

# **Desarticulación de Políticas: Relación entre lo Económico y lo Social en Paraguay (Disarticulation of Policies: Relationship between Economic and Social in Paraguay).**

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

Cita:

Rojas viñales, Ana Teresa y Acosta Reveles, Irma Lorena (2020).  
*Desarticulación de Políticas: Relación entre lo Económico y lo Social en  
Paraguay (Disarticulation of Policies: Relationship between Economic  
and Social in Paraguay)*. *Revista de Investigación Científica y  
Tecnológica (UPMS)*, 4 (1), 101-115.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/irma.lorena.acosta.reveles/150>

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



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>.*

# Desarticulación de Políticas: Relación entre lo Económico y lo Social en Paraguay<sup>29, 30</sup>

## Disarticulation of Policies: Relationship between Economic and Social in Paraguay

Ana Teresa Rojas Viñales<sup>31</sup>.  
Irma Lorena Acosta Reveles<sup>32</sup>.

DOI:[https://doi.org/10.36003/Rev.investig.cient.tecnol.V4N1\(2020\)10](https://doi.org/10.36003/Rev.investig.cient.tecnol.V4N1(2020)10)

### RESUMEN

A partir de 1989 en Paraguay se han dado importantes cambios y reconfiguraciones en todos los ámbitos, sin embargo, para comprender la situación económica y social actual no puede obviarse el histórico problema de la concentración de la tierra y las secuelas que dejó la dictadura de Alfredo Stroessner; factores que sustentan en gran medida la argumentación sobre los limitados alcances de las políticas sociales. Uno de los elementos principales, reconocido como origen y centro de todo el ordenamiento socioeconómico del país sigue siendo la concentración de la tierra, lo que ha determinado en gran medida la (des) articulación entre lo económico y social.

Otra cuestión importante es que los niveles de crecimiento de Paraguay han ido en aumento, en los últimos años, para permanecer por encima del promedio regional, empero la pobreza y la desigualdad todavía afectan a gran parte de la población y lo que condiciona su calidad de vida. Todo eso exige que el Estado implemente políticas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas.

**Palabras clave:** Políticas económicas; Políticas Sociales; Pobreza; Desigualdad; Crecimiento; Características Estructurales

---

<sup>29</sup> Fecha de recepción: abril 2020; fecha de aceptación: abril 2020.

<sup>30</sup> Este artículo es resultado de la tesis de doctorado "Determinantes estructurales de la política social del Estado Paraguayo: Tekoporã y la Pension Alimentaria a Adultos Mayores" presentada en la Unidad Académica de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Zacatecas en diciembre de 2018.

<sup>31</sup> Economista por la Universidad Nacional de Asunción, Magister en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile y Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>32</sup> Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Zacatecas, investigadora de la misma institución y miembro del sistema Nacional de investigadores

## ABSTRACT

Since 1989 in Paraguay there have been important changes and reconfigurations in all areas. However, in the analysis of the current economic and social situation in Paraguay, the historical problem of the concentration of land and the consequences left by the dictatorship of Alfredo Stroessner cannot be ignored, situations that largely support reflection on social policies. One of the main factors recognized as the origin and center of the entire economic and social system of the country is the concentration of land. Another important issue is that Paraguay's growth levels have remained stable in recent years and have been above the regional average, but poverty and inequality still affect a large part of the population. Situations that require the State to implement policies that guarantee the fulfilment of the rights of the people.

**Keywords:** Economic Policies; Social Policies; Poverty; Inequality; Growth; Structural Characteristics Doption.

## INTRODUCCIÓN

Desde la caída de la dictadura en Paraguay, en el año 1989, se ha reconocido explícitamente que el modelo económico era ineficiente, sobre todo en el aspecto social y que debía ser replanteado, por lo que se pusieron en marcha reformas, pero que no han modificado estructuralmente el sistema económico y social. El análisis que sustenta esta investigación asume como postura teórica el estructuralismo, con el propósito de explicar la responsabilidad del Estado paraguayo ante los problemas y su concepción de política social en el periodo 1989 – 2017, para posteriormente fundamentar que mientras no se modifique la estructura económica, no será posible transformar positivamente la estructura social.

La discusión abarca algunas dimensiones y factores que habrían orientado las prioridades económicas y su alcance -con altibajos- desde 1989; así pues, desde la heterogeneidad estructural y la especialización productiva que distingue al país, como conceptos analíticos clave, se sien-

## MÉTODO

La metodología para el desarrollo y presentación de los resultados de investigación aquí expuestos privilegió la revisión histórica y el análisis con énfasis en lo estructural, para lo que se recurrió a fuentes secundarias. Por un lado, se revisaron estudios, investigaciones y documentos oficiales nacionales referentes al periodo de 1989 – 2017, que presentaban datos e informaciones sobre la trayectoria económica, política y social del Estado paraguayo. Por otro lado, se recurrió a estudios comparativos, datos estadísticos e informes de organismos internacionales. Lo anterior tuvo el propósito de revelar los determinantes en la concepción de la nueva polí-

tan las bases para reflexionar sobre la cultura de privilegios, la apropiación desigual de los recursos, la orientación de los beneficios del crecimiento, y por supuesto, las causas de la marginalización y pobreza persistente.

