

Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación

María del Carmen García Agüero



Con apoyo de:



Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación.

Ficha técnica

Contenido:

María del Carmen García Agüero

Revisión:

José Carlos Rodríguez

Silvia Denis Scala

Investigación para el desarrollo

Presidente:

César Cabello

Director Ejecutivo:

Bruno Osmar Martínez

Los documentos de Investigación para el Desarrollo (ID) buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros.

Su propósito es estimular el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencias.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del ID ni de las instituciones auspiciadoras.

Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

www.desarrollo.edu.py

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa ThinkTankInitiative (TTI) y de esta institución.

ISBN: 978-99967-713-9-2

Asunción, Paraguay, Agosto de 2015

Resumen

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

Se extrae por tanto, conceptos e informaciones de la protección social no contributiva, iniciadas en el año 2003, puesta en marcha como medida de combate a la pobreza y explicitada en los diversos documentos gubernamentales de planes de atención a la problemática. Los diagnósticos que precedieron a estos planes y estrategias, para atender a la población en extrema pobreza, concuerdan en la fragilidad institucional que registra el Paraguay, para la extensión y la magnitud de la problemática a ser atendida.

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

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

Abstract

This paper reviews the conceptual logic of non-contributory social protection, defines the current situation and upcoming trends at the regional level, then frames a summary of the guidelines and implementation recorded in Paraguay.

It studies concepts and information from the non-contributory social protection initiated in 2003 to fight poverty, detailed in various government plans. Assessments that preceded these plans and strategies to support the population in extreme poverty agree on the fragility of local institutions compared to the extent and magnitude of the problems to be addressed.

10 years after being added to the public agenda, non-contributory social protection shows progress, but outstanding tasks remain: poor coverage compared to the demand, issues in coordinating actions between institutions, poor follow-up, monitoring and program impact evaluation. Ultimately this work provides inputs to identify future lines of research on the subject.

Índice

Resumen	2
Índice	3
I. Introducción	4
II. La pobreza; aproximación conceptual.....	5
III. Las políticas sociales y la protección Social no contributiva en la región.....	6
a. Las políticas sociales; aproximación conceptual.....	6
b. La protección social no contributiva en América Latina.....	7
IV. La Protección social no Contributiva en Paraguay.....	10
a. Peculiaridades del desarrollo económico y social de Paraguay.....	11
b. Reconstrucción de la protección social no contributiva en Paraguay.	13
c. Implementación y cobertura de la protección social no contributiva en Paraguay.	21
V. A modo de conclusión; claves para fortalecer la protección social no contributiva en Paraguay.	25
Bibliografía	29

I. Introducción

En Paraguay la situación de pobreza representa 22,6% del total nacional de habitantes, que residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de alimentos. En el área rural, la pobreza total afecta al 32,0% de la población, mientras que en el área urbana representa el 16,2%. Estos porcentajes dan cuenta de que la pobreza está más extendida en el área rural (DGEE, 2014).

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

Se trata de un país en el que la producción agropecuaria ha sido históricamente el elemento principal en la estructuración económica y social, la forma como se ha organizado este sector y sus características, han permeado las formas de la vida social nacional en su conjunto. El carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones que de ella derivan, hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos del país (Rojas y Ortega, 2007).

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

A partir de este contexto, desde el año 2003 en adelante, se han implementado programas estatales con énfasis en la población que vive en extrema pobreza. Dichos programas, responden tanto al elevado aumento de pobreza que Paraguay registra en ese año, ascendiendo al 41,3 % de la población, y a la extrema pobreza que llegaba al 20% de la población, así como a la iniciativa enmarcada en los Objetivos del Milenio, impulsada a nivel internacional con firmas (en septiembre del año 2000) y compromisos de los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Paraguay.

Para revisar los programas de protección social no contributiva, destinados a la pobreza, este trabajo desarrolla un balance sobre su ejecución, repasando primeramente las lógicas conceptuales en las que se basa, ubicando las tendencias existentes a nivel regional y extractando las orientaciones de las políticas efectuadas, así como el impacto generado en la población, a lo largo de estos años de implementación.

De esta forma, el presente artículo responde a la finalidad de recoger las principales contribuciones conceptuales y empíricas, realizadas sobre el tema en los últimos 12 años en Paraguay. El principal eje es la implementación de políticas de atención a la pobreza extrema y se espera con este trabajo; identificar futuras líneas de investigación a ser desarrolladas en los próximos años, así como contribuir a sistematizar y comunicar los aspectos a fortalecer en el diseño y ejecución de estas políticas en Paraguay.

II. La pobreza; aproximación conceptual

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

El desarrollo de las sociedades ha requerido del funcionamiento eficaz de los diferentes factores productivos de tal manera a garantizar el crecimiento económico, la estabilidad y el desarrollo, para lo cual a lo largo de la historia se han configurado distintos mecanismos de cohesión social, que han generado procesos de inclusión-exclusión de determinados grupos sociales. Es sabido así que determinados factores de tipo económico, conjugados con políticas tendientes a garantizar “cierto bienestar”, han generado la inclusión y protección social de un determinado grupo social. Además, a partir de los cambiantes procesos de globalización, se observa la presencia exponencial de población excluida de los procesos de acceso de bienes y servicios. Por tanto, la pobreza y la riqueza de una sociedad implican dos procesos con un mismo origen, pero que a lo largo de la historia han tomado trayectorias distintas, aunque se encuentren involucradas.

Esta separación hizo que en las últimas décadas la pobreza haya sido definida a partir de criterios que cubren solamente situaciones de privación crítica o bien, a un determinado porcentaje de la población en base a la pirámide del ingreso. En consecuencia, con esa concepción, los programas orientados a la población en situación de pobreza adquieren un corte asistencialista, ya que implican acciones orientadas a aumentar los ingresos de los pobres y el acceso a los servicios de los mismos. Desde esta perspectiva el énfasis está puesto en la carencia de los sujetos y no en el sistema social que genera dichas carencias.

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

En esta visión la calidad de vida se relaciona con la capacidad para desarrollar funciones importantes, a las que Sen (1998) denominó “capacidades básicas”. Esto, con el objeto de separar la habilidad para satisfacer algunos funcionamientos, crucialmente importantes, hasta llegar a niveles adecuados. Con base en estos conceptos, las políticas que tienden a intervenir en situaciones de pobreza apuntan a fortalecer las capacidades de las personas.

Sen(1998) plantea que la mejoría de la condición humana es más que una proposición humanitaria justa, es una necesidad de sobrevivencia para todos los desposeídos y los no desposeídos, esto debido a que el aumento desproporcional de los desposeídos incide directamente sobre los niveles de cohesión social.

Ahora bien, si se entiende que el fenómeno de la pobreza está vinculada no solo a los dispositivos de privación individual o familiar, sino que forma parte de los sistemas sociales y mecanismos de integración que una sociedad genera, se puede afirmar que la generación de pobreza está vinculada a los modelos de desarrollo, que a su vez configuran un determinado patrón de carencia. Es decir, la pobreza como un fenómeno y las necesidades que la conllevan, están ligadas a los distintos dispositivos de bienestar que se han configurado e efectuado históricamente. Lo que se quiere enfatizar, a partir de esto, es que las políticas que atienden a la población en situación de pobreza no pueden ser implementadas desconectadas de las políticas de desarrollo social existentes en la sociedad.

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

a. Las políticas sociales; aproximación conceptual.

