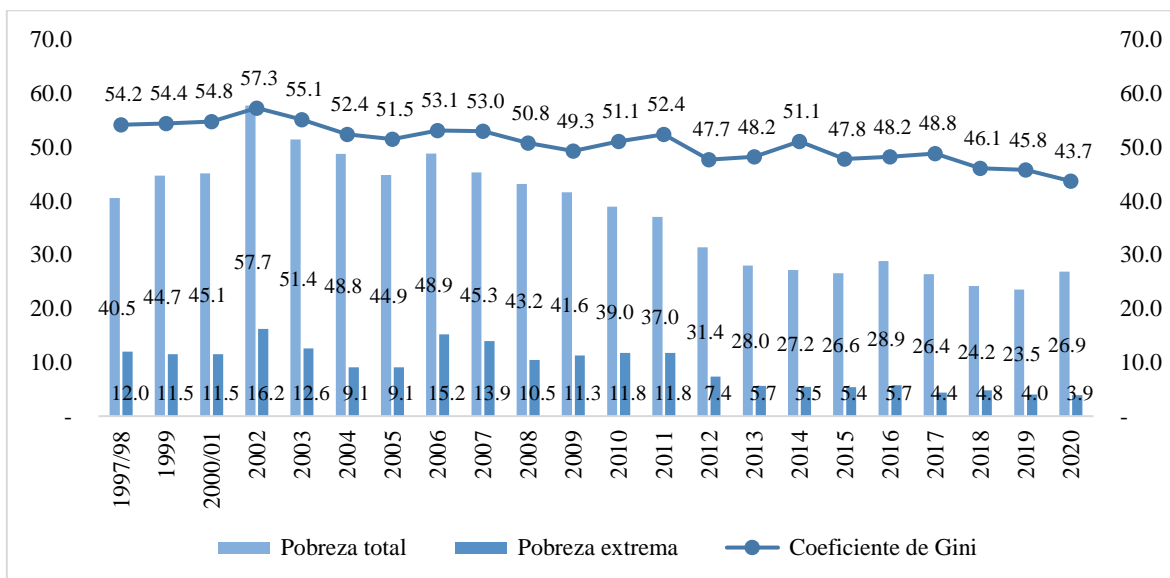
Los indicadores de pobreza del país, al igual que en toda la región, han disminuido en términos monetarios. Paraguay, además de ser uno de los países más pobres, es uno de los más desiguales de la región, ocupando el puesto ocho<sup>104</sup> en pobreza y el puesto seis en desigualdad, de los trece países de los cuales se tiene información en 2019 (CEPAL, 2021a).

<sup>104</sup> Considerando el puesto 1 como el más pobre y el más desigual, respectivamente.



**Gráfico 6. Pobreza Total, Pobreza Extrema y Desigualdad de Ingresos en Paraguay.**

**Años 1997/8 – 2020**



Fuente: Principales indicadores de pobreza de la población por año de la encuesta. Serie Comparable (INE, 2021b).

Las diferencias territoriales son notorias, tanto la pobreza como la pobreza extrema son mayores en el campo: la pobreza rural en promedio ha sido de 48,7% frente al 29,7% de la pobreza urbana, en tanto que, la pobreza extrema rural en promedio ha sido de 16,9% en comparación al promedio de 3,5% de pobreza extrema urbana, en el periodo 1997/8 – 2020 (INE, 2021b). La pobreza urbana disminuyó del 27,7% al 22,7% y la pobreza extrema disminuyó del 3,3% al 1,8%; mientras que en el área rural la pobreza disminuyó del 54,6% al 34,0% y la pobreza extrema disminuyó del 21,7% al 7,4% entre 1997/8 – 2020 (INE, 2021b). Además del 26,9% 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 Coeficiente de Gini, en el periodo 1997/8 – 2020 disminuyó de 54 a 44; en el área urbana disminuyó de 50 a 42 y en el área rural de 52 a 43 (INE, 2021b). Esta alta persistencia de la desigualdad pone a Paraguay por encima de América Latina y el Caribe: el promedio del índice de Gini regional fue de 46 y el Gini del país fue de 47 en 2019 (CEPAL, 2021a).

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 y el Caribe, es posible ver que la relación del ingreso medio per cápita del hogar: decil 10/deciles 1 - 4, en Paraguay es de 15,7 y en América Latina y el Caribe (promedio simple) es de 14,4 en 2001 – 2019. En ese periodo al decil más pobre en Paraguay le correspondió en promedio el 1,7% del total de los ingresos y en América Latina y el Caribe fue del 2%. Respecto al decil más rico, Paraguay tuvo en promedio el 34,7% del total de los ingresos, mientras que América Latina y el Caribe el 32,1% (CEPAL, 2021a). Un aspecto interesante es que tanto en Paraguay como en la región aribe el porcentaje de ingreso del decil más rico disminuyó, pero este todavía sigue por encima del 32% del total de los ingresos (ver Anexos 4 y 5). (CEPAL, 2021a).

Si se analiza la población asalariada y sus condiciones de ingreso, en 1999 al primer decil le correspondía el 2% de los ingresos en los hogares urbanos (CEPAL, 2002), mientras que, en el 2019, le correspondía el 1,6% (CEPAL, 2021b); en tanto que al decil 10 en el 1999 le correspondía el 32,8% (CEPAL, 2002) y en el 2019, le correspondía el 36% al decil 10 (ver Anexo 5). La distribución por deciles del ingreso total de la población ocupada de Paraguay, según datos de la CEPAL ha mantenido su composición, variando apenas unos puntos porcentuales en el periodo 2001 - 2019.

La gran disparidad social que existe en Paraguay, más allá de la pobreza, se manifiesta también a través del acceso a la salud, a la educación y a la seguridad social. Estas diferencias son el resultado de la combinación de las brechas históricas y territoriales, así como de la heterogeneidad estructural. Gran parte de la población paraguaya ha estado, por décadas, excluida del crecimiento económico, por causa de la apropiación de recursos y beneficios y por las políticas orientadas a preservar privilegios y concesiones.

Ante este escenario, las políticas sociales implementadas en el país fueron limitadas en su alcance y deficientes en sus resultados. Este trabajo asume que, principalmente, los desafíos para el Estado paraguayo son la creación de empleo, la disminución de la pobreza y la desigualdad para generar mejores condiciones de vida para todos y todas.

El crecimiento y las políticas económicas ejecutadas por los distintos gobiernos en Paraguay a lo largo de un poco más de 30 años no fueron plenamente efectivas para la

reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que, a pesar de haber disminuido, todavía son elevadas. Un aspecto importante es que, en 2020, la pandemia del COVID – 19 puso a prueba a la gestión del Estado y presionó al deterioro de las condiciones de vida de la población.

Desde el enfoque estructuralista del desarrollo, este trabajo asume que las características estructurales, brechas históricas y la propia cultura de dependencia de Paraguay, determinan las condiciones sociales y económicas de la población, incluso la organización productiva y el alcance de las políticas públicas. En este sentido, mientras no se creen oportunidades para mejorar la calidad del empleo (mayor productividad y mejores ingresos), gran parte de la fuerza laboral seguirá desempeñándose en actividades de baja productividad y sin protección social.

### **C) Sistema Público 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 revisan las iniciativas y estrategias sociales que el Estado ha implementado en el periodo 1989 – 2020. Para este análisis, se enfatiza que, además de la pobreza y la desigualdad de ingresos, en Paraguay existen también diferencias en dimensiones no monetarias y que la vulnerabilidad es entendida como percepción de inseguridad (OCDE, 2018).

La Constitución Nacional (1992) reconoce que la protección social es un derecho fundamental, también 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 en estas áreas sociales se da con programas universales, focalizados y sectoriales; para su ejecución se demandan grandes esfuerzos institucionales y presupuestarios, así como la coordinación y la articulación de la protección social. Esto, 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” (Instituto Social del Mercosur, 2016).

En el primer capítulo de esta investigación se expuso que las diferentes definiciones de la protección social coinciden en que esta 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, buscan proteger a la población vulnerable de caer en pobreza, otorgar un ingreso para acceder a bienes y servicios y enfrentar situaciones inesperadas; es decir que, la protección social es un derecho para todas las personas, independientemente de cualquier otra condición (laboral, sexual, económica, etc.).

Considerando que en el funcionamiento de la economía, los problemas estructurales e históricos excluyen a un gran porcentaje de la población del ejercicio de sus derechos, la protección social tiene, entre otras funciones, el objetivo de incidir en la distribución del ingreso, invertir en las capacidades humanas (CEPAL, 2011) y proveer condiciones básicas para la calidad de vida<sup>105</sup>.

Así como también ocurre en la región, la protección social en Paraguay se constituye sobre el empleo formal, aun cuando la informalidad sea una de las características más resaltantes de la economía. 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.

La protección social en Paraguay está compuesta por el 1) *pilar contributivo*, que se relaciona con el mercado de trabajo y los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado; 2) *pilar 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 3) *regulación del mercado laboral* (Serafini & Zavattiero, 2018).

---

<sup>105</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).

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

### *Hitos históricos para la Protección Social*

En 1989, la estructura política y administrativa, después del largo periodo de dictadura, permanecía débil (CEPAL, 2012). Cuando Paraguay ya había iniciado la transición a la democracia, lo hacía con una coordinación y articulación institucional frágil, característica que todavía acompaña a la gestión pública, y por supuesto, a la implementación de las políticas sociales. Esta debilidad institucional es una de las principales críticas al Estado y a los resultados de las estrategias sociales.

La Constitución Nacional<sup>106</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 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 Nacional 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*.

Otras normativas referentes a las políticas sociales son la Ley Nacional N° 4087/2011 que establece las “Regulaciones de Transferencias Monetarias Condicionadas (...)”. Tal regulación considera a este tipo de transferencias como aportes del Estado mediante subsidios

---

<sup>106</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.

directos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema (Secretaría de Acción Social, 2016).

De lo anterior, se asume que es responsabilidad del Estado atender las cuestiones sociales y ofrecer 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 de la Presidencia de la República, 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, 2017).

Todas estas instituciones tienen o tuvieron la función de articular los esfuerzos estatales, diseñar e implementar políticas sociales de acuerdo con los objetivos de cada gobierno, buscando mayor equidad social, administrando los recursos del presupuesto público 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 en el combate a la pobreza, en el acceso a la educación y la salud y en la generación de empleos. Después de 1989 se reconoció que el modelo económico, a pesar del crecimiento, resultaba ineficiente para solucionar específicamente la pobreza en que vivía la población, tanto que desde 1990 se introdujeron reconfiguraciones y reformas a través de programas para combatirla (García Agüero, S. M., 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 reformas 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%, que duró hasta el 2007. Además de ENREP, también se definió la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP), con las que se establecían redes de Promoción y Protección Social a través de los primeros 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 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 que aplicando 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.

En la década de 2010, el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la especialización productiva, todavía presionaban a que un gran porcentaje de población se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, expuesta a escasez de empleos y, por lo tanto, estuviera excluida del sistema de protección social. Ante esta situación, el Estado paraguayo implementó políticas sociales para compensar las fallas económicas que deterioran las condiciones de vida y bienestar de las personas. La participación público – privada en la gestión de las políticas, implementada desde el gobierno de Franco y consolidada con los gobiernos de Cartes y Mario Abdo, es un mecanismo de ampliación de las políticas sociales y de la provisión de infraestructura y otros servicios, que, mediante la orientación del Estado, permite mejorar notablemente la capacidad de respuesta ante las demandas de la población y la calidad de la atención social.

El *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030* 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. En este sentido, el Estado es el organismo rector y orientador de las acciones, mediante la optimización de los recursos y la cobertura de 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.

En el gobierno de Mario Abdo Benítez, el *Plan de Recuperación Económica Ñapu´a*<sup>107</sup> Paraguay y la *Agenda de Transformación del Estado* despliegan un conjunto de reformas fiscales y estructurales para fortalecer la institucionalidad y el crecimiento económico a mediano y largo plazo. Tanto el *Plan de Recuperación Económica*, a través de sus tres ejes estratégicos: protección social, inversión pública para más empleos y créditos para el desarrollo, como la *Agenda de Transformación del Estado*, se espera que tengan efectos importantes en la economía paraguaya en los próximos años, a través de la generación y apoyo al empleo y los ingresos, el crecimiento económico inclusivo y la solidez macroeconómica y monetaria.

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 para sustentar la protección 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>108</sup>:

- Planes de Lucha contra la pobreza (2003 – 2006)
- Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREP) (2003)
- Reelaboración de la ENREP y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP) (2006)
- Plan Estratégico Económico y Social (PEES) (2008 – 2013)
- II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 (PNIO)
- III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2007 – 2018 (PNIO)
- IV Plan Nacional de Igualdad 2018 – 2024 (IV PlaNI)
- Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010 – 2020
- Sãso Pyahu (2011 – 2012)

---

<sup>107</sup> Levantémonos.

<sup>108</sup> Para más detalles ver Anexo 9.



- 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 (2014)
- Políticas Públicas para Mujeres Rurales (Ley 5446/15)
- Sistema de Protección Social ¡Vamos! (SPS 2019)
- Plan de Recuperación Económica Ñapu´a Paraguay (2020)

Específicamente, la PPDS, el PND, la ENREP, la ENALP y el SPS 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, para terminar con la exclusión y la marginalización a la que se ven expuestas las personas que no logran participar del mercado laboral.

El SPS busca actualizar el marco conceptual del desarrollo social, teniendo como punto de partida la categoría de protección (la acción pública mediante la cual, los Estados garantizan el acceso a los derechos de los habitantes, priorizando a las personas en situación de vulnerabilidad). Con esto, quedaba expuesto que, aunque se enfoque en los sectores menos favorecidos, la protección debe incluir al conjunto de la población respecto al ejercicio de sus derechos y que deben actuar las instituciones de manera conjunta (Gabinete Social, 2019). Las acciones del SPS están organizadas de acuerdo con las etapas del ciclo de vida y definen una estrategia de implementación en territorio (Gabinete Social, s.f.a).

Haciendo un balance desde el inicio de este siglo, se reconoce que 2003 fue muy importante para las políticas sociales, ya que se inició la construcción 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). Estos primeros programas surgieron como respuesta al reconocimiento de que la pobreza y la vulnerabilidad son obstáculos estructurales para el bienestar de las personas.

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

avanzar *lentamente* en la mejora de las condiciones de vida, lo cual puede comprobarse a través de la medición de indicadores sociales, los resultados todavía son modestos en su objetivo de compensar los efectos del libre funcionamiento del sistema económico. En el país, esto se relaciona con que, si no se transforma la especialización productiva primaria hacia actividades de mayor productividad y se disminuyen las brechas tecnológicas, por más que se inviertan mayores recursos en los programas sociales, estos no podrán modificar la estructura social, donde alrededor 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). 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 y el Caribe, pero ha aumentado, acercándose cada vez más a los niveles regionales.