Una de las proposiciones de este trabajo es la supremacía de la política económica sobre la política social, antes y después de 1989, a pesar de las transformaciones puestas en marcha y de sus logros relativos. Algunas de estas transformaciones fueron el replanteamiento del papel del Estado y sus mecanismos de intervención, la promulgación de una nueva Constitución Nacional, la reforma educativa y la universalidad en la salud, entre otras acciones.

Lo más destacable en todo este proceso de las reformas, son los programas de combate a la pobreza que, dentro del sistema de protección social y del modelo implementado en toda América Latina y el Caribe, son mecanismos de atención a la población en condición vulnerable e instrumentos que materializan la responsabilidad del Estado en la garantía de la calidad de vida.

tica social del Estado paraguayo, tomando como casos de estudio dos programas de combate a la pobreza. Posteriormente, se indagó sobre los factores, elementos y tensiones, incluyendo la visión del Estado, su ideología y campo de intervención social, en un momento histórico específico (1989 – 2017).

## RESULTADOS

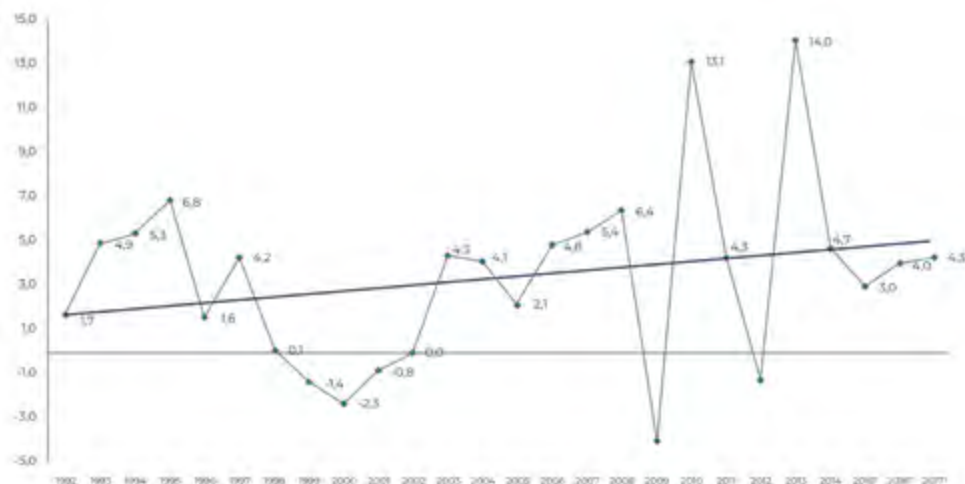
Como argumento medular se plantea que, en Paraguay subsiste, a pesar de las reconfiguraciones, una estructura económica desigual y excluyente, que los gobiernos que se sucedieron desde 1989 no han podido revertir. Esta estructura tiene que ver con la especialización productiva, las relaciones favoritistas y prebendarias, la concentración de recursos y beneficios, los privilegios fiscales, el sistema tributario regresivo, la baja presión fiscal y la evasión, que tienen repercusión en las políticas en su objetivo de impulsar a la población hacia el desarrollo y la ampliación del sistema de protección social a través del empleo. En esencia, se trata de una discusión sobre las contradicciones y tensiones que hay entre las políticas económicas y las políticas sociales considerando sus efectos en la reproducción de la pobreza y la desigualdad. Se asume que las caracte-

rísticas estructurales e históricas del país, la ideología de los gobiernos y la forma en que han sido enfrentados los problemas sociales, determinan la conceptualización de la política social, orientándola y focalizándola hacia poblaciones y objetivos particulares.

### Estructura económica.

El crecimiento económico en Paraguay ha sido favorable, con una media de alrededor de 3,4% anual en el periodo 1992 – 2017 (Anuario Estadístico BCP, 2018). Este crecimiento ha ido en aumento a pesar de la caída de los precios internacionales de los *commodities* y se ha sostenido principalmente en la productividad del sector primario, el incremento en el número de empleos y la promoción de nuevas actividades productivas<sup>5</sup> (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017).

**Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1992 – 2017<sup>6</sup>**



**Gráfico 1** Evolución del Producto Interno Bruto en Paraguay. Años 1992 – 2017

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico (BCP, 2018)<sup>7</sup>.

<sup>5</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>6</sup> Los datos de la evolución del PIB están en valores relativos.