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

Al “conjunto de políticas orientadas a asegurar la satisfacción de necesidades de la población y crear las condiciones propicias al desarrollo social y personal”¹ definiremos como la política social, esclarecimiento necesario en el abordaje de este tema.

Por otro lado Andrenacci y Repetto (2006) definen a la política social como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí (con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa según los casos), las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o co establecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación. A este conjunto de condiciones mínimas básicas le llamaremos “*umbral de ciudadanía*”. Por sobre ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas, que son las pautas esenciales de la ciudadanía moderna. (Andrenacci y Repetto, 2006, p.5)

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

¹ Mirza A; ¿Hacia un nuevo Estado de Bienestar? de emergencia a un nuevo sistema de protección social: la Renta Básica Universal como alternativa. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas UDELAR. 2011.

Es así que, la idea de Protección Social, va estar caracterizada por dos elementos que son: el relacionado a reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis o caídas del ingreso, tramitando un mejor manejo de estas situaciones. Las prestaciones irían avincularse directamente al trabajador asalariado y su familia. El segundo elemento tiene que ver con las acciones que tiendan a asistir a las familias que sufren las condiciones de exclusión estructural. El primer elemento corresponde a una política de *Seguridad Social* y el segundo elemento a una política de *Asistencia Social* (Guerrero, 2006).

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

En dichas políticas se establecen las obligaciones de los empleadores y los trabajadores que precautelan ciertas garantías de estabilidad y prestaciones sociales, tendientes a garantizar bienes y servicios básicos del trabajador en etapas de su vida en que, tanto su integridad física- mental y la de su familia, se encuentren con dificultades para su normal desarrollo.

La ventaja de estos sistemas es que proporcionan cierta previsibilidad de los ingresos y de la vida de los trabajadores. La desventaja es que su acceso se da a partir de la su posición en el mercado de trabajo, por lo que en sociedades altamente desiguales como en América Latina, y más específicamente como Paraguay, el desarrollo de estos sistemas se ha dado fragmentadamente, es decir solo ha beneficiado a algunos sectores de la población, dejando de lado a otros amplios sectores, que no pudieron formar parte de los procesos de industrialización generados a partir de la década del 30 y en adelante, en la región².

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

Los programas de atención a la población en situación de pobreza extrema se enmarcan en la Asistencia Social y se refiere a un tipo de políticas implementadas desde la década de los 90 en América Latina, a partir de la emergencia de nuevas estructuras de riesgo social generados con el proceso de reestructuración productiva. A partir de ello y como para entender las lógicas en la que operan estas políticas y sus principales resultados, a continuación se desarrolla brevemente la emergencia de estas políticas y sus principales impactos en la región.

b. La protección social no contributiva en América Latina.

En los apartados anteriores se menciona que las políticas sociales tributarias del esquema contributivo o de seguridad social, han sido desarrolladas precariamente. En América Latina, estas propuestas fueron implementadas dentro de la estrategia de sustitución de

importaciones en las décadas del 30 al 70 y ampararon fundamentalmente a los trabajadores urbanos, vinculados a este proceso³.

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

Al respecto Castel (2003) plantea la idea de propiedad social, como una suerte de términos medios que incluye la protección social y la habilitación social de los servicios públicos. Es decir, que involucra un conjunto de bienes públicos provistos por la sociedad y puestos a disposición de los no propietarios, o de aquellos que tienen para sobrevivir solo su trabajo. Dispositivos tales, que son colocados para asegurarles un exiguo recurso, que les permita escapar de la miseria e indigencia.

El mismo autor plantea que esa fue una salida conservadora ante la imposibilidad de que toda la población sea propietaria y, a partir de allí, pueda proveerse de bienestar. Es decir, con el transcurso del tiempo la sociedad, que nace con la industrialización, va visualizando cada vez más el hecho de la creciente proletarización y las dificultades que estos no propietarios tenían para enfrentar sus vidas. Ante tal constatación se instaura la idea de la propiedad social y recién después de la segunda guerra mundial, se proveyó la generalización de la cobertura a todos los trabajadores en Europa, hecho que generó impacto inmediato al conjunto de la población.

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

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

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

³Al respecto Filgueiras (2008) desarrolla ampliamente este proceso en El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas. CLACSO.

América Latina está caracterizada por una sociedad cuya gran parte (tres tercios) de la población, logra acceder a una serie de coberturas y beneficios, aunque el financiamiento es mayoritariamente provisto por los propios hogares y cuenta con la protección relativa e indirecta, a través de mecanismos informales del Estado nacional. Este grupo convive con otra parte de la población que obtiene, a veces de manera precaria e inestable, una protección suministrada directamente por el Estado cuya calidad varía entre media y baja. El último tercio es el grupo determinado por la población en la cual un umbral mínimo de condiciones de vida no está garantizado por la política social, salvo por la casualidad, prácticas clientelares o con los mecanismos de focalización de la política asistencial. (Andrenacci & Repetto, 2006)

La estructura estratificada y desigual que existe, hizo necesaria la implementación de reformas de la política social a mitad de la década del 80 en los países latinoamericanos. En Paraguay, fundamentalmente a mediados de la década del 90. Esta reforma fue desarrollada bajo la consigna política de construir una alternativa eficiente, que atienda los factores que obstaculizaban un crecimiento regular, en el nuevo padrón de distribución económica en la región. Los nuevos formatos de protección pretendían atender la nueva estructura de riesgos sociales, que comenzaba a instalarse en el continente a partir de la reestructuración productiva. Para la realización de estos fines se privilegiaron recortes de las políticas sociales, ya sea privatizando o estableciendo criterios que restringían la selección de beneficiarios. En paralelo a estas medidas, se implementaron varios programas de combate a la pobreza, como muestra de la preocupación pública por el amparo de los sectores más vulnerables (Midaglia, 2012).

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

La tercera etapa en la región se produce en tiempos coincidentes con la llegada del nuevo siglo y tiempos en que se inició la promoción de otros paquetes específicos de protecciones. Si bien los programas sociales del periodo anterior se mantuvieron, paralelamente se desarrollaron otros que estuvieron caracterizadas por su amplia cobertura nacional en los casos de Argentina, Uruguay y Brasil.

La característica central de estas propuestas era las transferencias de ingresos, la cual a su vez exigía una serie de contrapartidas, en la mayoría de los casos relacionados con asistencia regular a la escuela y controles de los niños y embarazadas en los puestos de salud. A diferencia de las otras etapas, estas políticas pasaron a institucionalizarse y fueron financiados por fondos públicos. La estabilización de estos programas posibilitó un giro político en el tratamiento de la pobreza debido a que el gran actor que asume protagonismo en este periodo es el Estado (Midaglia, 2012).

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

Uno de los efectos más resaltantes de la intervención del Estado en lo social para la región, es la constatación cuantitativa del descensodrástico de la pobreza. Es así que en Argentina del 54 % de personas en situación de pobreza en el primer trimestre del 2003, se registra un descenso al 5,4% en el primer trimestre del 2012⁴. En Uruguay, en el 2006 se estimaba la extrema pobreza en 34,4% de la población y en el 2011 se registra un descenso a 13,7%⁵. En Brasil, la caída es igualmente significativa pues la proporción de personas en situación de pobreza pasa del 33% de la población en el 2001 al 10,1% en 2010⁶. En Venezuela, la pobreza ha venido descendiendo del 60,6% en el primer semestre de 1997 al 25,4 % de la población general en el 2012⁷. Las constataciones empíricas tienen como indicador de medición el ingreso económico de las familias. Cabe señalar que los planes de emergencia dirigidos a la pobreza e indigencia, han pasado como lo manifiesta Midaglia (2012) en su mayoría a engrosar las políticas de protección social de los países mencionados.