De acuerdo con la CEPAL, el gasto social en Paraguay aumentó del 8% al 9,5% sobre el PIB y en América Latina y el Caribe aumentó del 8,4% al 11,3% sobre el PIB en el periodo 2000 – 2019 (CEPAL, 2021a). En Paraguay, el incremento del gasto se destinó a 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 2,9% frente al 3,6% de América Latina y el Caribe. En protección social, se dedicó en promedio el 2,7% del PIB frente al 3,6% regional; en salud el gasto de Paraguay fue del 1,4% frente al 1,8% regional, entre 2000 y 2019 (CEPAL, 2021a).

**Cuadro 6. Gasto Social como porcentaje del PIB en Paraguay, Asignación por Área Social (2000 – 2019)**

Año	Act. recreativas, cultura y religión	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Gasto social total
2000		4,1		2,6	1,3		8,0
2001		3,6		2,5	1,1		7,3
2002		3,3		2,2	1,2		6,7
2003	0,0	2,4	0,1	2,2	0,7	0,0	5,4
2004	0,0	2,7	0,0	1,9	0,7		5,3
2005	0,0	2,7	0,2	1,9	0,8		5,7
2006	0,0	2,8	0,2	2,4	1,0	0,1	6,4
2007	0,0	2,7	0,2	2,3	1,0	0,1	6,3
2008	0,0	2,6	0,1	1,9	0,9	0,2	5,8
2009	0,0	2,9	0,2	2,5	1,3	0,1	7,0
2010	0,0	2,7	0,0	2,1	1,4	0,1	6,4
2011	0,1	2,9	0,0	2,5	1,6	0,1	7,3
2012	0,1	3,3	0,1	3,0	1,9	0,2	8,6
2013	0,1	3,1	0,1	3,2	1,7	0,2	8,2
2014	0,1	3,0	0,0	3,1	1,9	0,1	8,3
2015	0,1	3,1	0,1	3,5	1,9	0,0	8,6
2016	0,1	2,9	0,1	3,3	1,9	0,1	8,5
2017	0,1	3,0	0,1	3,5	1,8	0,1	8,5
2018	0,1	3,2	0,1	3,6	1,8	0,2	8,9
2019	0,1	3,4	0,2	3,7	1,9	0,2	9,5

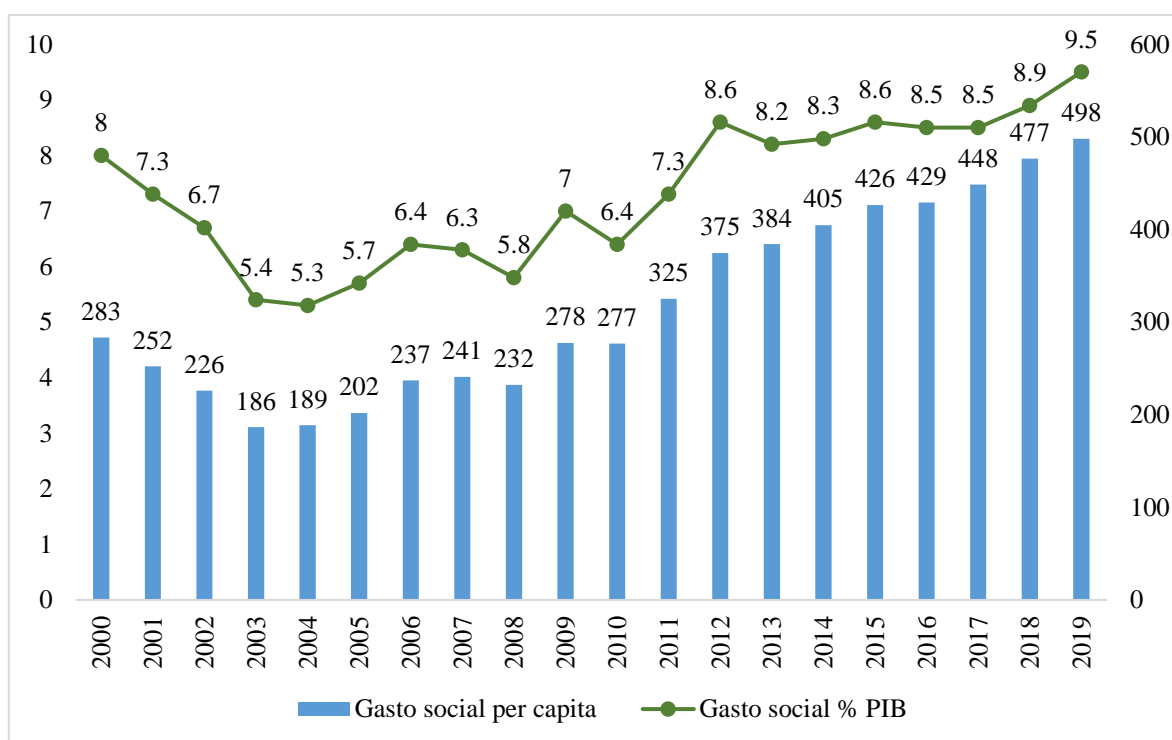
Fuente: Extraído de CEPALSTAT (Gasto público social según clasificación por funciones del gobierno) (CEPAL, 2021a).

En cuanto a la evolución del gasto social, el rubro que tuvo mayor aumento fue la protección social, seguido de la salud, en el periodo 2000 – 2019, las demás áreas casi no han tenido variaciones. La protección social aumentó 1,1 puntos porcentuales en Paraguay y el promedio de protección social en América Latina y el Caribe aumentó 1 punto porcentual en el mismo periodo; mientras que, en salud la variación entre esos años en Paraguay fue de 0,6 puntos porcentuales y en América Latina y el Caribe fue de 0,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2021a).

El gasto social per cápita en protección social en Paraguay, en el periodo 2000 – 2019, fue en promedio de USD 118 y en América Latina y el Caribe fue USD 303, lo que equivale apenas al 39% de la inversión regional (CEPAL, 2021a). Si bien, el gasto social per cápita en el país ha aumentado, todavía está por debajo del promedio per cápita regional y, en todos los casos, las brechas entre Paraguay y la región son amplias. El gasto social total en

Paraguay, en el periodo 2000 – 2019 fue de USD 318 mientras que en América Latina y el Caribe, en promedio fue de USD 691 (CEPAL, 2021a). El gasto social del país representa el 46,1% del gasto social regional.

**Gráfico 7. Gasto Social en Paraguay, Porcentaje del PIB y Per Cápita. Años 2000 – 2019**



Fuente: Base de datos de Gasto Público Social (CEPAL, 2021a).

El gasto social per cápita en protección social en Paraguay en el periodo 2000 – 2019, aumentó de USD 92 a USD 196<sup>109</sup>, lo que equivale a un incremento del 2,6% al 3,7% del PIB. En América Latina y el Caribe en el mismo periodo pasó de USD 215 a USD 405 per cápita (del 3,2% al 4,2% del PIB) (CEPAL, 2021a). Estos datos demuestran que, el incremento del gasto social como porcentaje del PIB fue mayor en Paraguay que en la región.

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 – 2019, el total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB en promedio,

<sup>109</sup> A dólares constantes de 2010.

representó para Paraguay solo 12,6% del PIB, mientras que el promedio para 26 países en América Latina y el Caribe<sup>110</sup> fue de 21,1% sobre el PIB. Esta situación se da debido a que el sistema tributario sigue siendo regresivo, a pesar de las reformas tributarias implementadas desde el inicio de la transición a la democracia.

El sistema impositivo en Paraguay se compone de impuestos indirectos y directos. Los impuestos a las ganancias (o impuestos directos), en 2019, en Paraguay representaron el 2,5% del PIB en tanto que el promedio no ponderado para América Latina y el Caribe fue de 6,2% sobre el PIB; los impuestos a los bienes y consumo, en el mismo año para Paraguay equivalían al 7,4% y para América Latina y el Caribe a 11,4% sobre el PIB (OCDE et al., 2021a).

Un aspecto fundamental a la hora de explicar la baja presión tributaria es la participación de los impuestos sobre las rentas y las utilidades. En Paraguay, entre 1990 y 2019, el impuesto a la renta pasó del 1% al 2,5% sobre el PIB, en tanto que el promedio no ponderado de América Latina y el Caribe pasó del 3,2% al 6,2% en el mismo periodo (OCDE et al., 2021a).

Entre 2000 y 2019, la relación entre impuestos/PIB de Paraguay aumentó 2,3 puntos porcentuales, pasando del 11,6% al 13,9% y la relación en América Latina y el Caribe aumentó 4,7 puntos porcentuales, pasando de 18,2% a 22,9%. En el 2019, los impuestos/PIB en Paraguay fue 9,1 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y 19,9 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (33,8%) (OCDE et al., 2021b).

Otro aspecto importante en el análisis de la baja presión tributaria en Paraguay tiene que ver con las tasas fijadas para los diferentes impuestos, por ejemplo, la tasa del impuesto a las ganancias de las empresas en Paraguay, en 2018 estaba entre el 8% y el 10%, en tanto que en los países de América Latina y el Caribe oscilaba entre el 5% y el 36% en el mismo año. La tasa del impuesto a la renta personal en Paraguay, es del 10%, en tanto que en los países de la región el mismo impuesto se encuentra entre el 9% y el 34%. El Impuesto al

---

<sup>110</sup> Representa al grupo de 26 países de América Latina y el Caribe excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile, Colombia y México también forman parte del grupo OCDE.

Valor Agregado en Paraguay, tiene dos tasas diferenciadas, del 5% y del 10%, mientras que en los países de América Latina y el Caribe oscila entre el 7% y el 22% (CIAT, 2021).

En el periodo 2010 – 2020, la recaudación por impuestos en Paraguay, evidencian que, en promedio, el total del IVA<sup>111</sup> representó el 54,2% del total de lo recaudado; en tanto que el Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (IRACIS) representó el 36,2% y el Impuesto a la Renta Personal representó, en promedio, el 0,9% entre esos mismos años (Ministerio de Hacienda, 2021b).

Estos datos ratifican que la estructura tributaria de Paraguay se sostiene en impuestos indirectos y que existen grandes brechas en la proporción de estos con los impuestos directos a las ganancias (en promedio, 18 puntos porcentuales entre 2010 y 2019) (Ministerio de Hacienda, 2021b).

El bajo nivel de recaudación fiscal y la estructura tributaria regresiva son factores que limitan el financiamiento de programas sociales, además de restringir la cobertura y sostenibilidad de estos.

### *Sistema de Seguridad Social en Paraguay*

El sistema de seguridad social en Paraguay 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.

La seguridad social para el sector privado, por su parte, se creó en 1943 con el Instituto de Previsión Social (IPS); asimismo, existen cajas de jubilaciones sectoriales y planes de pensiones voluntarias que se crearon a partir de la década de 1950 (CADEP, 2016).

En la actualidad, el sistema de seguridad social en Paraguay está compuesto por un pilar contributivo (con pensiones públicas y privadas) y el pilar no contributivo, según se presenta en el siguiente diagrama.

---

<sup>111</sup> Sumatoria del IVA derivado de actividades comerciales, industriales y de servicios y el IVA del sector agropecuario.

**Diagrama 1. Composición del Sistema de Pensiones en Paraguay**

Contributivo			No Contributivo
Público		Privado	
Jubilación ordinaria base	Pensión complementaria	Jubilación ordinaria base	Dirección de Pensiones No Contributivas
Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios	Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE	Caja Médica	Veteranos y herederos
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipu Binacional	Caja Mutual de Cooperativistas	Adultos mayores en situación de pobreza
Caja Parlamentaria		Caja Médica de Profesores de la Universidad Católica de Asunción	Pensiones graciabiles del Congreso Nacional
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal			Pensión de sobrevivencia para herederos de policías
Caja Fiscal			
Instituto de Previsión Social			

Fuente: El Sistema de Pensiones de Paraguay (CADEP, 2014).

El Instituto de Previsión Social concentra alrededor del 50% de las personas afiliadas a un régimen de jubilaciones y pensiones. La alta fragmentación y la falta de articulación entre los distintos regímenes es una de las principales características del sistema de seguridad social en Paraguay.

Entre 2000 y 2017, Paraguay ocupó el penúltimo lugar<sup>112</sup>, solo por encima de Bolivia, con un promedio de 17,6% de la PEA cubierta efectivamente por los sistemas de pensiones. El promedio de América Latina y el Caribe en ese mismo periodo fue de 41,7%. En 2000, la PEA cubierta en Paraguay fue de 14,1% y en el 2017 fue de 23,7%, un aumento de 9,6 puntos porcentuales (CEPAL, 2019a).

El sistema de pensiones es excluyente y Paraguay está clasificado como un país con cobertura efectiva inferior al 30% (CEPAL, 2019a). Las diferencias de cobertura efectiva por

<sup>112</sup> Considerando el primer lugar

quintiles de ingreso han aumentado en el país. En 2002 la diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5 fue de 25,4 puntos porcentuales y en 2016, la diferencia entre ambos quintiles fue de 36,8%, si se analizan por quintiles, el mayor aumento de la cobertura efectiva se dio precisamente en el quintil 5 (el de mayores ingresos) (CEPAL, 2019a).

Estos datos revelan que el sistema contributivo deja fuera a gran parte de los trabajadores (apenas el 23% de la PEA está cubierto) y solo el 0,7% de la PEA del primer quintil está efectivamente cubierto en 2016 (CEPAL, 2019a). Esto podría estar relacionado con que estas personas no han aportado a un sistema de pensiones durante su vida laboral o que no lo han hecho de manera suficiente, lo cual sucede, especialmente con las mujeres.

En paralelo también existe en Paraguay un sistema no contributivo que entrega una prestación monetaria a las personas ante riesgos de vejez, discapacidad o invalidez. Estas prestaciones no están vinculadas a la trayectoria laboral, se financian generalmente a través de impuestos, además de ser modestas<sup>113</sup> y uniformes (CEPAL, 2019a).

Las pensiones no contributivas son administradas por la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda, y a junio de 2021, cubre<sup>114</sup> a 239.262 personas, de las cuales el 97,2% recibe la pensión alimentaria a adultos mayores (232.477 personas), el 2,8% se refiere a las otras pensiones (veteranos de la Guerra del Chaco, pensiones graciables y pensiones de sobrevivencia a policía y militares) (Ministerio de Hacienda, 2021c).

Considerando la situación del mercado de trabajo y sus limitaciones, el crecimiento, los niveles de pobreza y desigualdad; en Paraguay los programas de transferencias de recursos representan un importante mecanismo de redistribución. Uno de los primeros supuestos para el análisis de estos programas es que las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas deberían estar articuladas con otras estrategias públicas para cumplir con sus objetivos.