<sup>7</sup> Cifras preliminares para el 2016 y 2017, proyecciones para 2018 (Banco Central del Paraguay, 2018).

En el largo plazo, la tendencia del crecimiento económico en Paraguay ha sido positiva, con algunos altibajos, coincidentes con las crisis internacionales. No obstante, este crecimiento no ha significado mejores condiciones de vida para la población, lo cual puede verse al analizar los datos per cápita, ya que resaltan grandes diferencias, teniendo en cuenta, por ejemplo, grupos de población, sexo, territorio, niveles de ingreso, entre otras desagregaciones. Esto podría indicar que *crecer no es suficiente para distribuir con equidad* en Paraguay.

El aumento de la productividad económica se ha dado fundamentalmente en el sector primario donde la agricultura es la actividad más importante y que, desde la década de 1970 comprende un modelo dual de producción: *los agronegocios y la agricultura familiar* y que se apoya en la gran concentración de la propiedad de la tierra: la más alta de América Latina y el Caribe y la segunda más alta del mundo, con un nivel de 0,97. Esta situación, si bien es contradictoria y afecta al medio ambiente y a la población rural, sustenta todo el sistema económico del país. Por un lado, *los agronegocios* se caracterizan por la expansión (tanto territorial, como económica), su alta productividad, la baja demanda laboral y la producción dirigida a la exportación. La producción en la agricultura mecanizada genera pocos puestos de trabajo, concentra los ingresos en determinados grupos, de capital extranjero en la mayoría de los casos, tiene escasa diversificación productiva (concentrando la producción en unos pocos rubros como la soja y el trigo, por ejemplo).

Por otro lado, *la agricultura familiar* dedicada a la producción de alimentos está prácticamente estancada, tiene bajos niveles de rendimiento por superficie cultivada, demanda gran cantidad de mano de obra y se dirige al mercado interno (Última Hora, 2018). La agricultura familiar se enfrenta

a graves problemas como el contrabando, los bajos precios, la intermediación y las dificultades para la llegada a los mercados de comercialización, con lo que se expone a los pequeños productores a desventajas económicas y sociales.

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

Otro de los efectos del modelo agropecuario dual, además de las grandes brechas de productividad, es la expulsión de la población rural por la expansión de la agroindustria, generando migración, no solo campo – ciudad, sino rural – rural y hacia el extranjero. Estas dos últimas han atenuado el proceso de marginalización en las ciudades y, expulsión explicaría una parte del *alto grado de informalidad de la economía paraguaya*, Informalidad, que es a la vez *causa y efecto*: causa desigualdad social y es efecto de la incapacidad del Estado para la transformación económica y en la redistribución de los beneficios e ingresos (OCDE, 2018). Más del 60% de la PEA paraguaya se desempeña en el mercado laboral informal, con bajos niveles de aportes al sistema de jubilaciones y pensiones.

Los principales productos de exportación de Paraguay son la soja, la carne vacuna, el algodón y la electricidad. La soja ha ido aumentando su participación en el comercio internacional desde 1989, en contraste con el algodón que fue el *producto estrella* hasta la década de 1970. En Paraguay,

donde se da una marcada especialización productiva, es lógico que las exportaciones se sostengan en algunos pocos productos, primarios casi en su estado natural, y que, según datos de la CEPAL, representan alrededor del 70% del total de las exportaciones (1989 – 2017).

Específicamente, entre 2000 – 2015, la CEPAL informa que se exportó principalmente semillas de soja, fibras de algodón, carne, madera, aceites, harinas, cereales, energía eléctrica. Las importaciones, en el mismo periodo, comprenden fundamentalmente bienes de consumo (duraderos y no duraderos<sup>33</sup>), bienes intermedios y de capital<sup>34</sup> (Anuario Estadístico, CEPAL, 2016). Paraguay es el quinto exportador mundial de soja y el octavo exportador de carne (Serafini, 2018), haciéndolo un país dependiente y subordinado, especializado en la exportación de materias primas y dispuesto a importar bienes manufacturados o terminados, lo que resulta en una mayor diferenciación y un mayor deterioro de los términos de intercambio con los países del centro<sup>35</sup>.

La concentración de la exportación *en productos casi sin procesamiento a cambio de productos terminados* condiciona la posición de Paraguay en el comercio internacional como *un proveedor de alimentos para el mundo, aunque la mayoría de los indicadores de nutrición no hayan mejorado*: Paraguay se ubica en el puesto 59 de 113 países en el Índice Global de Seguridad Alimentaria (Serafini, 2018).

Durante las casi tres décadas de que abarca este estudio, la estructura económica se concentró aún más en la producción dual, que perjudica a todo el sistema económico y social, en un país que tiene

alta dependencia de sus recursos naturales, afectando la distribución de los beneficios del crecimiento económico, afianzándose en determinadas áreas y siendo absorbidos por ciertas élites. *La cultura de privilegios y la apropiación desigual de los recursos* que caracterizaba la época de Stroessner se mantienen, a lo que se sumó el avance de la agroindustria, la reducción de agricultura de subsistencia y la mayor *marginalización y pobreza* de los trabajadores rurales.