Estas políticas cuentan con algunos rasgos comunes tales como, énfasis en la intervención de poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, las prestaciones implican transferencias de renta y condicionalidad o corresponsabilidad de los beneficiarios o participantes para el sostenimiento del subsidio.

No obstante el alcance de las implementaciones de esos programas y los impactos en la población beneficiaria no pueden ser visualizados homogéneamente en la región, debido a que cada territorio, localidad y país tiene particularidades, especificidades que guardan relación con el sistema económico-político-social de cada nación y consecuentemente el sistema de bienestar construido históricamente. Tal es así que, los modelos de desarrollo que han sido configurados en cada país, dan cuenta suficientemente de sus particularidades y, más adelante, haremos detenimiento en Paraguay, con un recuento de su sistema de protección social no contributivo.

IV. La Protección social no Contributiva en Paraguay.

Para hablar del sistema de protección no contributivo en Paraguay, es necesario señalar algunos antecedentes que dan cuenta de que las políticas asistenciales han sido desarrolladas, en forma precaria, a lo largo de la historia del Estado moderno paraguayo,

⁴Notas de Prensa, setiembre 2012. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Argentina.

⁵ Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso 2012. Instituto Nacional de Estadísticas (INEC) Uruguay.

⁶Lavinas L “ Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria” Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 67-86

⁷Pobreza por línea de ingreso, 1er semestre 1997 - 2do semestre 2012. Instituto Nacional de Estadísticas. Venezuela.

según García (1996) el Estado interviene orgánicamente en la cuestión social a partir de 1940, con la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar social⁸ conjuntamente con el Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943, encargado de la seguridad social y con medidas tendientes a regular la vida del trabajador, especialmente en el área urbana. Fue a partir de los años 50 y 60 que se introduce la planificación como práctica política en Paraguay, por la influencia externa, habilitándose la Secretaría Técnica de Planificación en 1962.

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

Así como la década de 1940 fue central, porque se instalaron los ministerios y eslabones institucionales para atender desde el Estado la cuestión social, igualmente la 2da mitad de 1990 y la primera década del 2000 son relevantes porque se reconfigura al Estado paraguayo, dando apertura a instituciones específicas para poblaciones más duras, en cuanto a indigencia y vulnerabilidades crea la Secretaría de Acción Social por otro lado se instala, se instala la Secretaría de la Mujer, para abordar la transversalidad de las relaciones de Género y la necesidad de atención a rangos etarios específicos como niñez y adolescencia instaurándose la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

A partir de lo mencionado, se hace necesario observar el proceso de desarrollo económico y social del país, con determinantes que permiten esclarecer la formulación e instalación de esta política.

a. Peculiaridades del desarrollo económico y social de Paraguay.

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

Esta característica está en función a que el país dispone de grandes extensiones de tierra, mayormente fértiles y una población relativamente escasa. El carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones que de ella derivan, hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos (Rojas y Ortega, 2007).

Paraguay es un país que, desde 1870 hasta la fecha, tuvo como principal fuente de ingreso la explotación de la tierra. Así el 2,3% de los propietarios detenta el 86% de las

⁸ García; 1996 indica que fue en ese contexto que se crea en 1962 la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con la que se relacionan posteriormente los Ministerios, las direcciones y oficinas de planificación en Paraguay. Entre 1943 y 1948; se estructuran I) el Ministerio del Interior y Justicia; II) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; III) el Ministerio de Hacienda; IV) el Ministerio de Educación; V) el Ministerio de Agricultura; VI) el Ministerio de Industria y Comercio; VII) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; VIII) el Ministerio de Defensa Nacional; y se re estructura el Ministerio de Salud Pública y Previsión Social (planteando funciones para algunas situaciones de riesgos). También data de 1940 el establecimiento del Estatuto Agrario (1940) que formula la legislación sobre la tierra.

propiedades, dándose uno de los fenómenos de concentración de la tierra más significativos de América Latina.

En Paraguay conviven la agricultura y la ganadería a gran escala, con la existencia de 41% de la población en zonas rurales, concentrada generalmente en pequeños minifundios que desarrollan economías de subsistencia. Coincidentemente es en este territorio (zonas rurales) que la pobreza extrema está concentrada en un 19,2%⁹.

La particularidad del proceso paraguayo es que no hubo políticas de fomento de la industrialización, como se registraron en otros países de América Latina. Paraguay tuvo gran preeminencia de la población rural, hasta la década el 90, su tardía urbanización estuvo caracterizada por una migración campo ciudad generada más por el agotamiento de oportunidades en el sector rural, que por oferta de trabajo en el sector urbano (Brunstein, 2008).

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

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

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

En relación a la población urbana, que hoy representa el 52,8% de la población, se tiene que en la estructura del empleo existe un alto índice de trabajador independiente que trabaja por cuenta propia (31,2%), seguido de los trabajadores familiares no remunerados (6,8%) y empleado doméstico (6,8%). La suma de estos grupos muestran que un poco más de 4 de cada 10 ocupados (44,8%), generan ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios. Solo el 48,8 % es empleado u obrero público o privado. De este grupo se observaron que de cada 10 ocupados, cerca de 8 trabajadores están en el sector terciario y 2 en el sector secundario (EPH 2014).

Esta estructura de empleo en Paraguay da cuenta de que la ausencia de un sector secundario (manufacturero), de gran envergadura y de peso en la estructura económica, hace que la mayor cantidad de trabajadores realicen sus actividades laborales en pequeñas empresas, lo que a su vez marca la enorme informalidad y precariedad del empleo.

Ante el panorama laboral indicado, las políticas de Seguridad Social han tenido históricamente baja cobertura. Es así que según los cálculos realizados en base a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, existe una cobertura del 25%. Si este cálculo se realizara tomando como base a los asalariados, se debería tener una

⁹ EPH 2014.

cobertura legal de 42,6%, estimaciones que dan cuenta del alto grado de evasión existente en la seguridad social(Navarro & Ortiz, 2014, pág. 28).

Sumado a este panorama, en términos de desigualdad por ingreso según Rodríguez J (2015), en el 2014 del primer al cuarto quintil de la población, que representa el 80% más pobre, recibió el 43,4% de los ingresos, mientras el último quintil de ingreso, que representa el 20% más rico, se llevó el 56,5% de los ingresos.

Ante esta situación, el porcentaje de la población que sobrevive en condiciones de pobreza e indigencia en el Paraguay, ha configurado permanentemente un núcleo duro de pobres que no cuentan (ni pueden construir fácilmente) capacidades físicas y humanas necesarias para participar efectiva y eficientemente en el mercado laboral.

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

b. Reconstrucción de la protección social no contributiva en Paraguay.

A partir del cuadro de condicionantes estructurales que generan situaciones de pobreza y lo señalado en apartados anteriores, recordemos que existen básicamente dos tipos de protección social. Una vinculada al sector contributivo, es decir que la provisión de bienestar se da a partir de los aportes del trabajador y de su inserción en el mercado de trabajo. El segundo, consiste en políticas vinculadas a la asistencia y que no son contributivas, están orientadas a asistir a las poblaciones en ciertas necesidades que en los ciclos de vida, por condiciones estructurales del desarrollo, no tienen condiciones individuales ni familiares de afrontar.