En los siguientes apartados se profundiza en los casos de Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza, para analizar sobre sus alcances en

---

<sup>113</sup> Refiriéndose al valor monetario, específicamente.

<sup>114</sup> Según datos del total de beneficiarios que reporta la DPNC a junio de 2021.



un contexto económico de heterogeneidad estructural, cultura de privilegios y especialización productiva.

### **III. LA 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 que propone el marco teórico asumido en este trabajo.

El sistema de protección social tradicional, de perfil contributivo, cubre exclusivamente a los trabajadores activos y formales, dejando al margen a gran parte de la población; de modo que amplios sectores urbanos y sobre todos rurales, quedan expuestos a la vulnerabilidad frente a contingencias vitales. Ello es particularmente grave tratándose de la población indígena, las mujeres, los niños y jóvenes, los trabajadores informales, las personas con discapacidad.

Un factor importante que considerar en 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 2012 – 2019<sup>115</sup> disminuyó del 65,8% al 63,7% de la población ocupada, volvió a aumentar en el 2020 a causa de la crisis de la pandemia a 65,1%. En el 2020 todavía 2.723.157 personas que conforman la PEA no aportan a una caja de jubilación (INE, 2020b).

Ante esto, el pilar no contributivo de la protección social se constituye en el mecanismo más importante para combatir los riesgos de caer en pobreza, vulnerabilidad y, a la vez, para impulsar el bienestar de la población (Serafini, 2016). La principal fuente de recursos para las familias de todos los quintiles proviene del trabajo (para el quintil más pobre representa el 80% y 89% para el quintil más rico) y, según Serafini (2018), “el 70% de las

---

<sup>115</sup> No se incluye a 2020 debido a la situación excepcional de la Pandemia del Covid 19 que tiene efectos negativos en todos los sectores, especialmente en el empleo.

personas que trabajan ganan menos del salario mínimo”, por lo cual, los programas no contributivos<sup>116</sup> compensan, de alguna forma, la falta de esos ingresos laborales.

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

En Paraguay, los programas de transferencias monetarias han tenido carácter asistencial, siendo implementados precariamente, de forma descoordinada y desintegrada, aun cuando haya una fuerte presencia del Estado durante el periodo de análisis de este trabajo.

Particularmente, en 2020, las transferencias monetarias condicionadas representaban el 3,3% y la pensión no contributiva representa el 4,7% de los ingresos totales del quintil más pobre (INE, 2020c). En este año también, para el total del país, el 86% de los ingresos familiares mensuales provienen del trabajo, en tanto que los ingresos laborales representan el 73,4% del ingreso del quintil más pobre y 87,1% para el quintil más rico (INE, 2020c).

### **A) Programa de Transferencias Monetarias Tekoporã**

El programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad *Tekoporã* surge en 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 en situación de pobreza y vulnerabilidad, con atención especial a mujeres embarazadas, niños y niñas, adultos mayores, poblaciones indígenas y personas con discapacidad (CEPAL, 2012).

*Tekoporã* cuyos componentes son las transferencias monetarias y el acompañamiento socio familiar y comunitario, tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población

---

<sup>116</sup> Considerando que dentro de este sistema también se cuentan las transferencias monetarias, las pensiones a adultos mayores y otros programas sociales.

que participa del programa, facilitando el ejercicio de los derechos a la alimentación, salud, educación, el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales (Presidencia de la República, 2019) y cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

A través del apoyo socio familiar y comunitario con acompañamiento sistemático, Tekoporã pretende facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades, generar capacidades de empleo familiar, comunitario y condiciones que aseguren la participación ciudadana en la generación de recursos financieros (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.).

Este programa se plantea como la puerta de entrada a las políticas sociales básicas, siendo de cobertura nacional, priorizando a los territorios más pobres a través del Índice de Priorización Geográfica (IPG). El IPG se utiliza para identificar y priorizar a los distritos con mayores niveles de pobreza, de tal manera a incorporar gradualmente a las familias participantes. Posteriormente, se aplica la ficha de selección, cuya información permite determinar el Índice de Calidad de Vida (ICV) de las familias a ser incorporadas a Tekoporã (Secretaría de Acción Social, 2016). La cobertura del programa puede ser ampliada de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.

Desde su creación, algunos de los componentes de Tekoporã se han modificado. Por ejemplo, en 2009 se amplió la cobertura a hogares que contaran con personas con discapacidad o adultos mayores y a familias en situación de pobreza extrema de zonas urbanas. En el 2011 se fusionaron el programa PROPAIS II y Tekoporã, quedando este último como único programa de TMC (Secretaría de Acción Social, 2016).

Desde 2012, Tekoporã empezó a desvincularse gradualmente el componente de adultos mayores para incorporar a esta población al programa de Pensión Alimentaria<sup>117</sup> y a partir de una reglamentación de 2015 empezaron a incorporarse las personas con discapacidad severa (Ministerio de Hacienda, 2016). Ese mismo año, el programa incorporó el Protocolo de Atención a Comunidades Indígenas, reconociendo sus derechos y respetando su cultura (Secretaría de Acción Social, 2016). Así mismo, una situación extraordinaria fue que, en el contexto de la pandemia del COVID – 19, se realizaron pagos adicionales de Tekoporã en los años 2020 y 2021.

---

<sup>117</sup> Las personas adultas mayores seguirán cobrando el bono que les corresponde dentro del programa Tekoporã, hasta que se incorporen a la Pensión Alimentaria.

La corresponsabilidad que promueve el programa se refiere al ejercicio de derechos básicos por parte de las familias participantes, siendo un compromiso del Estado la provisión de la oferta pública, como de las familias el uso efectivo de los servicios públicos existentes. La corresponsabilidad es un eje fundamental y transversal en todas las etapas de la implementación de Tekoporã en el territorio (Secretaría de Acción Social, 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 corresponsabilidades. Lo cual implica un problema al momento de sopesar el alcance y los resultados del Tekoporã.

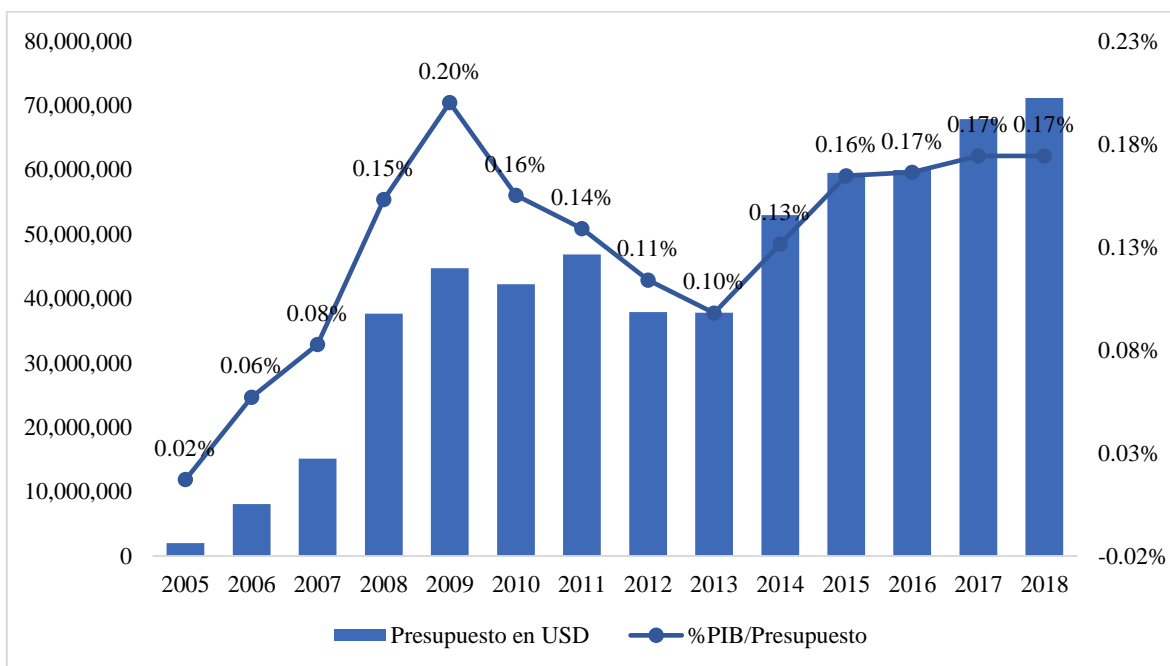
La evaluación y egreso de las familias de Tekoporã depende del cumplimiento y logro de los objetivos. A los cuatro años se realiza la primera evaluación para conocer la situación actual en cuanto a las condiciones y calidad de vida, para ajustar los aspectos que sean necesarios. A los seis años se realiza la segunda evaluación para determinar la salida o graduación de las familias, las que podrían ser vinculadas a otros programas de inserción socioeconómica de acuerdo con la oferta pública. En caso de que las familias siguieran con los criterios de elegibilidad (es decir, que no hayan superado aun la condición de pobreza), serán reincorporadas al programa durante dos años más, periodo en el que se realiza la tercera evaluación y de persistir las mismas condiciones de elegibilidad, podrán seguir en Tekoporã por dos años más, con un máximo de diez años (Secretaría de Acción Social, 2016).

Como criterio de egreso del programa se contempla la comprobación del mejoramiento de la calidad de vida de las familias. En este sentido, es elemento importante 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 y, por lo tanto, volver a requerir el ingreso a Tekoporã.

Desde la creación de este programa, su presupuesto y su cobertura han crecido exponencialmente: al principio estuvo financiado con recursos del BID (2005 – 2010), luego 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.d). Entre 2005 y 2018,

el presupuesto asignado a Tekoporã creció de USD 1.985.122 a USD 71.155.098, lo que equivale como porcentaje del PIB a un aumento de 0,02% a 0,17% (CEPAL, s.f.b).

**Gráfico 8. Financiamiento de Tekoporã en Paraguay, Presupuesto Asignado y Porcentaje del PIB. Años 2005 – 2018**



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

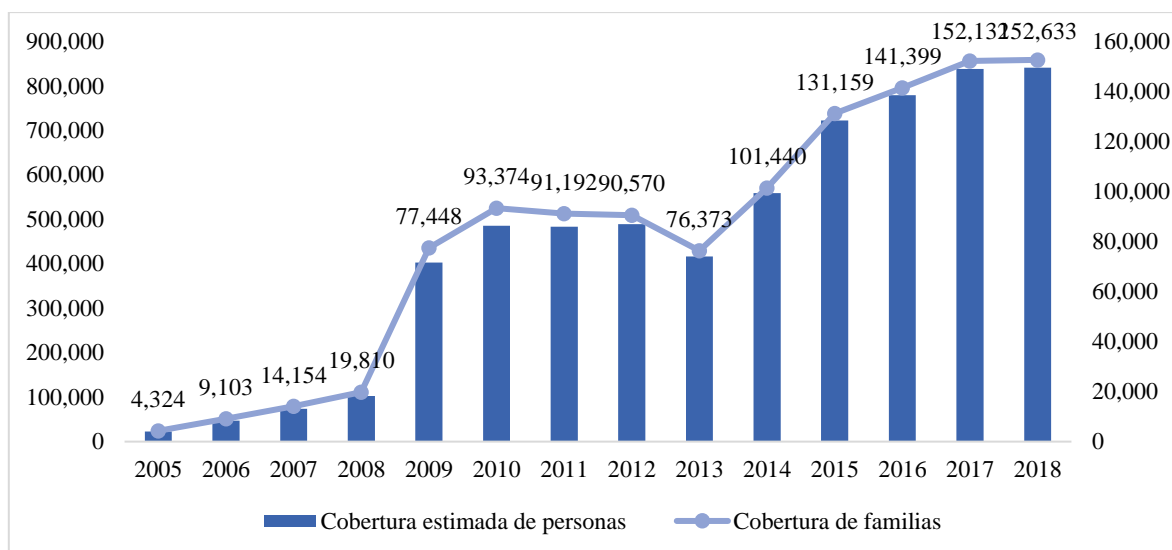
En 2005, se estimaba que Tekoporã cubría a 22.471 personas, lo que equivalía a 4.324 familias y al cierre del 2018, la cobertura estimada era de 840.648 personas, 152.633 familias (CEPAL, s.f.b). Es decir, que se dio un aumento de más de 148.000 familias, entre 2005 y 2018.

Cruzando los datos del INE y la base de datos de la CEPAL<sup>118</sup>, la cobertura de Tekoporã en el 2005 fue del 0,9% de la población en pobreza (con relación a las 2.540.641 personas en condición de pobreza), del 23,1% en 2013 (con relación a las 1.805.941 personas en pobreza) y del 50% en el 2018 (con relación a las 1.679.810 personas en pobreza). Este aumento en la cobertura tiene dos explicaciones interesantes, por un lado, el aumento del

<sup>118</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 y EPHC (INE), según los años que se señalan.

presupuesto asignado al programa, pero por el otro, la disminución sistemática de la pobreza que ha transitado el Paraguay a lo largo de los años. Sin embargo, debe recalcar que, aun cuando haya aumentado la cobertura, todavía gran parte de la población queda fuera de Tekoporã aunque por sus características debería estar incluida.

**Gráfico 9. Cobertura de Tekoporã en Paraguay, Cantidad de Familias y Cantidad Estimada de Personas. Años 2005 – 2018**



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

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 y en diciembre de 2020 alcanzaba al 100%, estimando más de 89.400 personas. La población con discapacidad atendida por Tekoporã, asciende a 25.578, de las cuales 10.852 poseen discapacidad severa (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

Según datos del MDS, el monto máximo que puede recibir una familia que participa de Tekoporã es de Guaraníes 625.000 (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.), lo que equivale a unos USD 90<sup>119</sup>. 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 2020, según el INE, fue de Gs. 712.618 y para el área rural fue de Gs. 506.201 (USD 102,6

<sup>119</sup> Datos para el 2019, tipo de cambio Gs 6.944 por dólar (BCP, 2021).

y USD 72,9 respectivamente). En cuanto a la línea de pobreza extrema urbana fue de Gs. 272.067 y en el área rural fue de Gs. 248.461 (USD 39,2 y USD 35,8 respectivamente) (INE, 2020c).

Con estos datos es posible ver que, el valor máximo que entrega Tekoporã a las familias, apenas cubre el valor de la línea de pobreza rural y las líneas de pobreza extrema (urbana y rural), representando aproximadamente el 87,7% del valor de la pobreza urbana. Esto pone de evidencia que, *las familias que participan no pueden depender exclusivamente de las transferencias que entrega Tekoporã*, aunque es innegable su contribución a la disminución del nivel de pobreza y a la mejora – aunque leve – de las condiciones de vida.