En cuanto al indicador empleo, excepto la agricultura, *los sectores que más han crecido son los de baja productividad*<sup>36</sup>. El Banco Mundial destaca que la economía paraguaya se encuentra en un periodo de *transformación*, pasando de una *economía basada en la agricultura a una economía basada en servicios* (Banco Mundial, 2018), pero que se sostiene en actividades poco rentables y precarias. El Banco Mundial también señala que “esta transformación no abarca a todos los trabajadores por igual, ya que existen diferencias entre los trabajadores formales e informales y en el acceso a buenos empleos. Los jóvenes, las mujeres y quienes tienen menos educación, son más propensos a trabajar de manera informal” (Banco Mundial, 2018), ocuparse en actividades de baja productividad, recibir salarios más bajos y quedar fuera de la seguridad social<sup>37</sup>.

El crecimiento económico en Paraguay en el periodo 1989 – 2017, a pesar de ser favorable, es también volátil, dependiente y concentrado (OCDE, 2018). Algunas de las principales limitaciones que impiden la inclusión social son, como ya se expuso en el apartado anterior, la especialización productiva dual y la desigual distribución de los recursos; la transición del sector agrí-

<sup>33</sup> Automóviles y artefactos eléctricos y alimentos, bebidas y tabaco.

<sup>34</sup> Combustibles y lubricantes, sustancias químicas y maquinarias, aparatos y motores; elementos de transporte y accesorios.

<sup>35</sup> Proveedores de los bienes terminados.

<sup>36</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.

<sup>37</sup> La situación del empleo en Paraguay se tratará en el siguiente apartado de las políticas sociales.

cola a las actividades terciarias informales y de baja productividad (Banco Mundial, 2018) y no hacia actividades que demandan mayor capacitación y de mayor productividad; la escasa capacidad del Estado para absorber la mano de obra en empleos de alta calidad.

Las medidas económicas ejecutadas por los sucesivos gobiernos desde 1989 no han tenido el impacto distributivo necesario como para mejorar sostenidamente el nivel de vida de la población, sino que más bien, debido a la especialización productiva y la exportación concentrada, han puesto énfasis en los intereses privilegiados de unos pocos. Básicamente, todos los gobiernos reconocieron los mismos ejes de acción, no se rompió efectivamente la tendencia de apertura y privatización y, aunque económicamente hayan mejorado los indicadores agregados, todavía falta mucho para alcanzar el desarrollo del país.

### **Desarticulación entre política económica y política social.**

La orientación neoliberal de las políticas implementadas en Paraguay desde 1989 y la gestión centralizadora del Estado, así como la concentración y extranjerización de los recursos productivos<sup>38</sup> han tenido repercusiones sociales, especialmente en los niveles de pobreza, desigualdad y deterioro ambiental (Rojas Villagra, L., 2015).

Las reformas económicas que se sucedieron a lo largo del periodo 1989 – 2017 han mostrado, en algunos momentos más que en otros, la primacía del interés privado sobre el interés público, el incentivo para la participación del sector privado en la gestión de empresas y servicios públicos (mediante las alianzas intersectoriales), las exenciones fiscales y el desarrollo de infraestructura para la movilización de productos.

El sistema fiscal en Paraguay es *regresivo* e impone mayores gravámenes a la población trabajadora y a los productores de alimentos de menores ingresos, mientras que las agroindustrias tributan muy poco en comparación al volumen de su producción y comercialización. tanto es así, que todo el sistema tributario en Paraguay descansa sobre impuestos al consumo. La liberalización y la privatización, las acciones políticas y legislativas – en el discurso – han buscado mejorar la eficiencia económica, pero también han generado mayor empobrecimiento y ampliación de diferencias sociales en el territorio. La moderada industrialización y los leves avances en la diversificación productiva hacen que la agricultura campesina (la que ocupa más mano de obra) quede desprotegida y expuesta al avance y la absorción de la agroindustria. El crecimiento económico se concentra en unos pocos rubros y unas pocas actividades: *el Paraguay se sostiene en la economía extractiva, que no genera beneficios para las familias, sino para grupos empresariales e inversionistas (extranjeros, en la mayoría de los casos) con poder e influencia.*

Específicamente, en lo que respecta a la industrialización en Paraguay, es importante destacar que la introducción de la tecnología en los procesos productivos pudo haber sido un elemento que impulsara mayores niveles de productividad, sin embargo, los sectores priorizados han sido y siguen siendo aquellos que se sostienen en la extracción de recursos naturales y en explotación de la propiedad de la tierra. La situación económica paraguaya es resultado de “la tendencia del crecimiento de la productividad que se dio mediante la mejora en los sectores de servicios<sup>39</sup> y construcción, aunque el empleo informal

<sup>38</sup> Especialmente de la tierra.