El sistema de protección social no contributiva está inserto en el segundo tipo de políticas y en Paraguay se ha iniciado su desarrollo sistemático a partir del año 2003, cuyo recuento se hará en adelante. Para ello, en primer lugar se realiza un recorrido de los diversos planes gubernamentales cuyas acciones han desarrollado la actual estructura institucional de la política social.

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

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

Uno de los aspectos resaltantes, en los documentos encontrados de este periodo, es la fuerte crítica hacia la baja institucionalidad pública existente para la implementación de esa política, así por ejemplo la OIT (2003) plantea;

“Entre los principales problemas que pueden identificarse, se observa una significativa atomización de los organismos encargados de la protección social, así como una multiplicidad de programas y superposición de responsabilidades entre las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, existen 10 organismos en materias campesinas e indígenas; 3 en asuntos de mujer y; 4 en temas de la tercera edad.

También existe una baja participación de los trabajadores, empleadores y organizaciones de la sociedad civil en el diseño y control de programas sociales, y una muy escasa integración de los beneficiarios en la gestión y evaluación de los programas. Finalmente, es importante mencionar el inadecuado y débil marco institucional junto con los elevados niveles de inobservancia y escasa transparencia en la gestión de las políticas públicas” (San Martino, citado por OIT, 2003).

A partir de este análisis Rivarola (2006) señala que en el 2003/ 2004 se crean nuevas instituciones tendientes a formular e implementar políticas, estas instituciones son: el Gabinete Social(GS), la Secretaria de Acción Social(SAS), la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social (DIPLANP) y el Fondo de Equidad Social (FES).

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

Este reconocimiento de la existencia de una política clientelar trajo otra novedad, la focalización, es decir un sistema de selección de beneficiarios consistente en el cruzamiento de datos de ingresos de las familias y necesidades básicas insatisfechas, con este mecanismo lo que se quería garantizar es la imparcialidad y objetividad en la selección. Al decir de Rivarola (2006) el eslogan de este proceso de diseño e implementación la política era “la Pobreza no tiene color”.

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

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

La ENREPD en su momento ha representado un avance en términos de ser un plan de largo plazo de política de Estado en materia social, este plan también mencionaba, en forma explícita, la activa participación de los actores sociales en el proceso de ejecución de la política. A la vez que mencionaba que una de las cuestiones críticas para la implementación de esta estrategia consistiría en el fortalecimiento institucional y articulación entre diversos espacios institucionales con responsabilidad en este plan (OIT, 2003).

En dicho documento también se define a la pobreza como:

“el conjunto de carencias y limitaciones de las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, que se expresa en términos de privación, vulnerabilidad y exclusión. La **privación** constituye la falta de ingresos, de servicios básicos o de activos suficientes, que experimentan los pobres para satisfacer las necesidades humanas más elementales. Debe entenderse que la privación puede ser tanto de bienes y servicios como de oportunidades de generación de ingresos. La

vulnerabilidad consiste en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos. Y finalmente, **la exclusión** se manifiesta en la incapacidad o la muy escasa capacidad que tienen las personas y los grupos pobres para incidir o tener influencia directa en las decisiones que les involucran, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y de los canales de representación ante las instancias de poder”.(Rivarola, 2006)

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

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

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

Otro elemento que definiría las características de la política serían los criterios y mecanismos de ejecución, los cuales eran: la focalización como mecanismos de selección de beneficiario; transparencia en las acciones del programa; corresponsabilidad (el cual guarda relación con el contrato mencionado más arriba); salida de la red en un tiempo establecido (3 años); coordinación con la oferta de servicios y; participación comunitaria.

Es a partir de este marco conceptual y operativo que, específicamente en la Secretaría de Acción Social, se desarrollaron los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) “Tekoporã”¹⁰ y el programa Abrazo desde el año 2005 en adelante. Estos dos programas implicaban la transferencia de ingresos a poblaciones en situación de pobreza extrema y estaban vinculadas a la Red de Protección Social.

Las características, dadas el diseño de esta política pública,traían consigo el sello de la innovación en el diseño y criterios de ejecución, no vistas antes en el sector de las políticas sociales de asistencia.

Posteriormente en el año 2006 el Gabinete Social (GS) de la Presidencia de la República reelaboró la ENREPDy lanzó **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza(ENLP)**, en este documento se entiende “*la pobreza como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales. La misma se manifiesta fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios y de energía, vestimenta, etc.), debido a la insuficiencia de ingresos, de capacidades y de activos materiales y sociales*”(Presidencia de la República, GS, SAS,DIPLANP, 2006)

¹⁰Buen vivir en guaraní.

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

La **vulnerabilidad** consiste en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos. Ante este tipo de fenómenos la población vulnerable tiende a adoptar conductas que terminan por insertarla en forma definitiva en una situación de pobreza. Está fuertemente correlacionada con la debilidad del capital humano de las personas y familias que se encuentran en extrema pobreza.

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

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

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

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

En el grupo de estas políticas específicas, y tomando en cuenta el marco conceptual mencionado más arriba, el documento plantea que a cada dimensión le corresponden políticas que aborden específicamente estas carencias:

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

A partir de este marco teórico, la Secretaría de Acción Social desarrolló los dos programas de Transferencias más importantes: la Monetaria Condicionada (TMC) “Tekoporã”¹¹ y el programa Abrazo, los cuales conformaron los programas de protección social. Por otro lado, se desarrollaron programas correspondientes a la dimensión de políticas de promoción social y se planeaba desarrollar, paulatinamente, políticas de inclusión económica.

Haciendo un paralelo entre ambos planes (2004-2006), se puede observar que la idea de pobreza basada en ingresos persiste, no obstante ambos documentos hablan de otras

¹¹Buen vivir en guaraní.

dimensiones que involucran al individuo y su relación con el medio social y especialmente en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza ENLP, se plantean las mecanismos estructurales que ayudarían a mitigar la pobreza.

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

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

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

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

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

1. *Calidad de Vida para Todos y Todas*: Este eje aborda la universalidad en el acceso al Sistema de bienes y servicios sociales proveídos por el Estado, con énfasis en la búsqueda de la eficiencia y eficacia. Incluía programas de ampliación de las unidades de Salud Familiar, programas tendientes a la eliminación del analfabetismo, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, abastecimiento de Agua y Saneamiento, programas que garanticen la identidad de las personas y la seguridad alimentaria para la agricultura familiar campesina.
2. *Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad*: focalizó en la población pobre, excluida y vulnerable. En este eje los programas emblemáticos fueron, las transferencias condicionadas de ingreso, TEKOPORÃ (pobreza rural y urbana) ABRAZO (infancia) y programas orientados a desarrollar a los pueblos indígenas.
3. *Crecimiento Económico sin exclusiones*: el mismo, incluyó como programas el desarrollo del empleo decente y la reforma agraria integral.
4. *Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social*: incluye una serie de medidas de políticas que abarcan desde la operatividad, capacidad de gestión y modernización de la administración pública, hasta la participación ciudadana y descentralización (Gabinete Social, 2010).