Otro logro importante de Tekoporã, más allá de la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las familias, es que ha logrado reducir de 60% al 25% la cantidad de mujeres que dan a luz con parteras empíricas (Presidencia de la República, 2019). A la vez, los principales beneficios directos de la inversión social de este programa se refieren al cumplimiento de las corresponsabilidades en salud, nutrición y educación, aumentando la matriculación escolar de niños, niñas y adolescentes y el aumento considerable de los controles médicos de esta población; a lo que se suma la duplicación de los controles prenatales de las madres participantes de Tekoporã (Presidencia de la República, 2020). Indirectamente ha permitido dinamizar la economía del territorio, la erradicación del trabajo infantil, la contribución en la negociación intrafamiliar, dando mayor protagonismo a las mujeres, así como también se constata el incremento del nivel de ahorros y capacidad para enfrentar riesgos (Secretaría de Acción Social, 2016).

En el contexto de la pandemia del COVID – 19, en el segundo bimestre de 2020 se realizó el pago anticipado de las transferencias y un pago adicional a más de 165.229<sup>120</sup> familias (Presidencia de la República, 2020). Al cierre de 2020, se había brindado atención con este programa a 164.309 familias, con la participación de 595.055 personas en 254 distritos y 17 departamentos del país (Presidencia de la República, 2021). Teniendo en cuenta

---

<sup>120</sup> Cantidad de familias participantes según el Segundo Informe Presidencial que reporta datos correspondientes al año anterior. El número de familias puede cambiar, debido a la entrada y salida de estas al programa como parte del proceso establecido.

la vigencia de la pandemia también se realizaron transferencias adicionales en el primer, segundo y tercer bimestre de 2021 (Presidencia de la República, 2021).

Considerando la trayectoria, los recursos invertidos y su cobertura, *Tekoporã es política de Estado*, con objetivos, componentes y propósitos de corto y largo plazo.

## **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*. Comenzó a implementarse en 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). Así como, atenuar las desigualdades sociales en la vejez y promover una mejor calidad de vida.

El diseño y la implementación de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores se enmarcan en la perspectiva del derecho y de la igualdad de género, así como también dentro del SPS ¡Vamos! con la perspectiva de protección social en cada etapa de la vida. Su propósito al principio era 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). A partir de 2012, el programa se extendió a toda la población de adultos mayores de las comunidades indígenas, sin necesidad de justificar su situación de pobreza, debido a que los pueblos indígenas se encuentran entre las poblaciones más pobres de Paraguay y de la región (CEPAL, s.f.b). En 2020, se modificó y amplió nuevamente, abarcando a partir de entonces, a todos los adultos mayores de 65 años y más en situación de vulnerabilidad social (Congreso Nacional, 2020).

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>121</sup>, sin que se especifique el valor máximo que puede alcanzar. El beneficio *es intransferible*,

---

<sup>121</sup> El valor de la Pensión se actualiza cada vez que aumenta el salario mínimo en Paraguay.



*inembargable, no reembolsable y no acumulable*. La cobertura de la Pensión Alimentaria es nacional y para la focalización se aplican *criterios de elegibilidad* a través de la Ficha Hogar que permite calcular el ICV y certificar la situación de pobreza<sup>122</sup>. Sin embargo, a partir de la Ley N° 3728/09, se establece la inscripción automática de todos los adultos mayores (Congreso Nacional, 2020).

Desde la puesta en marcha de la Pensión Alimentaria a adultos mayores, en el 2010, se realizaron censos en los distritos con mayor cantidad de adultos mayores y con alta incidencia de la pobreza, aplicando un enfoque de priorización geográfica. El Programa de Pensión Alimentaria pretende convertirse en una política de Estado para atender a la población de adultos mayores a través de procesos técnicos confiables (Ministerio de Hacienda, 2019a).

Teniendo en cuenta que la pobreza afecta a un elevado porcentaje de la población del país, es importante posicionarse en el contexto: la población adulta mayor representa el 6,6% de la población total del país en 2020; 18,1% de los cuales vive en condiciones de pobreza y el 1,9% en condiciones de pobreza extrema (INE, 2020b). La Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC, 2019) estima que 176.724 personas adultas mayores reciben la pensión no contributiva, esto es el 38,2% del total de población de ese grupo de edad (INE, 2020b). Al desagregar por área de residencia, del total de beneficiarios en el 2019, el 42,1% reside en área urbana y 57,9% rural. El 1,4% de la población adulta mayor en área urbana es pobre extrema en comparación al 3,4%, en el área rural (INE, 2020b).

Según datos de la DNPC, en junio de 2021, hay 239.262 beneficiarios del sector no contributivo, de los cuales 232.477 corresponden a los adultos mayores activos con pensión alimentaria y 6.785 personas son beneficiarias de los otros programas (veteranos, herederos, pensiones graciales) (Ministerio de Hacienda, 2021c).

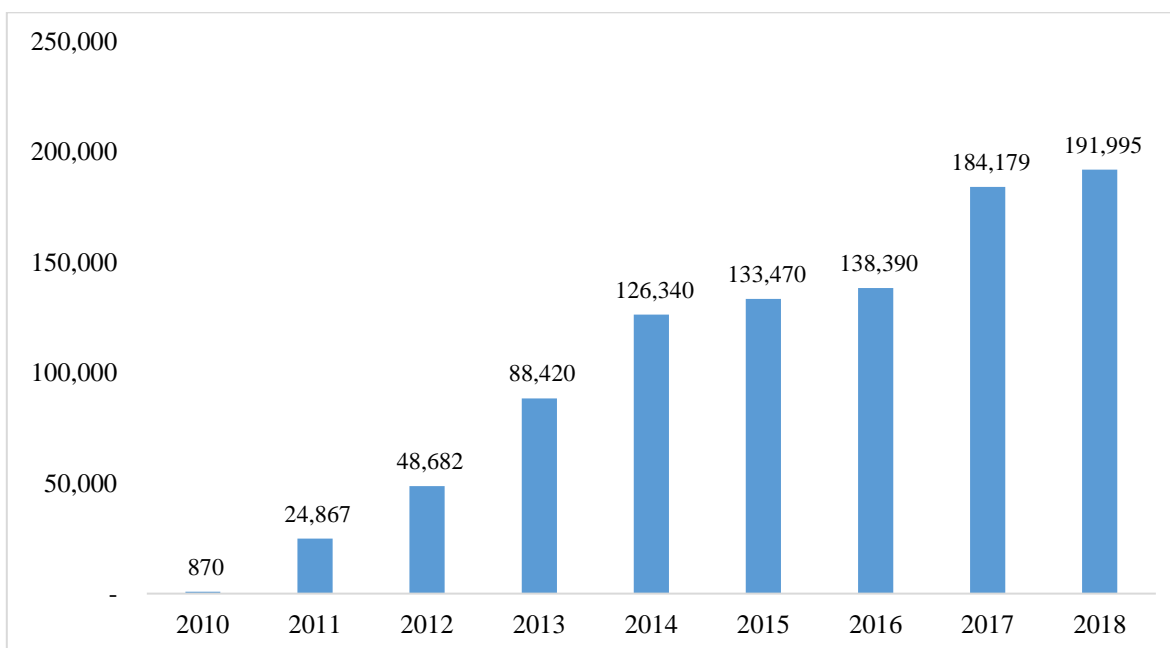
Entre 2010 y 2018, la cobertura de la pensión pasó de 870 personas a 191.995 personas, según lo reporta la CEPAL en su página sobre los programas de pensiones no contributivas<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Para más detalles ver Decreto 4876/2010.

<sup>123</sup> <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

**Gráfico 10. Cobertura Efectiva de Personas de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay. Años 2010 – 2018<sup>124</sup>**



Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores (CEPAL, s.f.b).

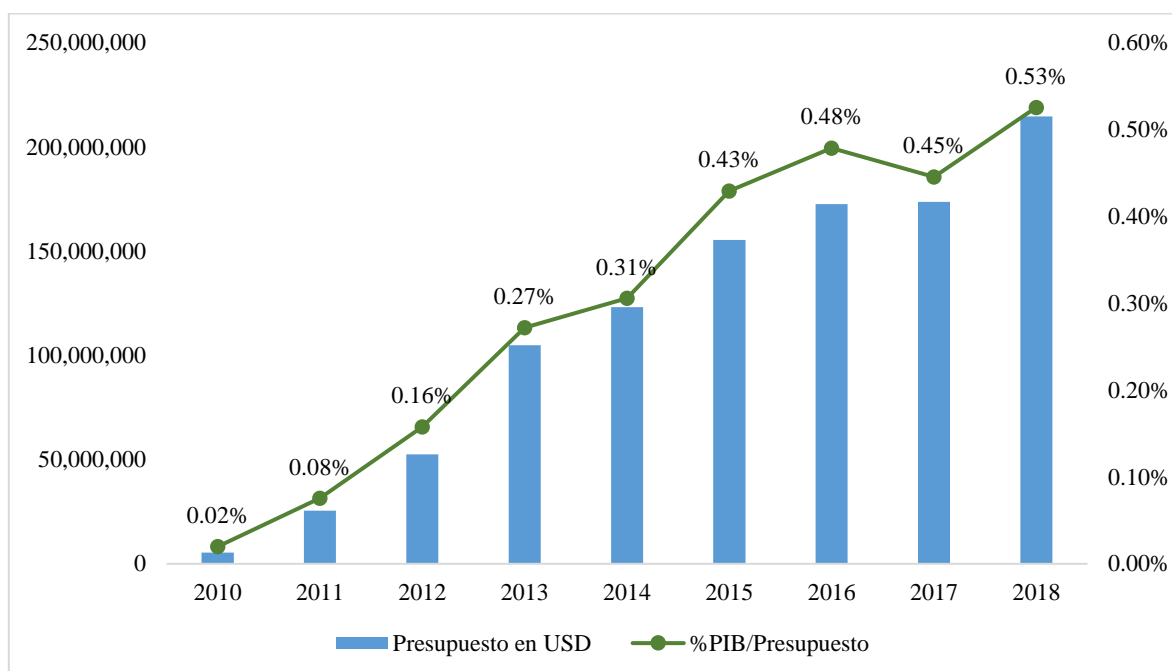
En lo que respecta a la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores y la población indígena, se han presentado algunos inconvenientes en el proceso de selección al aplicar la focalización, por lo que se realizó un estudio sobre la pobreza en las comunidades indígenas y, en particular, en el grupo de adultos mayores. Del estudio resultó que la pobreza indígena es el doble de la población total, y que casi el 100% de los adultos mayores indígenas vive en pobreza (Ministerio de Hacienda, 2012). Debido a esto, en 2012 se establecieron procedimientos complementarios para la inclusión de estas poblaciones<sup>125</sup> en el programa de Pensión Alimentaria. En junio de 2021, 5.285 adultos mayores indígenas están registrados como beneficiarios de la pensión, lo que equivale al 1,7% del total de adultos mayores dentro del programa (Ministerio de Hacienda, 2021c).

<sup>124</sup> Estos datos corresponden a lo que reporta la CEPAL en Base de datos de programas de protección social no contributiva, cuyos datos están hasta el 2018 por lo que difieren con lo que reporta el Ministerio de Hacienda de Paraguay, cuyos datos están actualizados.

<sup>125</sup> Para más detalles ver Decreto 6813/2011.

El gasto público, desde que se puso en marcha el programa de pensiones no contributivas, ha ido en aumento, ampliándose también la cobertura. El financiamiento de la Pensión Alimentaria es responsabilidad del Estado según lo que establece la Ley 3728/2009, y entre 2010 y 2018, el presupuesto asignado a la pensión no contributiva pasó de USD 5.393.878 a USD 214.720.033 y como participación del PIB, pasó del 0,02% al 0,53% en el mismo período (CEPAL, s.f.b).

**Gráfico 11. Financiamiento de la Pensión Alimentaria en Paraguay, Presupuesto Asignado y Porcentaje del PIB. Periodo 2010 – 2018**



Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Programa Pensión Alimentaria a Adultos Mayores (CEPAL, s.f.b).

En 2019, se destinó al pago de la pensión alimentaria más de 1.232 millones de guaraníes (USD 177.419 aproximadamente) cuyos resultados directos e indirectos incluyen la satisfacción de las necesidades alimentarias, medicinas y otras de las personas adultas mayores y sus familias. Los recursos dinamizan los mercados locales y la economía en todo el territorio (Ministerio de Hacienda, 2019a).

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 el hogar (Ministerio de Hacienda, 2012), no solo de los adultos mayores sino de las personas que viven con ellos, en especial las mujeres y los niños dentro del hogar (Ministerio de Hacienda, 2019a). En cuanto al alcance del programa, hay evidencias de efectos positivos en la reducción de la incidencia de enfermedades, en el aumento de la probabilidad de contar con un seguro médico y en 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 el 2019 se realizó una evaluación de impacto del programa con la cual se pudo corroborar que la pensión alimentaria a adultos mayores ha incidido en la reducción de la pobreza en general, pero más aún en la pobreza extrema; ha disminuido la incidencia de problemas de salud mental y se han reducido las barreras para el acceso a servicios médicos; se ha duplicado el gasto para adquisición de alimentos, sin embargo, no hay evidencia sostenible sobre la mejora de la composición del consumo (Ministerio de Hacienda, 2019a).

Según el posicionamiento del estructuralismo, en el conjunto de políticas sociales que el Estado paraguayo implementa para atender el problema de la pobreza, la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, *es uno de los esfuerzos más 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 al mayor deterioro de sus condiciones de vida.*

#### **IV. REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS ECONOMICAS Y SOCIALES**

El análisis de la política económica y la política social en Paraguay desde 1989 hizo evidente que la articulación de tales políticas no pudo solventar las necesidades sociales básicas de la población.

El recorrido de las estrategias tuvo la intención de afirmar la evolución de objetivos y prioridades productivas de los sucesivos gobiernos, desde la caída de la dictadura y que todos ellos estuvieron pendientes de las exigencias del mercado internacional y la

especialización productiva. A lo largo de la exposición se hizo explícita que la prioridad de los diferentes gobiernos fue y es el crecimiento económico, las medidas privatizadoras, la apertura financiera – comercial. La atracción de las inversiones extranjeras y la participación del país en el mercado internacional han sido el sello de las últimas décadas.

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 liberalización comercial*. Este trabajo reconoce que efectivamente estas tres áreas fueron las de mayor impulso y que tuvieron efecto no sólo en el sistema económico, sino también en el ambiente político y las condiciones sociales. Si bien es cierto que el crecimiento económico en Paraguay ha sido una constante a lo largo de esos treinta años, como se ha mostrado todavía hay pendientes en la distribución del producto social y las utilidades, tanto que las brechas entre la población del primer y último decil de ingresos, aunque disminuyeron, siguen siendo importantes.