<sup>39</sup> Excepto el comercio.



de baja productividad siga dominando gran parte de los nuevos puestos de trabajo<sup>15</sup>. Estos empleos de baja productividad (...) implican, además, salarios más bajos” (Banco Mundial, 2018).

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

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

Los privilegios que se preservan demues-

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

### **Supremacía del crecimiento, como objetivo del Estado.**

El marco teórico asumido para el análisis de la política social en Paraguay fue el estructuralismo, con aportaciones del neoestructuralismo. Del estructuralismo, los conceptos que se destacan son la heterogeneidad estructural, la cultura de privilegios, *la apropiación desigual de los recursos y los beneficios del crecimiento. la heterogeneidad estructural, la cultura de privilegios, la apropiación desigual de los recursos y los beneficios del crecimiento.*

En cuanto al neoestructuralismo, sus conceptos utilizados fueron *la equidad distributiva, la protección social y la transformación productiva con equidad*. De ambas posturas se tomó en cuenta que coinciden en la importancia del reposicionamiento del Estado, la promoción y la orientación del desarrollo de los países de América Latina y del Caribe.

En 1989 la estructura política y administrativa en Paraguay, después del largo periodo de dictadura, permane-

cía débil (CEPAL, 2012). El país inició la transición a la democracia, con una coordinación y articulación institucional frágil, característica que todavía acompaña la implementación de las políticas sociales y es una de las principales críticas a la gestión, es una de las causas de los resultados de las estrategias sociales. Por otro lado, la Constitución Nacional<sup>16</sup>, la primera gran reforma desde 1989, refiere que es obligación del Estado paraguayo garantizar y atender a la población para asegurarle sus condiciones de vida.

La revisión de la política económica y la política social en Paraguay, su articulación y sus alcances tuvo a intención de evidenciar los objetivos y prioridades, el interés de los diferentes gobiernos por el crecimiento económico, la mayor apertura comercial, la atracción de las inversiones extranjeras y la participación del país en el mercado internacional.

A partir del primer gobierno empezaron a instaurarse con fuerza las propuestas del Consenso de Washington, cuyas medidas de política económica incluyeron *reformas tributarias, privatizaciones y mayor liberalización comercial*. Se reconoce que efectivamente, estas tres áreas fueron las de mayor impulso y que sus resultados afectaron no sólo el sistema económico, sino también el ambiente político y las condiciones sociales. Si bien es cierto que el crecimiento económico ha sido una constante, también se ha mostrado que todavía hay pendientes en la distribu-

ción del producto social y de las utilidades, tanto que las brechas entre la población del primer y último decil de ingresos, aunque disminuyeron, siguen siendo importantes.

Concretamente, el aumento del PIB de Paraguay ha estado por encima del promedio regional, lo que puede entenderse como una oportunidad para la inclusión social y el bienestar de la población, pero que, por falta de experiencia institucional, la desconexión entre las estrategias estatales para atender las causas estructurales de los problemas sociales y priorización de cuestiones privadas – políticas y económicas – no se ha podido avanzar hacia condiciones de mayor desarrollo.

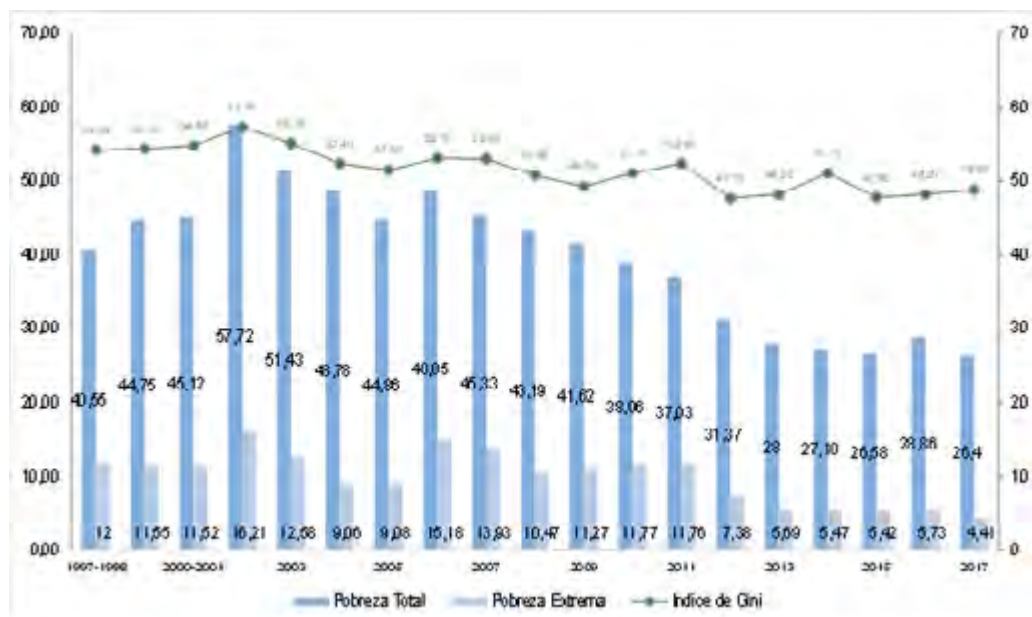
En el largo periodo de 1989 – 2017 se denotó un patrón en Paraguay: las relaciones hegemónicas y favoritistas han influido en la gestión pública, tanto que en la definición de las políticas económicas resaltan el fomento a la actividad agropecuaria dual que sustenta toda la estructura productiva del país y el apoyo a la producción para la exportación, a partir de la cuales se desprenden la informalidad laboral, la migración, los procesos de empobrecimiento y de exclusión. La reforma agraria tan necesaria para solucionar la crisis en el campo y promover mejores condiciones de vida rural, no se realizó efectivamente y las consecuencias han sido mayor precarización, vulnerabilidad y pobreza, aunque esta última ha ido disminuyendo *efectivamente*.