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

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

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A **modo de síntesis**, se puede decir que la construcción de la de protección social no contributiva en Paraguay implicó, en un primer momento, de una mirada puesta exclusivamente en la privación de las personas de los recursos materiales y simbólicos para desarrollar su vidas, avanzando hacia la visión global de propuestas de desarrollo social y económica, en el cual la atención de las personas en situación de pobreza pasaron a formar parte de ejes estratégicos y programas específicos. En otros términos se partió de planes de lucha contra la pobreza, hacia planes orientados al desarrollo económico y social, en donde las personas en situación de pobreza formarían parte importante de la agenda.

Otro de los avances en esta construcción es que el sistema, en un primer momento, fue solventado con fuentes provenientes de la cooperación y, paulatinamente, pasaron a ser solventadas con presupuesto público. Además, la centralización en función a estos planes de la cooperación internacionales visualizado también como un avance. Por otro lado se ha avanzado en la formulación de la política, partiendo en un principio de la visión aislada de programas de combate a la pobreza, hacia un sistema que aborda la

pobreza, dentro de políticas que impliquen asistencia social y seguridad social como pilares fundamentales de bienestar.

El impulso de las políticas mencionadas coincidió, a nivel regional, con las iniciativas impulsadas desde las organizaciones internacionales (BM y BID, entre otros) en cuanto a diseño, enfoque, recursos técnicos de selectividad poblacional, implementación, sistemas de monitoreo, etc.

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

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

Estas orientaciones ponen énfasis en los sujetos portadores de necesidades y descentra la mirada de un sistema social que genera la dualidad riqueza-pobreza como se había señalado anteriormente. La perspectiva de derechos sociales y la política como herramienta de restitución de los mismos, son horizontes desdibujados en estas argumentaciones. Es importante contextualizar que el apoyo de la cooperación internacional y los esquemas técnicos predominantes se enmarcaba en las recomendaciones del Consenso de Washington, buscando la incursión del mercado, que presupone una nueva y moderada estatalidad.

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

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

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

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

acumulada requiere de una atención especial de tal forma a restituir derechos conculcados en el pasado.

Las indicaciones mencionadas permiten ver que se ha dado un impulso importante a restituir la presencia del Estado, vía políticas sociales destinadas a la población vulnerable y esto ha significado un hito importante en la construcción de las Políticas Sociales en Paraguay, considerando que el país estuvo sumergido en una larga dictadura militar y que sus políticas sociales, históricamente, representaron un conjunto de medidas asistenciales desarticuladas y con escasa cobertura en relación a la enorme demanda social. Los datos arriba mencionados dan cuenta de un incipiente pero importante avance en los últimos años, hacia la construcción de un sistema de protección social no contributiva en Paraguay que tienda a garantizar derechos a la población vulnerable.

c. Implementación y cobertura de la protección social no contributiva en Paraguay.

Uno de los temas centrales, que ocupa la atención en el análisis de las políticas sociales no contributivas, tiene que ver con el costo que ella tiene y la forma en la que es financiada. Es por ello que el peso tributario sobre el producto interno bruto es un elemento importante y en dicho aspecto vale recordar que Paraguay tiene una presión tributaria de 12,9%, quedando entre los de menor nivel de América Latina. Según Velaztiquí (2015) el nivel de la inversión pública social de Paraguay ha progresado sustancialmente de un 10% del PIB en 2002 al 15,5% del PIB en el 2013, aumentando su participación en el gasto público social del 32,8% al 47,6% en el mismo periodo.

Para este mismo autor los programas de Acción y Promoción Social¹², tuvieron un gran impulso a partir del 2009, siendo el promedio de crecimiento anual de un 18% entre el 2003 y 2014. Al final del periodo los gastos en Promoción y Acción Social representaron el 18,8% de los gastos sociales totales y un 2,2% del PIB. En la composición de estos programas están instituciones que ocupan un 52,43 % de los gastos (siendo estos, los de servicios sociales a los Gobiernos departamentales) y le siguen los programas de Acción Social correspondientes al 20, 61% del presupuesto, distinguiéndose dentro de este grupo el Programa Tekoporã que ocupa el 4,24% (CADEP, 2015). En este mismo conjunto se encuentra también el programa de fomento de la producción de alimentos por la Agricultura Familiar (PPA) que ocupa el 1,46%. Este programa forma parte de la Estrategia Sembrando Oportunidades expuesto más arriba.

En síntesis, según los documentos revisados, en la última década se presenció un aumento sostenido del gasto público social, no obstante sigue siendo un gasto bajo en relación a los países de la región, tales como Argentina que ha invertido un 27,8%; Brasil 26,6% y; Paraguay 15,8% del PIB, en los datos correspondientes al año 2013.

¹²La inversión en promoción y acción social incluye los gastos en asistencia a personas con necesidades especiales, servicios de acción especial, tarifa social de energía eléctrica, servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales, servicios sociales para la reforma agraria y colonización entre otros. La inversión en promoción y acción social incluye los gastos inherentes a los servicios de mejoramiento de calidad de vida, dignidad de las personas y asistencia social, con énfasis en el género, el niño, los jóvenes y los indígenas; la protección y ayuda directa a personas de escasos recursos, brindándoles aportes tanto financieros como materiales y las destinadas a la reeducación y socialización del individuo (Velaztiquí, 2015).

La protección social no contributiva en el Paraguay está integrada por un conjunto de programas tendientes a mitigar los efectos devastadores de la situación de pobreza, según las áreas o aspectos que vienen siendo trabajados hace varios años. Así se encuentran diversos programas como: vivienda para poblaciones vulnerables; programas de agua potable y saneamiento ambiental; programas orientados a la generación de empleos; programas orientados a la Agricultura Familiar Campesina. Este conjunto de medidas estatales se implementan desde hace varios años y por diversas instituciones. Son precisamente los espacios Institucionales generados desde el 2003, como el Gabinete Social y actualmente la Secretaría Técnica de Planificación, a través del Programa Sembrando Oportunidades, las instancias encargadas de coordinar los esfuerzos de las diversas instituciones estatales para lograr generar mejores condiciones de vida para la población vulnerable.

De todas estas medidas, las políticas públicas que han logrado instalarse desde hace 10 años y que han ganado popularidad son los programas focalizados de **Transferencia Monetaria Condicionada como Tekoporã** (pobreza urbana/rural), **Abrazo** (niños y adolescentes) y, desde el 2010 en adelante, pensiones sociales para adultos mayores en situación de pobreza extrema.

Los programas de transferencias monetarias, con corresponsabilidades, se dirigen a hogares en indigencia o pobreza extrema, emergen como ya se ha mencionado desde el año 2005 y son desarrollados por la Secretaría de Acción Social hasta el año 2010, en que el Programa Abrazos pasa a ser gestionado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

El **programa TEKOPORÃ** tiene una cobertura, en el 2014, de 115.960 hogares, siendo su principal objetivo asistir a hogares en extrema pobreza, propiciando el corte de la reproducción intergeneracional de la pobreza y también proteger a los adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad.