En concreto, el aumento del PIB de Paraguay ha estado por encima del promedio regional, lo que pudo ser una oportunidad para la inclusión social y el bienestar de la población, pero la debilidad institucional, la desconexión entre las estrategias estatales para atender las causas estructurales de los problemas sociales y la priorización de cuestiones privadas – políticas y económicas – no se han permitido avanzar sostenidamente hacia mejores condiciones para el desarrollo.

En el largo periodo de 1989 – 2020 se denotó un patrón en Paraguay: las relaciones hegemónicas y favoritistas han influido en la gestión pública, tanto que en la definición de las políticas económicas resaltan la protección de la actividad agropecuaria dual. Esta sustenta toda la estructura productiva del país y la producción para la exportación, de las 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 la consecuencia fue la mayor precarización, vulnerabilidad y pobreza en el área rural. El nivel de concentración de la propiedad de la tierra se ha mantenido en Paraguay por encima de América Latina y el Caribe denotando uno de los principales problemas a la hora de analizar las políticas sociales.

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 y 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”.

A pesar de haberse presentado, las oportunidades para un desenvolvimiento positivo e incluyente de la industrialización no fueron aprovechadas, la introducción de tecnología y 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 primaria y exportación de rubros como la soja, la carne y la energía eléctrica.

Las estrategias 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, esta 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 salarios bajos 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 treinta años que abarca el análisis de este capítulo, el gobierno de Duarte Frutos marcó un hito diferenciador político e ideológico para el 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 para Adultos Mayores.

Los gobiernos de Cartes y Abdo Benítez han invertido muchos recursos en la formación, capacitación y especialización de recursos humanos, la promoción de alianzas público – privadas y el fortalecimiento de la gestión institucional con el propósito de la mejora sostenible de la calidad de vida, el desarrollo con inclusión social y el crecimiento

económico más justo y equitativo. La instauración del Sistema de Protección Social ¡Vamos! se enfoca en la importancia de la atención de las necesidades sociales en cada etapa de la vida de las personas.

La discusión sobre la visión y acción social del Estado paraguayo, en el periodo 1989 – 2020, 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 tierra y que a partir de esta 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 de 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 2020 todavía más de 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, esta ha tenido como beneficiarios a los grupos de trabajadores formales o asalariados que contribuyen al sistema de protección social.

No debe subestimarse que desde que se inició la transición democrática, se han dado importantes avances sociales significativos, como por ejemplo en la disminución de la mortalidad materna e infantil, el acceso a la salud, la incidencia de la pobreza, pero estos 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 trabajo.

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. M., 2017). Ya en la década de 2000, el enfoque de derechos y el fortalecimiento de la protección social incluyó el ideal de ciudadanía en las políticas sociales. Este concepto de ciudadanía, acuñado por la CEPAL, también fue incluido 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.

En Paraguay, los programas de transferencias sin duda, dentro del paradigma implementado en la región, no obstante, se han ajustado a las características de políticas sectoriales y demográficas del país: *pobreza mayormente rural, actividades primarias y de baja productividad, empleo urbano 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 sólo 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 que, 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* e implementar mecanismos que garanticen su cobertura, especialmente para las zonas más alejadas y de difícil acceso.

El SPS ¡Vamos! es el esfuerzo institucional más importante que está llevando adelante el Estado paraguayo para cumplir con la garantía de los derechos sociales de todos los paraguayos. SPS ¡Vamos! reconoce que existen grandes brechas entre los grupos poblacionales que deberían ser disminuidas y que es responsabilidad del Estado la sostenibilidad de las mejoras sociales.

En general, las políticas sociales en Paraguay, como respuestas estatales, han sido diversas, desarticuladas y se han caracterizado por ser sectoriales 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 del ciclo de las políticas públicas, para la definición, implementación, monitoreo y evaluación de estas (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>126</sup>, incluyendo la falta de coordinación entre ambos sectores (Congreso

---

<sup>126</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).

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 otros programas públicos, hacia la población en condición de pobreza, porque limita la cobertura, el alcance y los efectos de estos. 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 *benevolente* para determinados grupos y *castiga* a los consumidores, trabajadores y pequeños productores.

Los diferentes documentos, planes de gobierno y política pública implementados a partir de 1989, prueban el creciente interés y compromiso estatal para atender la problemática social, aunque con distintas posturas y acciones políticas. Las brechas entre el campo y la ciudad han exigido respuestas discrecionales para las características y necesidades de una población que se ha visto afectada por problemas particulares. En cada una de las etapas de la política social, se *han ensayado estrategias desde varias posturas para atender y satisfacer 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”.

Se infiere con claridad, entonces, que el modelo de política social ha sido residual, atendiendo a *los más pobres de los pobres*; que están excluidos del sistema económico: no cuentan con recursos para la reproducción vital por medio del empleo, y, por ende, sus condiciones de vida se deterioran. La política social resulta, en el marco de las políticas públicas, subordinada a la política económica y se orienta justo a los sectores que esta tiende a excluir.

## CONCLUSIONES

El análisis desde el marco teórico del estructuralismo de las políticas sociales en Paraguay, tomando como caso estudio el periodo 1989 – 2020, confirma que el Estado no desconoce en su responsabilidad constitucional de garantizar la calidad de vida para todos los paraguayos y que, 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. En efecto: tanto en el discurso como en la gestión, el Estado paraguayo se ha mostrado presente en todas las áreas; si bien ha situado las cuestiones económicas por encima de las cuestiones sociales.

Ha quedado claro, asimismo, que los problemas sociales en Paraguay son históricos y persistentes, relacionados con la estructura socio – productiva, la concentración de recursos y la exclusión social. La desigualdad y la pobreza de la población urbana y rural son obstáculos para alcanzar el desarrollo inclusivo, a pesar del crecimiento económico positivo que se ha venido dando desde hace varios años.

No obstante, la postura del Estado paraguayo como el agente principal en la atención de las necesidades sociales, ha sido promover la apertura, la liberalización y las 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 a lo social asumiendo que a 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 redistribuirse, sino que más bien, se concentraron todavía más.

Un aspecto destacado en la gestión de los diferentes gobiernos que se sucedieron en últimos los treinta años es la estabilidad macroeconómica y la apertura hacia el mercado externo como mecanismos elegidos para sostener la estructura productiva dual, centralizadora de beneficios y expulsora de fuerza de trabajo. Se ha fomentado la participación del sector privado en la gestión pública justificando *que el compromiso compartido redundaría en mayor eficiencia y transparencia*, aunque no se hayan dado

evidencias concretas de esto. El Estado, antes, durante y después de 1989, ha procurado estabilidad y seguridad, al reafirmar la posición de Paraguay en el mercado internacional como un país atractivo y ventajoso para el capital extranjero, ya que es productor – proveedor de materias primas y de 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 fortaleciendo sus políticas económicas para atraer las inversiones extranjeras mediante privilegios, exenciones fiscales y ofreciendo seguridad jurídica.

Por todo lo expuesto en este trabajo, surgen críticas a las respuestas que el Estado paraguayo ha ofrecido a los problemas de la pobreza y la desigualdad, pues, aunque se reconoce a sí mismo como responsable de impulsar las estrategias de desarrollo, su postura y prioridades no han atendido eficientemente 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. Las peculiaridades de Paraguay muestran que mientras no se incluya en la agenda pública – de largo plazo - la necesidad de avanzar en estrategias consistentes de crecimiento y desarrollo, que modifiquen la estructura productiva, introduciendo tecnología y genere mayor productividad, no será posible mejorar la distribución y disminuir las brechas sociales.

Es verdad que se ha avanzado en la provisión de infraestructura para la atracción de inversiones en los últimos años, aunque estas inversiones se han enfocado en la ampliación de las posibilidades para el agronegocio y la industrialización de los productos de este. Lo cual ha dispuesto las condiciones para reafirmar la producción dual, que expulsa población y que empuja al trabajo informal. Esto ha llevado a la modificación de la configuración laboral, pero no se ha dado una transformación productiva estructural: más de la mitad del empleo generado en el país corresponde a actividades informales y de baja productividad.

En la actualidad, la situación de Paraguay debe ser interpretada como resultado de las tensiones, negociaciones y compromisos de los gobiernos con élites empresariales y grupos que sobrepasan el territorio nacional. Tensiones entre el crecimiento y apropiación de recursos naturales y financieros, frente a un deterioro creciente en las condiciones de vida de

la población. En todo el periodo analizado se ha evidenciado cómo se priorizan las metas económicas y los intereses particulares. Las negociaciones entre los gobernantes y las élites influyen en la definición de las políticas públicas, tanto que una de las secuelas de la dictadura es que intereses particulares se tratan como cuestiones nacionales, lo que ha llevado a que se desatiendan las necesidades y demandas de la mayor parte de la población.

Todos los gobiernos que transcurrieron han seguido la misma tendencia, aunque con breves interrupciones: *mayor apertura, privatización y reformas tributarias para hacer más atractivo invertir en Paraguay*. Los presidentes, desde Rodríguez hasta González Macchi y luego, Franco, Cartes y Abdo Benítez, 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, presionaron por la mayor inversión física para la movilización de los productos, presionó al desarraigo de los pequeños productores e implicó mayor empobrecimiento y marginalización en la zona urbana.

De alguna forma, el Estado ha promovido la economía extractiva que genera *crecimiento económico estable*, pero que no se traduce en mejores condiciones y más oportunidades para la población. Este modelo económico – extractivo y excluyente – no permite la redistribución de los beneficios del crecimiento. En ese sentido, para Paraguay sigue pendiente *el compromiso estatal 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 ha puesto en marcha el Estado paraguayo, más allá de sus objetivos de crecimiento, también deberían prever los mecanismos sociales para la redistribución y la disminución de las desigualdades; crear empleos de mayor productividad con salarios adecuados para participar del sistema económico en mejores condiciones, de modo a reducir sostenidamente la pobreza y las brechas.

En cuanto a los dos programas no contributivos que se han analizado en esta investigación, ambos comparten el objetivo de luchar o mitigar la pobreza; y aunque en su diseño contemplan que la pobreza es el *problema por combatir*, en realidad *esta 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 es la consecuencia de una estructura productiva que privilegia, concentra y explota. Los programas sociales, Tekoporã y la Pension Alimentaria a Adultos Mayores, son más bien respuestas accesorias, asistenciales, temporales e ineficientes, que no logran modificar las raíces del problema.

Desde el estructuralismo, se concluye que la política social en Paraguay ha restado siempre subordinada a los proyectos económicos de crecimiento, estabilidad y comercio globalizado. Y, que 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 sociales en la visión y responsabilidad del Estado. Las medidas de política social aún no alcanzan la universalidad porque los recursos son escasos y las medidas focalizadas se enfrentan a críticas, debilidades y desarticulación.

Los programas sociales están lejos de alcanzar el bienestar inclusivo y tampoco han sentado las bases para un cambio de fondo; las reformas del sistema de pensiones, el enfoque de derechos y ciudadanía, todavía no logran cerrar las brechas del sistema de protección social y coordinar los pilares contributivo y no contributivo. En particular, los programas de transferencias de recursos, como Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, aunque en líneas generales son similares a los que se implementan en la región, se ajustan a las características de la población paraguaya y sus problemas particulares.

A pesar de que las reformas fiscales implementadas desde 1989 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 con las grandes empresas; las tasas de impuestos directos están entre los más bajos de la región y las tasas de impuestos 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. Este sistema tributario no permite que el Estado implemente políticas públicas que modifiquen la estructura económica y social.

Mientras que en América Latina y el Caribe se dieron tres modelos de crecimiento, el caso de Paraguay es particular: se transitó por un modelo nacionalista – desarrollista antes de 1954, luego por un modelo de crecimiento hacia afuera especializado en producción primaria extractiva y luego se asentó en un modelo basado en la economía terciaria – informal, aunque el sector primario sigue teniendo una gran participación en el PIB. En cada uno de estos modelos, el Estado fue asumiendo un rol social propio: *distinguió 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 de Paraguay, ha sido la estructura productiva primaria – exportadora – extractivista 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 industrialización, la falta de una estrategia consistente impidió que esta prosperara y en vez de darse un modelo de sustitución de importaciones, se profundizó en un modelo dependiente de la economía extractiva basada en unos pocos rubros. Actualmente, 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 múltiples carencias. El pilar no contributivo, compuesto por varios programas, tiene el objetivo de cerrar las brechas en el sistema de pensiones y de dar cobertura a la población que no cuenta con ingresos; incluye además de la pensión alimentaria, las pensiones graciabiles, las pensiones a veteranos y a herederos de estos. Los programas de este pilar son focalizados y asistenciales, orientados a grupos específicos.

La influencia de las entidades internacionales, grupos – élites económicas y políticas y de otras organizaciones han orientado las políticas públicas en Paraguay. Tanto que, las políticas sociales y los programas de protección social han seguido las pautas fijadas por organismos internacionales, de quienes se ha recibido asistencia técnica y financiamiento. Estos organismos también han realizado evaluaciones de los programas sociales.

Los tres pilares que componen 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, gran parte de ellos no cuenta con seguridad social como contraparte a su



participación en el mercado. Las causas son diversas y se relacionan con que una baja proporción de trabajadores asalariados aporta a una caja de previsión, los aportes se dan de manera inestable, los salarios son bajos o no hay 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, deterioro de la calidad del empleo y de las pensiones, disminución del salario real y 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. 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 en los indicadores sociales y más bajo aún, en el campo. La urbanización tardía es otro factor que ha detonado el enfoque y la orientación de las políticas sociales y los programas de combate a la pobreza. La población paraguaya al haberse vuelto mayormente urbana recién a partir de la década de 1990 modificó las necesidades sociales, así como también la estructura laboral.

En la actualidad, el pilar no contributivo sigue financiándose exclusivamente con recursos del Presupuesto General de la Nación, es decir, mediante impuestos. No obstante, una de las limitaciones y riesgos en la sostenibilidad de los programas de este pilar es que precisamente, Paraguay tiene una de las presiones fiscales más bajas de la región, lo cual significa que, el nivel de impuestos como porcentaje del PIB es *hasta insuficiente*. 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 lograr efectivamente la superación de la pobreza de las familias y los adultos mayores. Un aspecto relevante es que, el envejecimiento, sumado a las características de la población trabajadora, irán presionando cada vez más a la ejecución de las pensiones no contributivas y la disponibilidad de los recursos necesarios es un desafío para las políticas sociales.

Las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas empezaron a implementarse en Paraguay durante la década de 2000, como respuesta y adhesión a la ola de cambios sociales de la región. Si bien, Duarte Frutos puso en marcha las primeras

iniciativas de transferencias monetarias y Lugo impulsó la pensión no contributiva a adultos mayores; 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 de 2003.