Desde 1989, las reformas de la admi-

nistración pública, el sistema tributario y los mecanismos para la participación del sector privado (nacional e internacional) en el sistema económico, no hicieron más que acentuar la ya marcada *heterogeneidad estructural, la especialización productiva y la apropiación desigual de los recursos*. Las diferencias en el territorio y entre grupos de población, la concentración de los ingresos, dan las pautas de la elevada exclusión, vulnerabilidad y la gran desigualdad que caracterizan a Paraguay, ante las cuales, los programas de transferencias monetarias y las pensiones no contributivas, a pesar de sus objetivos de combatir la pobreza, resultan insuficientes.

La economía paraguaya crece, pero

se sustenta en actividades primarias, informales y de baja productividad. Los indicadores sociales mejoran, pero siguen por debajo de los promedios regionales; *Paraguay es uno de los países más pobres y desiguales de la región, a pesar de sus favorables niveles de crecimiento*. La explicación a estas situaciones contradictorias, tal como se ha mostrado a lo largo de la reflexión, 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.



**Gráfico 2** Pobreza total, pobreza extrema y desigualdad en Paraguay. Años 1997/8 – 2017

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

Si bien no existe una correlación clara, algunos de los países más pobres, son además de los más desiguales (Peiró, 2003). En Paraguay, tanto la pobreza como la desigualdad son características permanentes e históricas: es uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe, posee una de las mayores inequidades en la distribución de la riqueza (Congreso Nacional, 2002) y el índice más elevado de concentración de la propiedad de la tierra, que según Rojas Villagra (2016) “es la causa más importante de las inquietudes sociales rurales y un obstáculo para el crecimiento y reducción de la pobreza. Las desigualdades entre zonas urbanas y rurales son resultado de la profunda desigualdad de la tierra”.

Las diferencias territoriales son notorias, tanto la pobreza y como la pobreza extrema son mayores en el campo: la pobreza rural en promedio ha sido de 51,04% frente al 31,40% de la pobreza urbana, en tanto que, la pobreza extrema rural en promedio ha sido de 18,29% en comparación al promedio de 3,74% de pobreza extrema urbana, en el periodo 1997/8 – 2017 (DGEEC, 2017). La pobreza urbana disminuyó del 27,73% al 20,25% y la pobreza extrema disminuyó del 3,18% al 1,55%; mientras que en el área rural la pobreza disminuyó del 54,60% al 36,22% y la pobreza extrema disminuyó del 21,66% al 8,97% entre 1997/8 – 2017 (DGEEC, 2017). Además del 27% de la población paraguaya que todavía vive en pobreza (DGEEC, 2018), entre el 32,6% y el 40,5% de la población en Paraguay se encuentra expuesta a la vulnerabilidad (Serafini & Zavattiero,

2018).

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

Por otro lado, las oportunidades para el desarrollo de la industrialización, a pesar de haberse presentado, no fueron aprovechadas, la introducción de tecnología y de mayor capital humano, no han podido mejorar sostenidamente la productividad en Paraguay. 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. Además, el nivel de formación y capacitación de la PEA todavía dista de los niveles necesarios como para sostener una economía más allá de la extracción y exportación de rubros como la soja, la carne y la energía eléctrica.