Para alcanzar estos objetivos, la transferencia condiciona el cumplimiento en educación de la asistencia al menos en un 85% (en los lugares en donde hay servicios públicos), también se ofrece programas de alfabetización para adultos. En el área de salud, se exige la asistencia a centros de salud y a los controles de vacunas. Las mujeres embarazadas deben asistir a los controles prenatales y postnatales, por otro lado se exige la atención básica a la salud de los adultos mayores. Todos estos servicios y el control de corresponsabilidades exigidas a las familias las realiza un guía familiar, a través de visitas regulares a hogares (Lavigne, 2012)

Otra de las actividades exigidas son, conseguir las inscripciones y registros que hagan falta para contar con los documentos de identidad personal, participar y desarrollar acciones impulsadas por el Estado y por organizaciones de la sociedad civil, en los emprendimientos destinados a lograr seguridad y soberanía alimentaria, utilizar las transferencias, exclusivamente para consumo alimentario y vestimenta. Para el cumplimiento de estas acciones se realizan el acompañamiento de personas rentadas por la Secretaría de Acción Social, a las que se denominan guías familiares.

El presupuesto en el año 2014, ascendió a 47.260.456 millones de dólares, su participación en el PIB representa 0,39%. Actualmente Tekoporã es la mayor red de protección social del Paraguay tiene presencia en 17 departamentos, 133 distritos y 229 comunidades indígenas del territorio nacional, el promedio ingreso transferido a las

familias según informaciones de la SAS es de 225.000 mil guaraníes o 45 dólares aproximadamente por familia (Secretaría de Acción Social, 2015).

En este programa, al igual que otros similares en la región, son las mujeres las beneficiarias directas y responsables del cumplimiento de las condicionalidades. La argumentación es que se busca dar un mayor empoderamiento de las mujeres madres, criterio que ha levantado críticas a lo largo de toda la región, debido a que, por otro lado, refuerza la función reproductiva y los roles domésticos de las mujeres.

En el 2014 se incorporó al programa el componente de Inclusión financiera **Kakuua** el cual consiste en la habilitación de cuentas de ahorro de los beneficiarios, el mismo comprende la capacitación en el uso del cajero automático, educación financiera e importancia del ahorro. En la actualidad más de 16.000 familias han sido capacitadas.

La selección de los beneficiarios, de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, se realiza utilizando criterios técnicos de selección, a partir del Índice de Priorización Geográfica (IPG), consistente en un instrumento con variables monetarias y no monetarias que identifica los distritos más pobres y vulnerables del país que serán incluidos en el programa. Luego para seleccionar a los potenciales beneficiarios se emplea el Índice de Calidad de Vida (ICV)¹³ y posteriormente se realizan los censos familiares, para identificar los posibles beneficiarios.

Las Evaluaciones de impacto, sobre los objetivos que se han trazado en la atención a la población en pobreza extrema, son una falencia de los actuales programas de Protección Social No Contributiva, debido a que no forman parte de la política. Sin embargo, entre los antecedentes que se pueden mencionar, se encuentra el balance realizado por Veras, Perez, & Issamu, (2008) sobre el programa Tekoporã.

La evaluación de Tekoporã muestra impactos positivos en el ingreso per cápita y el consumo, la reducción de la pobreza, asistencia escolar, la inversión en la producción agrícola, el acceso al crédito para consumo, el ahorro y la participación social. De hecho, estos resultados comprueban fácilmente su ampliación. Sin embargo, se admite que el programa piloto no ha tenido éxito en la reducción del trabajo infantil o el aumento de la vacunación infantil.

Según la fuente citada, los estudios demuestran que hubo un aumento en los hogares de ingreso, una reducción de la incidencia de la pobreza extrema entre los beneficiarios de entre 5 a 10 puntos. Se observaron que los hogares diversificaron sus fuentes de ingreso. En cuanto a la educación se observó que se aumentaron los niveles de asistencia a las escuelas, especialmente en los varones de 11 a 15 años, estimándose que estos a partir de su incursión en el programa tienen una mayor retención en el sistema y que combinan trabajo con estudio. Otra de las grandes conclusiones es que no se pudo constatar el descenso del trabajo infantil en el grupo participante del programa.

A nivel de salud, toda la población estudiada registró un aumento en los sistemas de vacunación, sin embargo no se pudo diferenciar si este aumento es diferenciado entre la población participante y la que no lo es, debido a que existieron falencias en la tenencia por parte de las familias de la libreta de vacunaciones. Lo que sí se pudo constatar es la asistencia regular de los niños/as a los puestos de salud. Otra de las dimensiones de

¹³ El ICV multidimensional comprende variables relativas a condiciones de la vivienda, cuidado de la salud, educación del jefe de familia y de su cónyuge, ocupación del jefe de familia, propiedad de bienes duraderos, y composición demográfica de la familia, principalmente.

estudio guardaba relación con el nivel de consumo, ahorro e inversión, y en los que se pudo constatar un aumento.

El Programa Abrazo

Es un programa que fue iniciado por la sociedad civil, desarrollado desde abril de 2005 al 2007 por organizaciones no gubernamentales y, desde el año 2007 en adelante, por la Secretaría de Acción Social, luego en noviembre del año 2008 pasa a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

En el 2013 asistió a 6.049 niños, con 1.923 familias que recibieron transferencia condicionada, 1.163 familias que reciben cestas de alimentos y 263 focos de trabajo infantil monitoreados (Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, 2013)

Los componentes del programa son; *Trabajo infantil*, consistente en los espacios de trabajo infantil que son monitoreados. *Familia*, consistente en apoyo y acompañamiento a las familias y el Bono Solidario (TMC), el Bono Solidario fijo o transferencia monetaria mensual (en 2009, oscilaba entre 26,2 y 44,3 dólares, dependiendo del número de niños y niñas menores de 14 años en los hogares). La transferencia es otorgada a la madre de las familias beneficiarias para centros de salud que ofrecen servicios pediátricos y de odontología, así como cuidados para mujeres embarazadas. También hay acciones para la ampliación de la cobertura de inmunización de los niños y niñas.

Otro de los componentes del programa son los *Centros, que tienen tres modalidades* abiertos (para niños/as de 6 a 14 años) comunitarios (para niños de 2 a 14 años) de protección (niños de 0 a 5 años). A estos espacios institucionales los niños y niñas asisten, fuera de los horarios de escuela, cuando no hay supervisión de adultos en casa. En estos Centros, los niños y niñas reciben alimentación, refuerzo escolar y actividades de recreación y arte (Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, 2013).

Pensión No Contributiva a Adultos Mayores, el mandato constitucional de la República del Paraguay que habla del derecho a la protección social integral para esta población, presenta déficit debido a que el acceso a las pensiones no contributivas es bajo. En los años 2003 y 2004 se inició la implementación de una pensión para adultos mayores (concretamente para más de 2.000 ex-combatientes de la Guerra de Chaco) desde la Secretaría de Acción Social, que ofrecía acompañamiento de personas denominadas Guías, este programa funcionaba paralelamente a la pensión proveniente del Ministerio de Hacienda, Dirección de pensiones no contributivas. Este programa también ofrecía provisión de sillas de rueda a los veteranos de la guerra del Chaco.

A partir del año 2011 desde la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, se implementa la pensión para adultos que se encuentren en situación de pobreza extrema y no disponen de jubilación, ni otro ingreso económico. Se le denomina pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, creada por Ley 3.728 del 2009 y puesta en marcha desde el 2011. La reciben personas mayores de 65 años y el cual consiste en un ingreso mensual (equivalente a un cuarto del salario mínimo, 98,5 dólares aproximadamente en el año 2011, según Lavigne (2012)

En el año 2012, el programa fue extendido a todos los adultos mayores indígenas de más de 65 años, sin necesidad de justificar su situación de pobreza, tras el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de los pueblos originarios en el país,

llegando a 25.000 beneficiarios en 2011 y a 31,454 personas en el 2012. (Lavigne, 2012).