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 desde quienes tienen más recursos hacia quienes tienen menos. La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, por su parte, desde su implementación ha significado un gran avance en la mejora de las condiciones de vida de las personas, teniendo mayor impacto redistributivo que el de las transferencias monetarias, ya que sus efectos incluyen no solo a los destinatarios directos, sino a sus familias.

Es así que, como corolario de la reflexión estructuralista, se identifican los siguientes elementos, factores y tensiones determinantes de políticas sociales en Paraguay:

1. *Las características estructurales*, las condiciones de especialización productiva, la heterogeneidad regional, la priorización de sectores, grupos, actividades e intereses particulares, que dejan de lado la cuestión social.
2. *Las contradicciones que resultan de priorizar intereses privados*, específicamente la presión e influencia de élites, empresarios y organizaciones que 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 grupos poblaciones muestran el atraso y la dependencia en que se sumerge la población, a pesar del sonado crecimiento económico.
3. *La dependencia de la economía extractiva* que crea grandes desigualdades, en la productividad por sectores, en el nivel, la calidad del empleo y en la posición que ocupa el país en el comercio internacional. Con estas condiciones, Paraguay profundiza su dependencia comercial y amplía las diferencias en los términos de intercambio.

4. *La concentración de la propiedad de la tierra* y el uso que se hace de esta, han detonado gran parte de las luchas y reivindicaciones sociales, tanto que, a partir de la tierra se desprenden otras exigencias como la reforma agraria, la generación de oportunidades laborales y la provisión de servicios sociales.
5. *El discurso social* del Estado no coincide con *la gestión económica*; las barreras que impiden la transformación productiva con equidad y el desarrollo inclusivo no alcanzan para compensar el costo social que genera el crecimiento económico y la participación de la población en las actividades laborales de baja productividad.
6. En Paraguay urge *el fortalecimiento de la capacidad institucional* para articular y coordinar los objetivos económicos y sociales para asegurar 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*, lo cual requiere de una reforma integral de la gestión pública.
7. En su concepción, *la política social y la protección social* en Paraguay se distinguen por ser asistenciales, temporales, paliativas y escasamente han promovido el ejercicio pleno de los derechos poblacionales y la satisfacción de sus demandas, lo que se manifiesta en crecientes niveles de desigualdad.

En suma, las capacidades sociales del Estado paraguayo serán *limitadas*. Mientras no existan condiciones para generar oportunidades de empleo formal y productivo, no será posible aumentar 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 sistema de protección social también debe estar preparado para atender situaciones extraordinarias, como lo fue el COVID – 19 y que profundizó las carencias pre – existentes de la población.

El Estado paraguayo ha sido condescendiente con los intereses privados e internacionales, tanto que ha promovido la participación en el mercado externo y ha sacrificado una mejor distribución – desarrollo social en pos de mayor crecimiento económico. Pero, como se ha visto, esta no ha sido 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 garantizan condiciones de igualdad para que la población participe del sistema económico.

Para superar la heterogeneidad estructural, en Paraguay deben priorizarse estrategias dirigidas a las raíces de los problemas. Una de las acciones fundamentales es la reforma agraria integral para aumentar, mejorar y diversificar la producción, más allá de la estructura dual agropecuaria. La efectividad de las políticas sociales exige que el Estado atienda la distribución actual de la tierra, elimine los privilegios económicos y políticos e implemente acciones para generar empleo de calidad y aumento de la productividad.

Las políticas sociales, en Paraguay, como en todos los países, además de implementarse bajo la universalidad – como un derecho – también deben ejecutarse mediante acciones focalizadas – para disminuir las brechas, garantizar más y mejores condiciones – para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABC Color. (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. (2013). ABC Color. Obtenido el 30 de noviembre de 2017, de Plan de Cartes contra pobreza extrema: <http://www.abc.com.py/nacionales/plan-contra-pobreza-de-cartes-614228.html>
- Acosta Reveles, I. (2017). Transiciones laborales. Lecturas y tramas hacia la precariedad. México: Colofón/UAZ. Obtenido de [www.researchgate.net/publication/328198181\\_Transiciones\\_laborales\\_Lecturas\\_y\\_tramas\\_hacia\\_la\\_precariedad](http://www.researchgate.net/publication/328198181_Transiciones_laborales_Lecturas_y_tramas_hacia_la_precariedad)
- Acosta Reveles, I. (2018). Desplazamientos socioproductivos en Latinoamérica rural. Nudos críticos del subdesarrollo agrario. Zacatecas: Colofón/UAZ. Obtenido de [www.researchgate.net/publication/338107398\\_Desplazamientos\\_socioproductivos\\_en\\_Latinoamerica\\_rural\\_Nudos\\_criticos\\_del\\_subdesarrollo\\_agrario](http://www.researchgate.net/publication/338107398_Desplazamientos_socioproductivos_en_Latinoamerica_rural_Nudos_criticos_del_subdesarrollo_agrario)
- Adelantado, J., & Sherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas focalizadas en América Latina. Estado. Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública (11), 117-134. Obtenido de <https://revistas.uchile.cl/index.php/regp/article/view/14143/14445>
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: Una revisión crítica de la literatura. Desafíos, 30 (2), 193-235. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- Arenas de Mesa, A. (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera en tiempos del Covid-19. CEPAL.
- ARP. (2017). Introducción a Paraguay y su sector cárnico. Asociación Rural del Paraguay.
- 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, L. (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, Chile.
- Base IS. (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. (2021). Anexo Estadístico del Informe Económico. Obtenido de <https://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. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas>
- 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., págs. 7-55). San José: FLACSO Sede Costa Rica. Obtenido de <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1447>
- CADEP. (2011). *Estado y Economía en Paraguay. 1870-2010*. Asunción, Paraguay.

- CADEP. (2014). El Sistema de Pensiones de Paraguay. Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. 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. Asunción, Paraguay.
- CADEP. (2020). Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay. Asunción. Paraguay.
- CAF. (2021). Banco de Desarrollo de América Latina. Obtenido el 15 de diciembre de 2021, de América Latina avanza hacia la pensión universal: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/02/america-latina-avanza-hacia-la-pension-universal/>
- Carosini, A. (2010). La Política Económica en el Paraguay. Avances, Logros y Perspectivas. Antes y después de 1989. San Lorenzo, Paraguay.
- CELADE. (2021). División de Población de la CEPAL. Estimaciones y Proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100.
- CEPAL. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/30574-paradigmas-la-politica-social-america-latina>
- CEPAL. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. Revista de la CEPAL-Número Extraordinario, 21-43. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12121>
- CEPAL. (2001). Las políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2002). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. CEPAL.
- CEPAL. (17 de agosto de 2006). Sistemas de pensiones en América Latina requieren financiamiento solidario. Obtenido de <https://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/26418/P26418.xml&xsl=/prensa/tpl/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, Chile.
- CEPAL. (2011b). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, Chile. Obtenido de

- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>
- 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, Chile.
- CEPAL. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2017a). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Montevideo, Uruguay.
- CEPAL. (2017b). CEPAL: La elevada desigualdad en América Latina constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible. Obtenido 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, Chile.
- CEPAL. (2017d). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 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, Chile.
- CEPAL. (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, Chile.
- CEPAL. (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, Chile.
- CEPAL. (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. (2019a). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina (Libros de la CEPAL N° 159 ed.). Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2019b). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Obtenido de [https://www. cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america](https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america)
- CEPAL. (2019e). Protección Social Universal en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2019d). CEPAL, Revisión 2019. Obtenido de CELADE Estimaciones y Proyecciones de población: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>
- CEPAL. (2021a). CEPALSTAT. Obtenido el 15 de julio de 2021, de Estadísticas e Indicadores:  
[https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CEPAL. (2021b). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (s.f.a). CEPAL. Obtenido de Historia de la CEPAL:  
<https://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal>
- CEPAL. (s.f.b). Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL. Obtenido el 23 de noviembre de 2017, de Programas de transferencias condicionadas: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>
- CEPAL. (s.f.c). Protección Social-División de Desarrollo Social. Obtenido el 19 de marzo de 2018, de <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>
- CEPAL. (s.f.d). Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL. Obtenido el 2 de noviembre de 2018, de Programas de transferencias condicionadas: <http://dds.cepal.org/bdptc/contacto.php#>
- CEPAL/OIT. (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Santiago de Chile, Chile.

- CIAT. (2021). Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Obtenido el 17 de julio de 2021, de Alícuotas en América Latina: <https://www.ciat.org/alicuotas-en-america-latina/>
- CIDOB. (2016). Barcelona Centre for International Affairs. Obtenido de Andrés Rodríguez Pedotti: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/paraguay/andres\\_rodriguez\\_pedotti#](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/paraguay/andres_rodriguez_pedotti#)
- Comisión Europea. (2017). Paraguay. Documento de Estrategia País 2007-2013. Obtenido de [https://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07\\_13\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07_13_es.pdf)
- 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.
- Congreso Nacional. (2019). Obtenido de Ley N° 6286 de «Defensa, restauración y promoción de la Agricultura Familiar Campesina»: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par186534.pdf>
- Congreso Nacional. (2020). Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. Obtenido el 18 de julio de 2021, de Ley N° 6381/modifica y amplía la Ley N° 3728/09 «Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza»: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9312/ley-n-6381-modifica-y-amplia-la-ley-n-372809-que-establece-el-derecho-a-la-pension-alimentaria-para-las-personas-adultas-mayores-en-situacion-de-pobreza>
- Deutsche Welle. (s.f.). Obtenido de El Paraguay de Lugo, tres años después. Obtenido de <https://www.dw.com/es/el-paraguay-de-lugo-tres-a%C3%B1os-despu%C3%A9s/a15318091>
- DGECC. (2018). Desigualdad de Ingresos. Fernando de la Mora, Paraguay.
- 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. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/40015>
- El País. (1984). Obtenido 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.). Obtenido el 2 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. Asunción, 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, Bolivia.
- Espínola, Z. (2010). Historia Económica del Paraguay 1811-2010. Asunción, Paraguay: El Lector.
- FAO. (2011). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Obtenido de Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe: <https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/508369/>
- Felto, J. L. (1996). Nueva Revista de Política, Cultura y Arte. Obtenido 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/>
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis. Revista Estado y Políticas Públicas. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/17187>
- 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.
- Fundación Rosa Luxemburgo-Base IS. (2009). Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos. Asunción. Obtenido de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403035\\_448/pdf\\_1247.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403035_448/pdf_1247.pdf)
- Gabinete Social. (2017). Nota Sectorial de Protección Social. Asunción, Paraguay.
- Gabinete Social. (2018). Protección Social en Paraguay: La oportunidad de implementar un sistema de protección social. Nota Sectorial 2.0, Asunción, Paraguay.

- Gabinete Social. (2019). Presentación estructurada de la Propuesta General del Sistema de Protección Social del Paraguay. Asunción. Obtenido de <https://www.gabinetesocial.gov.py/página/664-.html>
- Gabinete Social. (s.f.a). Gabinete Social de la Presidencia de la República. Obtenido de <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>
- Gabinete Social. (s.f.b). Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 «Paraguay para todos y todas». Asunción, Paraguay.
- Gabinete Social. (s.f.c). Paraguay para 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.
- Gabinete Social. (s.f.d). Presidencia de la República del Paraguay-Gabinete Social. Obtenido de <https://www.gabinetesocial.gov.py/articulo/664-vamos-sistema-de-proteccion-social-documentos.html>
- 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. Asunción, Paraguay.
- García Agüero, M. (2015). Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación. Asunción. Paraguay.
- García Agüero, S. (2017). Cuestión Social en Paraguay: Trabajo social y políticas sociales. Asunción, Paraguay.
- Global Food Security Index. (2020). Global Food Security Index. Obtenido el 11 de julio de 2021, de Paraguay: <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Paraguay>
- Grigera, J. (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).
- INE. (2019-2020). Encuesta Permanente de Hogares Permanente. Microdatos oficiales, Asunción, Paraguay.
- INE. (2020a). Ocupación Informal EPHC 2015-2020. Asunción. Obtenido de <https://www.INE.gov.py/publication-single.php?codec=mtyl>

- INE. (2020b). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020. Asunción, Paraguay.
- INE. (2020c). Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos-2020. Asunción. Obtenido de <https://www.INE.gov.py/publication-single.php?codec=mtu4>
- INE. (2021a). Población de 15 y más años de edad ocupada y ocupación informal no agropecuaria por año, según años de estudio. Periodo 2012-2020. Asunción, Paraguay.
- INE. (2021b). Principales indicadores de pobreza de la población por año de la encuesta, según área de residencia, 1997/98-2020. Serie comparable. Asunción, Paraguay.
- 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. (2016). La Nación. Obtenido 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/>
- Lara Castro, J. (s.f.). Paraguay. Enciclopedia Latinoamericana, 931-943.
- Laurell, A. C. (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. Obtenido de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183233/rev47\\_lechner.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183233/rev47_lechner.pdf)
- 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. Obtenido de <http://revista.seug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/5285/pdf>
- López, M. (2012). Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. Espacio Abierto, 21 (2), 207-225.
- Martínez Matamala, C. (2017). El concepto de Estado desde una perspectiva marxista: trayectorias políticas e ideológicas desde los clásicos al socialismo moderno. Ainkaa (1), 60-76. Obtenido de

[www.researchgate.net/publication/351461666\\_El\\_concepto\\_de\\_Estado\\_desde\\_una\\_perspectiva\\_marxista\\_trayectorias\\_politicas\\_e\\_ideologicas\\_desde\\_los\\_clasicos\\_al\\_socialismo\\_moderno](http://www.researchgate.net/publication/351461666_El_concepto_de_Estado_desde_una_perspectiva_marxista_trayectorias_politicas_e_ideologicas_desde_los_clasicos_al_socialismo_moderno)

- 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). Obtenido el 19 de octubre de 2017, de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3260>
- Míguez, P. (2010). 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. (2021). Obtenido el 18 de julio de 2021, de Tekoporã garantiza a unos 310.000 niños y adolescentes sus derechos a la alimentación, salud y educación: <https://www.mds.gov.py/index.php/noticias/el-impacto-de-tekopora-en-la-promocion-de-la-salud-y-la-escolarizacion-de-ninos-y-adolescentes-vulnerables>
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). Ministerio de Desarrollo Social. Obtenido el 18 de julio de 2021, de Programa Tekoporã: <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>
- Ministerio de Hacienda. (2012). La política de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en el Paraguay. Resultados y desafíos. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (2016). Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã. Consultoría «Evaluación de Impacto de los Programas Tekoporã y Abrazo», Ministerio de Hacienda, Asunción. Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (2019a). Evaluación de Impacto Social de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza. Evaluación de Impacto, Asunción. Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (2019b). Informe de Finanzas Públicas, 2020. Disponible en <https://www.hacienda.gov.py/web->

presupuesto/archivo.php?a=6a6a6d737e777d787c38726f793b393b3937796d6f6a009&x=dcdc07b&y=26260c4

Ministerio de Hacienda. (2021a). Paraguay ante la Pandemia ¿Qué se está haciendo? Volumen 3. Asunción, Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2021b). Ministerio de Hacienda. Obtenido de Subsecretaría de Estado de Tributación. Recaudación por impuestos 2010 al 2021 en millones: <https://www.set.gov.py/portal/paraguay-set/Home/est>

Ministerio de Hacienda. (2021c). Ministerio de Hacienda. Dirección de Pensiones No Contributivas. Obtenido el 17 de julio de 2021, de Total de Beneficiarios y Calendario de Pagos: <https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=303>

Ministerio de Hacienda. (s.f.). Ministerio de Hacienda. Obtenido de Portal Ñapúa: <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/home/leyes>

Ministerio de Hacienda, & CEQ Institute. (2017). Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. CEQ Working Paper 74. Asunción, Paraguay.