Los mecanismos de apertura y liberalización, en un país como Paraguay, con escasa capacidad de generación de empleos de alta productividad, han aumentado la informalidad y aunque evidentemente se haya dado una transformación en la estructura laboral, ésta no impacta de la misma forma en todos los trabajadores. Gran parte de la PEA se ocupa en sectores en los que

no se cumplen las condiciones para un trabajo decente y con seguridad social, teniendo que aceptar bajos salarios e insuficientes. Con relación a esto último, los programas de transferencias de recursos representan mecanismos de redistribución para compensar de alguna forma los efectos negativos del libre funcionamiento del mercado.

La discusión sobre la visión y acción social del Estado paraguayo, en el periodo 1989 – 2017, a partir del estructuralismo ha tenido el propósito de reconocer las responsabilidades estatales y las respuestas ante las demandas sociales. Un aspecto fundamental es que las luchas y reivindicaciones en Paraguay se han articulado alrededor del problema de la concentración de la propiedad de la tierra y que a partir de ésta se da la organización del país. Relacionada con esta concentración, otros factores que afectan la situación económica y social son el sistema productivo dual y el avance de la agroindustria, que expulsan a las familias del campo y las empuja hacia la migración y la marginalización (Base IS, 2018).

En Paraguay, desde 1989, si bien se han concretado importantes logros en el reconocimiento de los derechos y avances en los indicadores socioeconómicos, aún no se puede hablar de una política social consistente y un sistema de protección social que cubra a la totalidad de la población en cada una de las etapas de vida. Hay pendientes en acceso universal a los derechos de las personas y en la construcción de una ciudadanía integral: política, civil y social. A pesar de que los niveles de pobreza hayan disminuido notablemente,

todavía falta una mejor articulación institucional y estratégica de las políticas económicas con las políticas sociales para alcanzar mayores y mejores resultados; la generación de empleo de calidad, el aumento de la productividad y la mejor distribución del producto social.

Desde que se inició la transición, y con ella, los procesos de apertura en todos los ámbitos, los temas sociales ganaron mayor importancia en la agenda pública, reconociendo que el modelo económico implementado hasta 1989 resultaba ineficiente para atender las brechas sociales. Cuando un país es muy desigual, es posible que la pobreza aumente y no retroceda, ya que los avances económicos no alcanzan a cubrir a los sectores con mayores dificultades (Congreso Nacional, 2002). En Paraguay, la economía y la productividad crecen, pero en el año 2017 todavía un cuarto de la población del país vive bajo la línea de pobreza y los niveles de desigualdad siguen siendo elevados, a pesar de que también hayan disminuido.

En toda la trayectoria social del país, el Estado se ha mostrado fuerte, presente e interventor, justificándose en la necesidad mantener la estabilidad y el control social, y por la urgencia de promover el crecimiento económico alineado a los objetivos internacionales. Sin embargo, desde la institucionalización de la política social en la década de 1940 y su consolidación en la década de 1970, ésta ha tenido como beneficiarios a los grupos de trabajadores más o menos formales o asalariados que contribuyen al sistema de protección social, por lo que gran parte de la

población, aquella que no participa del mercado laboral formal, quede excluido de la protección.

No puede subestimarse que desde que se inició la transición democrática, se han dado importantes avances en los indicadores sociales, como por ejemplo en la mortalidad materna e infantil, el acceso a la salud, la incidencia de la pobreza, pero esos logros todavía son lentos y desarticulados y el país aún está en desventaja frente a la región. La pobreza, que se reconoció como uno de los problemas sociales principales en la agenda pública en Paraguay 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.

En el transcurso de la década de 1990 se pusieron en marcha estrategias sociales que, combinadas a las ya existentes, tenían la intención de atender a la población en extrema pobreza (García Agüero S. , 2017), ya en los años 2000,

el enfoque de derechos y el fortalecimiento de la protección social incluyó el ideal de la ciudadanía en las políticas sociales. Este concepto de ciudadanía, acuñado por la CEPAL, también fue introducido en las políticas sociales a partir de los primeros años de este siglo, a través de los programas de transferencias, focalizando hacia la población más pobre y vulnerable, las familias con hijos y los adultos mayores.

Así pues, el problema de la pobreza se vincula no solo a la privación individual o familiar, sino que es resultado y efecto del funcionamiento del sistema económico, también se relaciona con los modelos de crecimiento y, a su vez, configuran un determinado patrón de carencias (García Agüero M. , 2015). Esto tiene sentido para el caso de Paraguay donde la pobreza es mayoritariamente rural, resultado del modelo económico extractivo, altamente dependiente y concentrado en el sector primario.

## DISCUSIÓN

En general, las políticas sociales, como respuestas estatales, en su diversidad, coinciden por ser desarticuladas, y se han caracterizado por ser sectorializadas y aún de corto alcance. Desde el cambio de régimen coincidente con lo que pasaba en la mayoría de los países de la región, el proceso democrático que se iniciaba exigía al Estado paraguayo el análisis y la discusión con todos los actores sociales involucrados en el ciclo de las políticas públicas, definición, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas (Instituto Social del MERCOSUR, 2016).