Esta cifra creció considerablemente en el 2015. Según informes de la Dirección de Pensiones No Contributivas, hay 143.816 adultos con pensión alimentaria, 10.126 herederos de veteranos, 518 veteranos de la guerra, 518 con subsidios que constituye un complemento a la pensión de los veteranos.

El proceso para el acceso a este derecho es: registro en el municipio donde reside la persona; aplicación de ficha hogar para corroborar condiciones de vida; medición de condiciones de pobreza con un índice elaborado para ello (incluye datos del censo 2002 y NBI); control cruzado con base de datos de instituciones públicas para verificar que no sea beneficiario de ninguna otro sistema jubilatorio y; que no tenga asuntos pendientes con la justicia. A partir de esto se recepciona los documentos para incorporarlo en el sistema y se realiza el pago (Dirección de Pensiones No Contributivas Ministerio de Hacienda, 2015).

Cabe mencionar, finalmente, que los tres programas de transferencia de renta que se han visto, pueden tener un mayor efecto en la reducción de la pobreza de ingreso, si amplían la cobertura de los servicios públicos. Por ejemplo Tekoporã asiste a unas 100.000 familias, unas 400.000 personas¹⁴ y, sin embargo existen más de 1.500.000 personas en situación de pobreza, la mitad de ellas en pobreza extrema, correspondiente a unas 375.000 familias, por lo que se puede concluir que se está asistiendo a uno de cada tres que lo requirieren. Esto significa que el programa debería por lo menos duplicar su cobertura para llegar a las familias en pobreza extrema de ingreso y ni aún con ello cubriría a la totalidad (Serafini, 2014)

En el mismo sentido la meta del programa Abrazo para 2015 es de 7.700 niños y niñas, mientras que según la Encuesta Nacional de Empleo Infantil y Adolescente (ENALP) señala que existen más de 400.000 niños y adolescentes trabajando en el país. Por otro lado la pensión alimentaria para adultos mayores tiene una cobertura actual de casi 140.000 personas si consideramos la cantidad de personas adultas mayores en situación actual de pobreza de ingreso, este programa también debería ampliarse por lo menos en 50% más. (Serafini, 2015).

V. A modo de conclusión; claves para fortalecer la protección social no contributiva en Paraguay.

Este trabajo da cuenta de la construcción de una red de protección social no contributiva en Paraguay, resultante de un proceso que, se instala expresivamente en la década del 2000, siendo su primera etapa desde el año 2003 y consistió en la elaboración y puesta en marcha de un plan de combate a la pobreza, que posteriormente, con la Estrategia Nacional de Luchas contra la Pobreza, después con el Plan de Desarrollo Social 2010-2020 y actualmente con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, configura ejes, estrategias y acciones cuyos diseños se enmarcan en planes de desarrollo social.

Uno de los ejes centrales, que se constituye en el hilo conductor de la protección social no contributiva en Paraguay, desde el 2003 hasta el presente, es la intervención en las

¹⁴<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

poblaciones en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, algo destacables es que, Plan para el Desarrollo Social PPDS 2010-2020 y el actual Plan Nacional de Desarrollo PND 2030 se constituyen en una segunda ola de propuesta de protección social no contributiva, al incorporar con fuerza la concepción que reconoce y destaca los derechos sociales en especial a la salud y la educación de las poblaciones más apremiantes por la extrema pobreza. Al colocarse el Enfoque de Derechos como necesario, en el entramado Estado – Ciudadanía paraguaya, se tiende a garantizar dispositivos de bienestar, que superan acciones aisladas y se constituye en un giro importante.

Además, el pase de la visión aislada de programas de combate a la pobreza a, un sistema que aborde la pobreza dentro de políticas que impliquen la asistencia social a quienes están en la informalidad laboral y viven en profunda precarización, al punto de no garantizar siquiera un alimento diario, por una parte y, reconocer la importancia de incrementar la seguridad social a quienes trabajan formalmente, como pilares fundamentales del bienestar, por otra parte, es otro avance observado con expresiones y énfasis diversos en el PPDS 2010-2020 y el PND 2030.

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

Tras el trayecto de más de 10 años de haberse instalado en la agenda pública, el tema Protección Social no contributiva, bajo la arista de combate a la pobreza y posteriormente de Red de Protección Social, supone hoy, entre otros avances, la disponibilidad de un presupuesto público para la población empobrecida e importantes esfuerzos técnicos y financieros de la cooperación internacional, centralizados en la temática. Conviene mencionar aquí que la Protección Social No Contributiva coincidió, a nivel regional, con las iniciativas impulsadas para la extrema pobreza (en especial bajo el formato de transferencias monetarias) por organizaciones tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

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

Igual necesidad se observa en los programas Abrazo y la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor, cuyas coberturas dejan pendientes a más de la mitad de la población que la necesita y cuenta con las condiciones para participar en dichos programas, quedando fuera de estas.

Las indicaciones mencionadas permiten ver que se ha dado un impulso importante a restituir la presencia del Estado, vía políticas sociales destinadas a la población vulnerable y esto ha significado un hito importante en la construcción de las Políticas

Sociales en Paraguay. Esto, considerando que el país estuvo bajo una prolongada dictadura militar y que sus políticas sociales históricamente representaron un conjunto de medidas asistenciales desarticuladas y con escasa cobertura en relación a la enorme demanda social. Los datos mencionados en este trabajo dan cuenta de un incipiente pero importante avance en los últimos años, hacia la construcción de un sistema que proteja y promueva a los sectores más vulnerables de la sociedad nacional.

Lo mencionado hasta aquí, nos habilita a puntualizar algunas cuestiones a tener en cuenta para avanzar en el fortalecimiento del Sistema de Protección Social No contributivo en Paraguay.

Las características del desarrollo en Paraguay, hacen necesaria la instauración y consolidación de políticas que se inserten en sistemas integrales de protección social, vale decir, que involucre múltiples y abarcativas respuestas, tanto para la extrema pobreza como para quienes están en pobreza y podrían caer en esta franja de extrema pobreza, si la situación macro social impone condiciones desfavorables. Una política dirigida a la población en condiciones de pobreza implica pensar en un sistema articulado y pensado para esta población. La necesidad de fortalecer tal estrategia, ha sido colocada en todos los planes mencionados en este trabajo por lo que es necesario *avanzar hacia una estructura organizacional de un Sistema de Protección Social*, con un marco regulatorio y una dirección clara que articule programas con criterios comunes y vincule en especial los programas con el mercado laboral, de tal manera a generar condiciones de sustentabilidad de las intervenciones de tipo asistencial desarrolladas hasta el momento.

La necesidad de fortalecer la disponibilidad y cobertura de los servicios sociales básicos en todas las comunidades, también es materia pendiente. Los servicios de salud, educación y saneamiento básico son claves para generar mejores condiciones de vida. Esto, debido a que las transferencias monetarias condicionadas implican un ingreso familiar pero no necesariamente una inversión, puesto que las comunidades que no cuentan con servicios que pudieran prevenir riesgo, no podrán promocionarse ni alcanzar el corte intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, es necesario el desarrollo de espacios de participación social y fortalecimiento de procesos democráticos, que tiendan a fortalecer la Protección social desde los propios participantes de las políticas. En este sentido, es necesario superar la mirada de políticas que son implementadas en forma vertical de arriba hacia abajo.