Ministerio de la Mujer. (s.f.). Ministerio de la Mujer. Obtenido el 18 de julio de 2021, de iv Plan Nacional de Igualdad 2018-2024: <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/iv-plan-nacional-de-igualdad-2018-2024>

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. Obtenido de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-95182006000200002&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000200002&lng=es&tlng=es).

Mulot, E. (2009). Liberalismo y «neoliberalismo»: ¿Continuidad o ruptura? Intervenciones (7), 23-55. Obtenido de <http://www.actuelmarxint.cl/revista/numero20/03.%20Mulot,%20Eric.%20Liberalismo%20y%20Neoliberalismo,%20continuidad%20o%20ruptura.pdf>

Naciones Unidas. (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 1. Evaluación inicial. Caminos de Desarrollo.
- OCDE et al. (2021a). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021. París. DOI: <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>
- OCDE et al. (2021b). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021-Paraguay. Obtenido el 17 de julio de 2021, de <https://www.oecd.org/countries/paraguay/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-paraguay.pdf>
- OCDE, Banco Mundial, & BID. (2015). Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-Pensiones-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- 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; Suiza.
- OIT. (2018a). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- OIT. (2018b). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de En América Latina más de la mitad de los trabajadores no cotiza para la seguridad social: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/wcms\\_634997/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/wcms_634997/lang--es/index.htm)
- 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, México. Obtenido de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/64132>
- 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](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* (1 ed.). Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC. Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2503.pdf>
- Portal Guaraní. (2013). Portal Guaraní. Obtenido el 27 de noviembre de 2017, de Ñande Paraguay-Plan de Gobierno Propuesto por Horacio Cartes 2013-2018: [http://portal.guarani.com/2089\\_horacio\\_cartes/19968\\_nande\\_paraguay\\_\\_plan\\_de\\_gobierno\\_propuesto\\_por\\_horacio\\_cartes\\_2013\\_\\_2018.html](http://portal.guarani.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. (2019). *Resumen del Primer Informe Oficial del Presidente Mario Abdo Benítez al Congreso y a la Nación*. Asunción, Paraguay.
- Presidencia de la República. (2020). *Segundo Informe Oficial del Presidente Mario Abdo Benítez al Congreso y a la Nación*. Asunción, Paraguay.
- Presidencia de la República. (2021). *Tercer Informe Oficial del Presidente Mario Abdo Benítez al Congreso y la Nación*. Asunción, Paraguay.
- Presidencia de la República del Paraguay. (2013). *Informe del Presidente de la República del Paraguay 2012-2013*. Asunción, Paraguay.
- Presidencia de la República del Paraguay. (2014a). *Informe Presidencial*. Obtenido 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-dedesarrollo?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-dedesarrollo?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, Paraguay.

- Presidencia de la República del Paraguay. (2017). Cuarto Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación. Informe Presidencial, Asunción, Paraguay.
- Presidencia de la República del Paraguay. (s.f.). Resumen de Logros Sociales del Gobierno del Dr. Federico Franco (2012-2013). Asunción, Paraguay.
- Pyta Pynandi. (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, Uruguay.
- Rodríguez, O. (1971). Informe sobre las críticas de la concepción de la CEPAL. Solicitado para el Curso de Desarrollo y Planificación, Santiago de Chile, Chile.
- Rodríguez, O. (2001). Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. Revista de la CEPAL, 41-52.
- Rojas Villagra, L. (2009). Actores del agronegocio en Paraguay. Primera edición, Asunción, Paraguay. Obtenido de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/basis/20170331051503/pdf\\_1240.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/basis/20170331051503/pdf_1240.pdf)
- Rojas Villagra, L. (2014). La Economía durante el Stronismo. Asunción, Paraguay: El Lector. Asunción, Paraguay.
- Rojas Villagra, L. (2015). Presentación. En Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas (pág. 316). Asunción, Paraguay.
- Rossel, C. (2017). Panorama de los sistemas de protección social en América Latina. Panorama de los sistemas de protección social en América Latina, (pág. 36). Santiago de Chile. Obtenido de [https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mar23\\_s4\\_panorama\\_de\\_los\\_sistemas\\_de\\_proteccion\\_social\\_en\\_america\\_latina.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mar23_s4_panorama_de_los_sistemas_de_proteccion_social_en_america_latina.pdf)

- Ruiz Uzcátegui, D. M. (2014). El pensamiento estructuralista de la CEPAL y la política industrial del Pacto Andino. *Aldea Mundo*, 19 (38), 69-78. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/543/54343693006.pdf>
- Secretaría de Acción Social (s.f.). Secretaría de Acción Social. Obtenido el 19 de octubre de 2017, de La Institución: <http://www.sas.gov.py/pagina/61-la-institucion.html>
- Secretaría de Acción Social. (2016). Manual Operativo del Programa Tekoporã. Manual Operativo, Asunción, Paraguay.
- Secretaría de la Mujer & UNFPA. (2002). II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007). Asunción, Paraguay.
- Secretaría de la Mujer & 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., & Zavattiero, C. (2018). Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. En *Decidamos, Fiscalidad para la equidad social* (págs. 79-124). Asunción, Paraguay.
- Serafini, V. (2016). Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Avances y desafíos una década después. Asunción, Paraguay. Obtenido de <http://www.cadep.org.py/2017/01/paraguay-inversion-en-proteccion-social-no-contributiva-avances-y-desafios-una-decada-despues-2/>
- 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* (2 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), 43-63. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203410>
- 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* (1 ed.). México, México: Siglo XXI Editores SA.
- Vargas Hernández, J. (2007). Liberalismo, neoliberalismo, postneoliberalismo. *Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad* (17), 66-89. DOI: <https://revistamad.uchile.cl/index.php/rmad/article/view/13938>
- Villagra, S. (2014). Democracia y Derechos Humanos. A 25 años del advenimiento de la democracia, todavía con debilidades institucionales. *Revista Digital Debate*, 4-8.

# ANEXOS

## Anexo 1

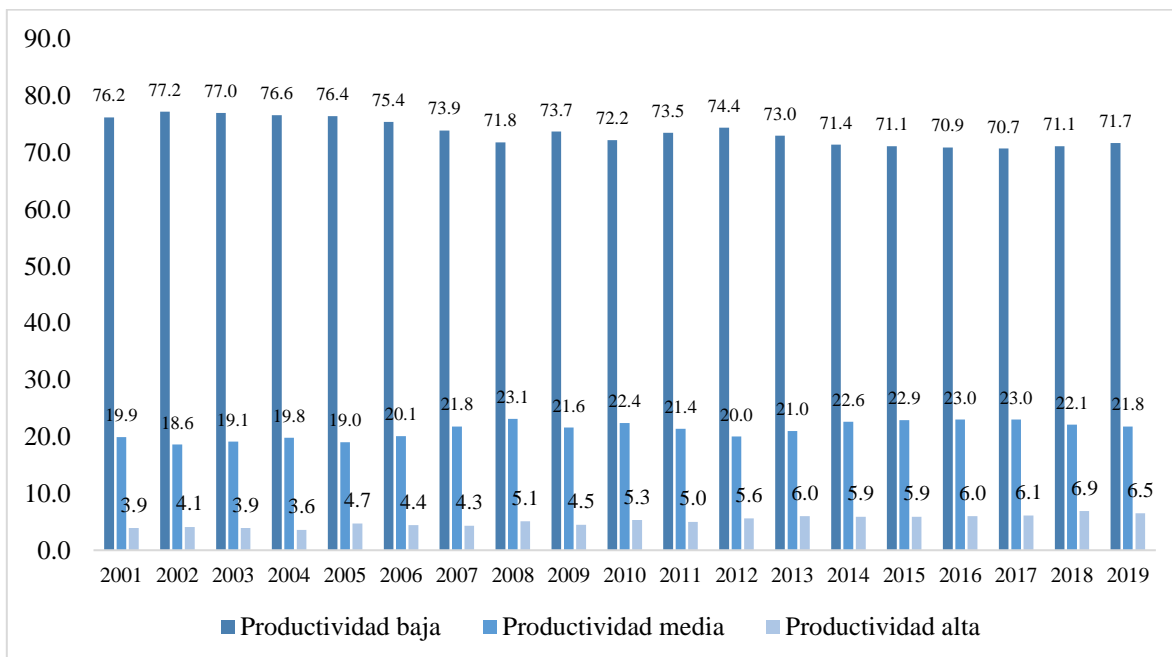
### Principales Productos de Exportación. Paraguay, 1989 – 2017

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 con base en datos de CEPALSTAT, 2018.

## Anexo 2

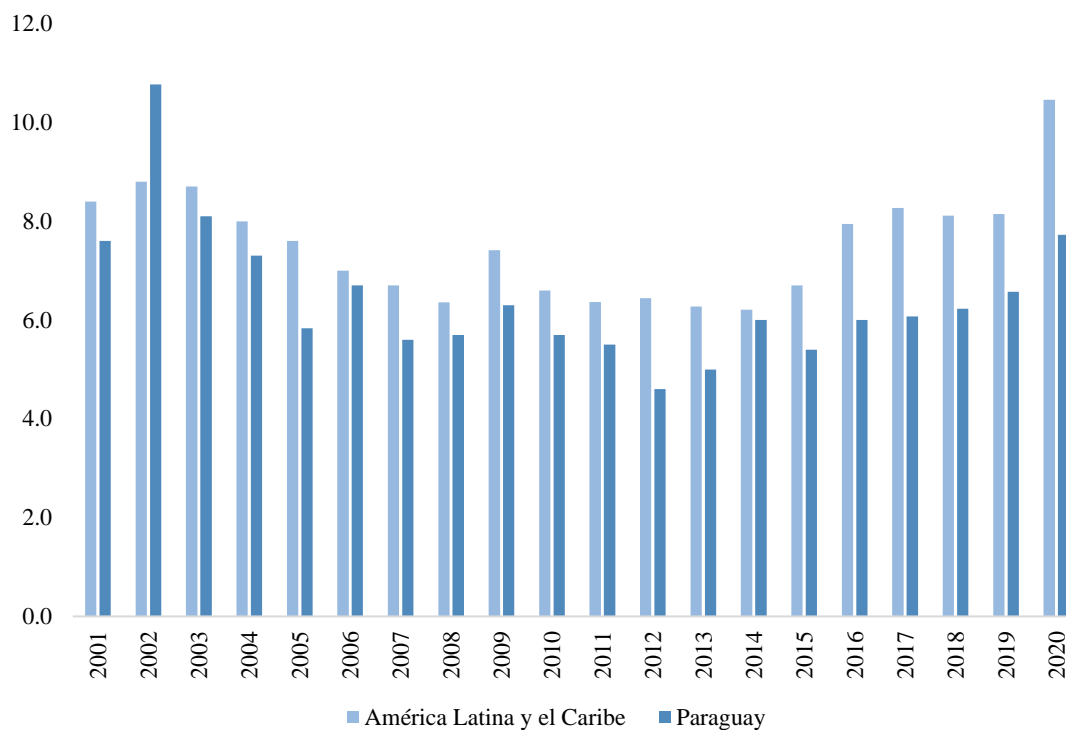
### Población Ocupada por Nivel de Productividad en Paraguay. Periodo 2001 – 2019



Fuente: CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los países (BADEHOG), (2021).

### Anexo 3

#### Desempleo en Paraguay y América Latina y el Caribe. Período 2001 – 2020



Fuente: CEPALSTAT sobre la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, (2021).

#### Anexo 4

### Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe por Decil de Ingresos. Periodo 2001 – 2019

Año	América Latina y el Caribe Promedio Simple									
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
2001	1,5	3,1	4,1	5,1	6,1	7,5	8,8	11,1	15,3	37,2
2002	1,4	3,0	4,1	5,1	6,2	7,4	8,7	11,0	15,1	37,5
2003	1,6	3,2	4,2	5,2	6,1	7,3	8,8	10,9	14,9	37,5
2004	1,7	3,4	4,5	5,5	6,6	7,6	9,2	11,4	15,4	34,8
2005	1,7	3,3	4,5	5,5	6,6	7,8	9,4	11,6	15,6	34,1
2006	1,9	3,5	4,6	5,6	6,7	7,8	9,5	11,6	15,5	33,4
2007	2,0	3,5	4,6	5,6	6,7	7,8	9,5	11,5	15,3	33,5
2008	2,1	3,7	4,7	5,7	6,9	8,1	9,7	11,6	15,5	32,2
2009	2,1	3,7	4,8	5,8	7,0	8,1	9,8	11,8	15,4	31,5
2010	2,2	3,8	4,9	5,9	7,0	8,2	9,8	11,8	15,3	31,1
2011	2,2	3,8	4,9	6,0	6,9	8,4	9,9	11,9	15,5	30,7
2012	2,2	3,8	5,0	6,1	7,1	8,4	10,0	11,8	15,3	30,2
2013	2,2	3,9	5,0	6,1	7,1	8,3	10,0	11,8	15,2	30,4
2014	2,3	4,0	5,1	6,2	7,1	8,5	9,9	11,8	15,2	29,9
2015	2,3	4,0	5,2	6,3	7,2	8,5	10,0	11,9	15,0	29,5
2016	2,3	4,0	5,2	6,2	7,4	8,5	10,0	11,8	15,1	29,5
2017	2,4	4,1	5,2	6,3	7,3	8,6	10,0	11,8	15,0	29,4
2018	2,4	4,1	5,3	6,3	7,3	8,7	10,1	11,8	15,0	29,0
2019	2,4	4,2	5,3	6,3	7,3	8,7	10,1	11,8	15,0	29,0
2001 - 2019	2,0	3,7	4,8	5,8	6,9	8,1	9,6	11,6	15,2	32,1

Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, 2021a).