Por lo anterior, tienen sentido 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). 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>40</sup>, incluyendo la falta de coordi-

<sup>40</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).

nación entre ambos sectores (Congreso Nacional, 2002). Precisamente, uno de los desafíos más importantes para la política social es la integralidad y la articulación entre instituciones y esfuerzos para la superación de la pobreza (CEPAL, 2011).

Este compromiso de integralidad y articulación, además, exige la garantía del financiamiento y la disponibilidad de los recursos públicos, ante lo que la reforma fiscal es el mecanismo para dar sostenibilidad a los programas. Esto tiene que ver con que la baja presión fiscal es un factor clave a la hora de proyectar el financiamiento de los programas de transferencias y de otros programas públicos dirigidos a la población en condición de pobreza, porque limita la cobertura, el alcance y los efectos de éstos. Urge, por lo tanto, reorganizar el sistema de ingresos y egresos fiscales para

garantizar y mejorar la redistribución hacia las personas vulnerables, teniendo en cuenta que actualmente, el sistema tributario en Paraguay es benevolente para determinados grupos y castiga a los consumidores, trabajadores y pequeños productores.

Desde 1989, los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas y programas que han apuntado a las características y necesidades de una población afectada por problemas particulares. Es decir, en cada una de las etapas de la política social *se han ensayado estrategias desde varias posturas para atender y solucionar las demandas de la población*. En principio, desde una postura que consideraba la pobreza “individual” de las personas hasta una postura en la que se trata la pobreza “de las familias”.

## CONCLUSIONES

Del análisis realizado se desprende que el modelo de política social en Paraguay se define como residual, dirigido a atender a los más pobres de los pobres, a aquellos que se encuentran totalmente excluidos del sistema, que no cuentan con los recursos para participar en la reproducción de éste a través del empleo, y cuyas condiciones de vida están sumamente deterioradas. La política social ha estado históricamente subordinada a las políticas económicas pro-crecimiento con un sello extractivo, primario, y en las décadas recientes la intervención gubernamental no se ha desprendido de esa línea. El enfoque de las políticas públicas ha estado en los indicadores macro apoyadas en el sector primario, y a través de ello en la participación del país en el mercado internacional, y relativamente, la generación de ingresos por los trabajadores para que puedan adquirir los bienes y servicios por sus propios medios, más que en la provisión estatal, como

derechos de acceso universal. En resumen, los factores que sustentan el crecimiento económico en Paraguay hasta el momento, no se traducen en mejores condiciones de vida y en mayor igualdad, y, al contrario, las políticas económicas priorizadas – que resultan de interés para determinados grupos – han tenido repercusiones sociales y ambientales que exigen ser atendidas con mayor consistencia.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Mundial. (2018). Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay. Resumen, Banco Mundial, Washington DC.
2. Base IS. (23 de mayo de 2018). Base Investigaciones Sociales. Obtenido de La raíz de los problemas del país está en la tenencia de la tierra: <http://www.baseis.org.py/la-raiz-de-los-problemas-del-pais-esta-en-la-tenencia-de-la-tierra/>
3. BCP. (24 de abril de 2018). Banco Central del Paraguay. Obtenido de <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>
4. CEPAL. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile.
5. 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.
6. 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.
7. DGEEC. (2017). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Paraguay.
8. DGEEC. (2018). Desigualdad de Ingresos. Fernando de la Mora.
9. Galeano, L. (2002). La sociedad dislocada (1 ed.). Asunción, Paraguay.
10. García Agüero, M. (2015). Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación. Asunción.
11. García Agüero, S. (2017). Cuestión Social en Paraguay: Trabajo social y políticas sociales. Asunción.
12. Instituto Social del MERCOSUR. (2016). Democracia y Políticas Públicas - El rol de la investigación en el ciclo de Políticas Sociales (1 ed.). Asunción, Paraguay.
13. Ministerio de Hacienda, & CEQ Institute . (2017). Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. CEQ Working Paper 74.
14. OCDE. (2018). Estudio multidimensional de Paraguay - Volumen I Evaluación Inicial.
15. 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>
16. Rojas Villagra, L. (2015). Presentación. En Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas (pág. 316). Asunción.
17. Serafini, V. (septiembre - octubre de 2018). Paraguay: La paradoja de un país con hambre que crece. Economía y Sociedad(60), 10-12.
18. Serafini, V., & Zavattiero, C. (2018). Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. En C. Decidamos, Fiscalidad para la equidad social (págs. 79-124). Asunción.
19. Última Hora. (15 de julio de 2018). ¿Es sostenible el modelo de desarrollo del Paraguay? Obtenido de Última Hora: <https://www.ultimahora.com/es-sostenible-el-modelo-desarrollo-del-paraguay-n1305317.html>