Es necesario que los agentes de los programas estatales de diversos niveles, dialoguen con las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el área de inserción de estos programas. Esto posibilitará no solo una mejor transparencia en la instrumentación de las mismas, sino el empoderamiento de los actores en los territorios mejorando el capital social de las mismas.

Es imprescindible apuntar hacia Políticas sociales que estén orientadas a la población en condiciones de pobreza extrema, que se conecten con uno de los problemas fundamentales del desarrollo en Paraguay que es la *distribución de la tierra*. Esto implica que las políticas contemplen temas que aluden a las Políticas económicas, como por ejemplo la necesidad de impulsar sistemas de comercialización para los pequeños productores. Tal como se expuso en el presente trabajo; en Paraguay la tenencia de la tierra es un factor generador de pobreza y riqueza a la vez, lo que constituye sistemáticas disputas.

Por tanto; la política social que aborde el combate a la pobreza desde una perspectiva multidimensional, implica garantizar a los pequeños productores a más de transferencia monetaria (no contributiva) y los servicios públicos de salud y educación, el aseguramiento de sus tierras, asistencia técnica y la puesta en marcha de políticas de comercialización que permitan el arraigo y la subsistencia de las comunidades.

Bibliografía

Aguado, Girón, & Salazar. Pobreza y educación urbanas en el Valle del Cauca, Colombia. *Comercio Exterior*, 57 (6).

Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. G. Molina, *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID-Planeta.

Atkinson, A. (1981). *La Economía de la Desigualdad*. Barcelona: Crítica.

Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Universidad.

Brunstein, J. (2008). Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay. En A. Cimadamore, *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO.

CADEP. (2015). Seguimiento a la calidad del gasto público en temas estratégicos sobre protección social: salud, agua y saneamiento, protección social con énfasis en el sector rural-campesino. Mimeo.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castel, R., & Haroche, C. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Rosario: Homo Sapiens.

Dirección de Pensiones No Contributivas Ministerio de Hacienda. (2015). *Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza*. Recuperado el agosto de 2015, de <http://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>

Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. (2015). *Resultados de las EPH 2014*. Asunción: DGEEC.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de Transferencias sociales en América; residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En B. Roberts, *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José: Flacso/SSRC.

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

Gamboa, O., & Acosta, L. (2005). Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia. *Economía* (69).

García, S. (2002). *Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay Nº 75*. (SURA, Editor) abril de 2015, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/bv/sura.php>

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

Guerrero, R. (2006). El Concepto de la Protección Social.I (Colombia) . *Cuaderno de Protección Social No. 3* .

Instituto Nacional de Estadísticas. (1997-2012). *Pobreza por línea de ingreso*. Caracas.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *Nota de Prensa*. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2012). *Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso*. Montevideo.

Lavigne, M. (2012). *El sistema de Protección Social en America Latina y el Caribe; Paraguay*. Santiago: CEPAL.

Lavinas, L. (2012). Brasil de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *CIDOB d afers internacionals* , 67-86.

Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en America Latina. *Nueva Sociedad* (239), 80-89.

Mirza, C. (2011). *¿HACIA UN NUEVO ESTADO DE BIENESTAR?. De las políticas de emergencia a un nuevo sistema de protección social: la Renta Básica Universal como alternativa*. Montevideo: Tesis.

Navarro, B., & Ortiz, E. (2014). *El sistema de pensiones del Paraguay;debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma*. Asunción: CADEP.

Nusbaum, M., & Sen, A. (1998). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oficina Internacional del Trabajo. (2003). *Paraguay, empleo y protección social ; desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Santiago: OIT.

Pereira, P. (1999). *Necesidades Humanas; Para una crítica a los patrones minimos de sobrevivencia*. S. Paulo: Cortez.

Presidencia de la República, GS, SAS,DIPLANP. (2006). *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza*. Asunción: Gabinete Social.

Presidencia de la Republica,GS, SAS, DIPLANP. (2004). *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza la desigualdad y la Exlusión Social*. Asunción: Diplanp.

Rivarola, D. (s.f.). *La red del Protección y Promoción Social*. Recuperado el 07 de 2015, de www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/638/Cap_08.pdf

Rodriguez, J. (2015). La Insoportable desigualdad del Paraguay. *Economía y Sociedad N°29* , 4-7.

Rojas, L., & Ortega, G. (2007). *Corporaciones transnacionales y el modelo de producción agrícola en el Paraguay*. Asunción: Base ls.

Schultz, T. (1985). *Invirtiendo en la gente*. Barcelona: Arie.

Secretaria de Acción Social. (10 de agosto de 2015). *Como y cuanto se invierte en la población en situación de pobreza*. . Obtenido de www.sas.gov.py

Secretaria de la Niñez y la Adolescencia. (2013). *Informe Abrazo*. Asunción.

Secretaria Técnica de Planificación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción: STP.

Sembrando Oportunidades. (2015). Recuperado el 23 de 08 de 2015, de <http://www.sembrandooportunidades.gov.py/>

Serafini, V. (2015). ¿Por qué los programas sociales no reducen la pobreza? *Economía y Sociedad* , 8-10.

Sposati, A. (2009). *Modelo brasileiro de protección social no contributiva, concepciones fundantes, en Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*. . Brasilia: UNESCO, MDS.

Velaztiqui, J. (Julio de 2015). Evolución de la Inversión Publica Social en Paraguay y los Objetivos del Milenio (2002-2024). *Oservatorio Fiscal* . Asunción: CADEP.

Veras, F., Perez, R., & Issamu, G. (2008). Logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionada:Evaluación del Impacto del Programa Tekoporá. *IPCevaluationnote N°3* .

Verdecchia, M. A. (2012). Caso Paraguay. En E. Soto, & F. Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina Tomo II*. FAO, CEPAL, OIT.

Víctor, I. (2011). *Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (tmc) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social*. Asunción: Serie Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay N° 9. CADEP.

Villarespe, V., & Sosa , A. (2008). *Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno*. Madrid: XI Jornadas de Economía Crítica.

Este trabajo compendia un balance que repasa las lógicas conceptuales de la protección social no contributiva, ubica la actualidad y las tendencias a nivel regional y posteriormente construye un recuento de las orientaciones e implementación registrada en Paraguay. Se extrae por tanto, conceptos e informaciones de la protección social no contributiva, iniciadas en el año 2003, puesta en marcha como medida de combate a la pobreza y explicitada en los diversos documentos gubernamentales de planes de atención a la problemática. Los diagnósticos que precedieron a estos planes y estrategias, para atender a la población en extrema pobreza, concuerdan en la fragilidad institucional que registra el Paraguay, para la extensión y la magnitud de la problemática a ser atendida.

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

This paper reviews the conceptual logic of non-contributory social protection, defines the current situation and upcoming trends at the regional level, then frames a summary of the guidelines and implementation recorded in Paraguay.

It studies concepts and information from the non-contributory social protection initiated in 2003 to fight poverty, detailed in various government plans. Assessments that preceded these plans and strategies to support the population in extreme poverty agree on the fragility of local institutions compared to the extent and magnitude of the problems to be addressed.

10 years after being added to the public agenda, non-contributory social protection shows progress, but outstanding tasks remain: poor coverage compared to the demand, issues in coordinating actions between institutions, poor follow-up, monitoring and program impact evaluation. Ultimately this work provides inputs to identify future lines of research on the subject.