## Anexo 5

### Distribución del Ingreso laboral de la Población Ocupada en Paraguay. Años 2001 – 2019

Año	PARAGUAY									
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
2001	1,4	2,9	3,8	5,1	6,2	8,5	8,7	11,3	15,5	36,6
2002	1,4	2,7	3,7	4,6	6,1	7,1	8,7	10,7	14,6	40,4
2003	1,7	3,1	4,1	5,1	6,0	6,9	8,5	11,4	14,9	38,3
2004	1,9	3,4	4,5	5,4	6,4	7,5	9,1	11,4	14,7	35,8
2005	1,7	3,4	4,5	5,4	6,9	7,8	9,1	11,6	14,5	35,0
2006	1,8	3,2	4,4	5,6	6,6	8,1	9,4	11,0	15,0	34,9
2007	1,8	3,4	4,3	5,4	6,4	7,7	9,2	11,3	13,8	36,8
2008	2,0	3,4	4,6	5,5	6,9	7,9	9,9	11,7	14,8	33,3
2009	1,6	3,2	4,3	5,7	6,8	8,4	10,5	11,3	15,8	32,3
2010	1,7	3,1	4,3	5,4	6,5	8,2	9,2	11,7	14,4	35,6
2011	1,5	2,9	4,0	5,3	6,1	7,6	9,0	11,5	15,3	36,9
2012	1,8	3,1	4,3	5,8	7,2	8,8	10,5	11,8	14,8	31,7
2013	1,7	3,3	4,7	5,6	6,7	8,1	9,6	12,1	15,5	32,6
2014	1,7	3,2	4,2	5,3	6,7	8,0	9,1	10,9	13,9	36,9
2015	1,8	3,2	4,2	5,9	7,0	8,2	10,0	12,4	14,4	33,0
2016	1,8	3,3	4,5	5,4	7,1	8,4	9,7	11,3	15,2	33,3
2017	2,0	3,4	4,3	5,6	6,8	7,9	9,6	11,2	14,1	35,0
2018	1,9	3,7	4,7	5,8	7,4	8,6	10,5	12,0	14,6	30,7
2019	2,0	3,6	4,6	5,8	7,6	8,9	10,6	11,8	15,1	29,9
2001 - 2019	1,7	3,2	4,3	5,5	6,7	8,0	9,5	11,5	14,8	34,7

Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, 2021a).



## Anexo 6

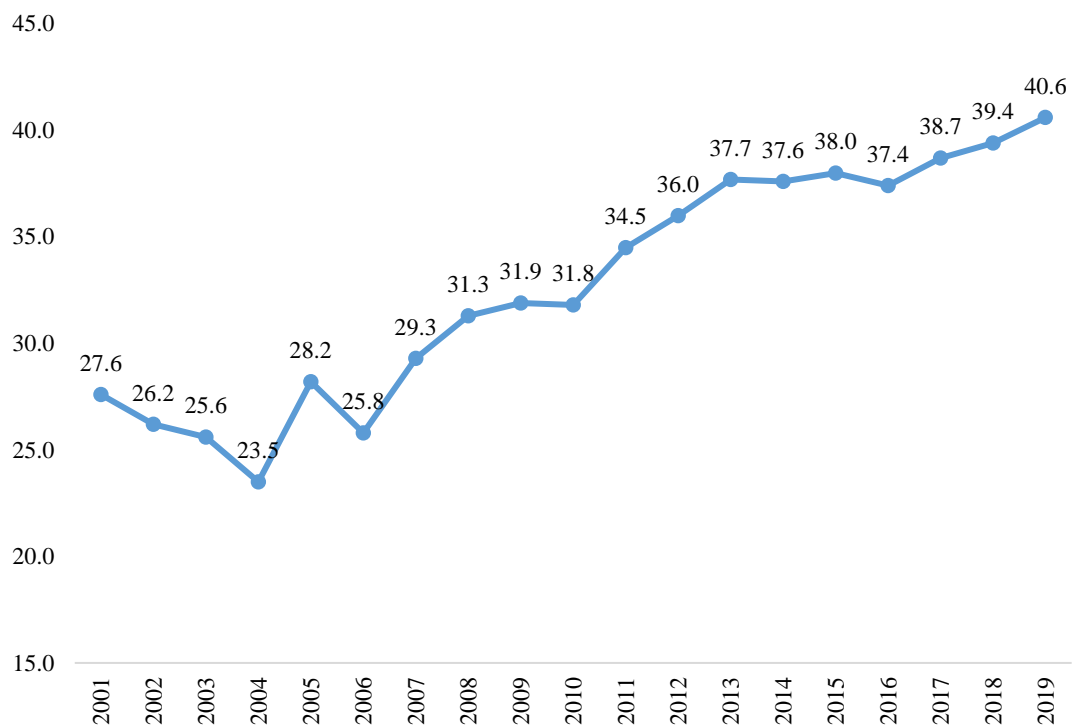
### Total de Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB, 1990 – 2019

País	1990	2000	2007	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antigua y Barbuda		11,9	21,6	21,3	19,9	20,4	19,6	19,6	19	18
Argentina	13,3	19,2	26,4	29,1	31,1	31,5	30,7	30	28,9	29
Bahamas	9,7	12,2	13,1	12,7	13,7	15,4	16,5	17,2	16,7	19
Barbados	25,3	30,9	30	30	28,9	29,6	31,2	32,1	33,1	33
Belice	21,6	19,1	25,7	26,9	27,9	27,5	28,3	28,7	30,2	32
Bolivia	6,5	20,1	22,2	22,9	27,9	29,5	27,9	25,9	25	25
Brasil	27,8	29,4	33,6	32,4	31,8	32	32,2	32,3	33,2	33
Chile	16,9	18,8	22,7	19,6	19,6	20,4	20,1	20,2	21,1	21
Colombia	11,3	15,7	19,3	18,1	19,6	19,9	19,1	19	19,3	20
Costa Rica	22,5	21,1	23,1	22,1	22,6	22,9	23,5	23	23,2	24
Cuba	31,9	37,2	44	37,2	37,1	38,1	41,1	42,4	42,3	42
República Dominicana	8,3	12,3	15	12,4	13,5	13	13,1	13,2	13,2	14
Ecuador	7,1	11,6	15,1	16	19,2	21,3	19,9	19,9	20,7	20
El Salvador	11,3	14,2	18,8	18,7	19,8	19,9	20,5	20,9	21,2	21
Guatemala	7,6	11,7	14	12,5	13,2	12,8	13,2	13,2	13,2	13
Guyana	15,2	15,7	15,6	16	17,8	18,1	18,4	19,5	22,2	23
Honduras	12,4	17,2	19,8	18,2	20,4	21	22,7	22,1	22,4	22
Jamaica	20,3	22,2	24,8	24,9	24,8	25,8	26,5	27,3	27,8	29
México	12,1	11,5	12	12,8	13,7	15,9	16,6	16,1	16,2	17
Nicaragua		14,3	18,8	19,3	21,8	22,3	23,3	23,8	23,2	26
Panamá	16,6	15,5	15,5	16,4	15,7	15,1	15,5	15,1	14,8	14
Perú	12	15,2	18,5	17,8	19,2	17,4	16,2	15,3	16,5	17
Santa Lucía		19,6	20,9	20,3	20,5	21,2	21,3	20,2	20,7	21
Trinidad y Tobago	23,3	21,9	27,8	28,7	28,8	28,4	22,4	20,6	23,2	24
Uruguay	20	23,2	25,7	26,3	27,4	27,4	27,8	29	29,2	29
Venezuela	21,2	13,5	17	11,8						
<b>Paraguay</b>	<b>8,5</b>	<b>11,6</b>	<b>10,8</b>	<b>12,1</b>	<b>13,9</b>	<b>13,7</b>	<b>13,4</b>	<b>14</b>	<b>13,8</b>	<b>14</b>
Promedio no ponderado										
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>15,7</b>	<b>18,2</b>	<b>21,3</b>	<b>20,9</b>	<b>21,9</b>	<b>22,3</b>	<b>22,4</b>	<b>22,3</b>	<b>22,7</b>	<b>23</b>
OCDE	31,1	33,3	33,2	31,9	33,2	33,3	34	33,7	33,9	34

Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990 – 2019 (OCDE et al., 2021a).

## Anexo 7

### Trabajadores Asalariados que aportan a un Sistema Previsional en Paraguay. Años 2001 – 2019



Fuente: CEPALSTAT con Base de Datos y Publicaciones Estadísticas (2021).

## **Anexo 8**

### **Programas Emblemáticos de la Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”**

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

### Paraguay: Planes y Programas Sociales desde 2003

- ***Planes de Lucha contra la pobreza (2003 – 2006)***, contemplaban una estrategia de lucha contra la pobreza, que se diseñaron con el apoyo de especialistas nacionales y extranjeros (Rivarola, 2006 en García Agüero, M., 2015). Estos estudios fueron impulsados y acompañados por organismos internacionales como el BID, BM, OIT, PNUD (García Agüero, M., 2015). 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 (ENREP) (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 ENREP 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 2006 se reelaboró la ENREP 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>127</sup> y planteaba dos escenarios de combate a la pobreza, a través de *los mecanismos estructurales*<sup>128</sup> y *los mecanismos que se relacionaban con el espacio microsocioal*<sup>129</sup> (García Agüero, M., 2015).
- ***Plan Estratégico Económico y Social (PEES)*** aprobado durante el gobierno de Lugo, cuyo objetivo fue *lograr crecimiento económico con inclusión social*, generar mayor empleo y mejorar la distribución del ingreso, incluyendo la reducción de pobreza

---

<sup>127</sup> La vulnerabilidad social, la exclusión social y la exclusión económica.

<sup>128</sup> A los cuales correspondía la acción de estrategias vinculadas al modelo de crecimiento económico y el sistema legal que lo sostenía.

<sup>129</sup> Donde se buscaba que las personas y las organizaciones mejoraran sus desempeños para alcanzar el bienestar, mediante políticas específicas.

(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).

- **II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 (PNIO)** que más que una continuación del PNIO I 1997 – 2001<sup>130</sup>, 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)**, que tenía “*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 planteaba 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 consideraba que la inclusión y la equidad deben estar en el centro de las políticas públicas, con base en ello se impulsaron planes de política para la transformación social que tuvieron como objetivo central mejorar las condiciones de vida de la población (Gabinete Social, s.f.c).

---

<sup>130</sup> Este material no pudo ser localizado.

- ***Sãso 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). El PND Paraguay 2030 dispone que la STP sea la encargada de la elaboración e implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (Gabinete Social, 2017).
- ***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).
- ***IV Plan Nacional de Igualdad 2018 – 2024 (IV PlaNI)*** tiene el objetivo de integrar las políticas de todas las instituciones públicas, privadas, y organizaciones de la sociedad civil, para lograr allanar obstáculos, avanzar hacia la igualdad real y efectiva, y eliminar toda forma de discriminación hacia las mujeres. Pretende la igualdad entre hombres y mujeres, el empoderamiento y los derechos humanos de las mujeres (Ministerio de la Mujer, s.f.).
- ***Sistema de Protección Social ¡Vamos! (2019)***, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención constan de tres pilares: Integración Social, vinculado a las Políticas de corte universal y selectivas orientadas a la población en situación de pobreza; Inserción Laboral y

Productiva, relacionado con las Políticas de Inclusión y de Regulación Laboral y; Seguridad Social, vinculado a las Políticas contributivas y no contributivas (Gabinete Social, s.f.d).

- ***Plan de Recuperación Económica Ñapu´a Paraguay (2020)***, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Ñapu´a, ante la pandemia del COVID – 19 se concentra en los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021. Son tres sus pilares: i) más inversión pública para empleos, infraestructura y viviendas; ii) más protección social; y iii) más financiamiento para crecer e implementar políticas y acciones gubernamentales de corto, mediano y largo plazo. Se busca potenciar la recuperación del 2021 y fortalecer las bases del crecimiento sostenido en el mediano plazo (Ministerio de Hacienda, s.f.).

## Anexo 10

### Pobreza y Pobreza Extrema en América Latina y el Caribe y Paraguay. Años 2001 - 2019

Año	América Latina y el Caribe		Paraguay	
	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
2001	12,2	44,1	13,2	37,7
2002	12,2	45,3	17,6	47,9
2003	11,6	45,6	13,7	41,9
2004	10,2	42,6	10,7	40,1
2005	9,4	40,1	10,1	34,4
2006	8,4	35,8	17,1	41,2
2007	9,0	34,8	14,3	35,9
2008	9,1	33,5	12,1	35,0
2009	8,9	32,5	13,2	34,4
2010	8,7	31,6	12,7	32,5
2011	8,4	30,5	13,3	31,6
2012	8,2	28,7	9,6	26,2
2013	8,3	28,6	7,0	22,9
2014	7,8	27,8	7,7	22,3
2015	8,8	29,1	7,3	23,4
2016	9,8	29,9	7,9	24,0
2017	10,2	29,8	6,0	21,6
2018	10,4	29,8	6,5	19,5
2019	11,4	30,5	6,2	19,4

Fuente: CEPAL, Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares, BADEHOG (2021).





## CONTRAPORTADA

En cuanto a la política social, a lo largo de treinta años (1989 – 2020), el Estado paraguayo transitó por etapas de ensayo y error para adaptarse a los nuevos vientos que soplaban en la América Latina y el Caribe y atender las necesidades sociales de la población. Sin embargo, en el mismo periodo, quedó en evidencia que las políticas económicas han estado por encima de las políticas sociales.

El objetivo principal de cada uno de los gobiernos ha sido proteger la estabilidad macroeconómica, promover la apertura, la liberalización comercial en una economía mayormente extractiva, caracterizada por una población económicamente activa ocupada en labores del mercado informal y de baja productividad.

Al respecto, se asume que la orientación, matices y vicisitudes de la política social dependen de la trayectoria económica y política de cada país, así como de su tipo de Estado. Por lo tanto, esta investigación indaga sobre los determinantes estructurales de las políticas sociales en Paraguay, enfatizando en sus principales desafíos.

El análisis y la discusión giran en torno a la pobreza, la desigualdad y la exclusión, así como de los instrumentos de política

pública que se implementan desde el Estado para hacerles frente. Como casos específicos se revisan los programas de transferencias monetarias, Tekoporã, y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza.

Las características estructurales e históricas de Paraguay, la ideología de los gobiernos y la forma en que han sido enfrentados los problemas sociales, han influido en la conceptualización de la política social, orientándola y focalizándola hacia poblaciones y objetivos particulares. Entonces, este trabajo cuestiona el verdadero impacto de la gestión social del Estado, considerando que aunque han mejorado algunos indicadores sociales, todavía hay rastros de pobreza, exclusión, vulnerabilidad 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.

\* \* \*



ISBN: 978-99925-3-815-9

