

## **Las políticas sociales de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay; balance y perspectivas.**

María del Carmen García Agüero<sup>1</sup>

### **Introducción:**

En Paraguay de cada tres habitantes, uno vive en situación de pobreza, actualmente 2.096.473 personas (32,4%) residen en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del costo de la canasta básica, de estos, poco más de un millón de personas, el 55,6% (1.165.745) están en la pobreza extrema, es decir, ni siquiera alcanzan sus ingresos para la adquisición de la canasta alimenticia (EPH; 2011).

Se trata de un país que registra deuda social de larga data en cuanto a cobertura de servicios públicos que garanticen el acceso de bienes y servicios a la población en situación de pobreza.

No obstante en los últimos años (2009-2011), con el ascenso al poder de una coalición de partidos y movimientos ciudadanos (con trayectoria en la búsqueda de conquistas de políticas públicas), se implementaron avances en cuanto a atender algunas demandas históricas e incrementar la presencia estatal en territorios sociales que nunca habían conocido acciones gubernamentales. Se observan así nuevas y ampliadas respuestas a la cuestión social; como por ejemplo la ampliación del número de beneficiarios del programa de transferencia de renta y el fomento de la participación ciudadana para el control y seguimiento a los mismos por parte de actores locales.

En tal sentido los programas de transferencia monetaria condicionada pasaron a protagonizar una de las respuestas estatales más importantes, junto con la universalidad-gratuidad de la educación (hasta la escolar básica) y la gratuidad de las consultas y exámenes médicos desplegados por el Ministerio de Salud.

Reconociendo esta experiencia y las características de modelos excluyentes implementados en periodos anteriores, que dejaron una gran deuda social en cuanto a cobertura de servicios básicos surge la pregunta:

¿Cuál es el significado que han tenido las reformas de las Políticas Sociales orientadas a la pobreza extrema en Paraguay, en el periodo 2009-2011?

Este trabajo realiza un balance de los aportes incorporados en el diseño de las políticas sociales para intervenir en poblaciones en situación de pobreza, así como coloca las dificultades encontradas en la implementación de estas propuestas.

Este análisis se realiza tomando como referencia un marco conceptual sobre nociones de pobreza y el debate en torno la protección social. Partimos de la posición de que existe un

---

<sup>1</sup> Lic. Trabajo Social (UNA), Magister en Políticas de Migraciones Internacionales (UBA), Docente y coordinadora de Investigación del Instituto de Trabajo Social (UNA), investigadora del Instituto Social del Mercosur (ISM).

agotamiento de la mirada exclusivamente colocada en el ingreso económico familiar y por lo tanto entendemos a la pobreza como resultante de un proceso de producción inscrita en un determinado tipo de relaciones sociales de producción.

Es por ello que abordar el tema de la pobreza remite ubicar los rasgos de los procesos de producción en Paraguay y las particularidades que de ella derivan.

A partir de esto se entiende que las políticas sociales diseñadas representan no solo programas, estrategias, acciones, etc., sino formas de situarse el Estado paraguayo ante la sociedad. Es por ello que en este artículo se aborda, peculiaridades del proceso de producción de Paraguay en cuanto generador de pobreza - riqueza, para después realizar un análisis comparado sobre las orientaciones conceptuales que sustentaron el Plan de Lucha contra la Pobreza (2006-2008) y la Propuesta para el Desarrollo Socio Económico con equidad, igualdad y Universalidad(2008).

Las primeras reflexiones generada desde este balance dan cuenta de que las reformas generadas desde el 2008 en adelante han sido significativas considerando el rezago histórico que la gran mayoría de la población paraguaya a recibido como respuestas del Estado a la cuestión social, estas reformas han representado un avance en tanto que re significa el papel del Estado como generador de bienestar. Otro de los avances está ligado recuperación del concepto de derechos como eje central de la política y la asunción de medidas de carácter universales en donde una de las los ejemplos más resaltantes se da en el área de la Salud, cabe señalar que estos avances significativos en materia de formulación de políticas sociales, son paralizados a partir del juicio político implementado en junio del 2012 y que aún al día de hoy no son claras las orientaciones que tendrán los planes a ser implementados en este nuevo periodo presidencial.

## **1. La pobreza; una aproximación conceptual.**

El fenómeno de la pobreza tiene determinantes múltiples e interrelacionadas y sus efectos económicos y políticos en la sociedad que lo sobrelleva, 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 operan en cada momento del desarrollo social y en consecuencia, las acciones para atenderla también. (Villarespe V y Sosa A, 2008).

El desarrollo del capitalismo ha requerido de la reproducción eficaz de la fuerza de trabajo a través de la re-producción de la clase trabajadora, así como de un ambiente de productividad y mecanismos de cohesión social, de manera que el proceso de acumulación no sea interrumpido. De este modo, el patrón de acumulación capitalista asegura la producción de la riqueza pero esta a su vez genera producción de la pobreza. Se trata de dos procesos con un mismo origen, pero con naturaleza y trayectorias distintas.

Esta separación hizo que en las últimas décadas la pobreza haya sido definida con normas que cubren solamente situaciones de privación crítica o bien a un determinado porcentaje de la población en la base de la pirámide del ingreso. En consecuencia con esta concepción, los programas contra la pobreza adquieren un corte asistencialista ya que involucran 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 tanto en el sistema social que genera esas carencias.

La propuesta de A. Sen (Premio Nobel de Economía 1998) en sus estudios sobre pobreza, plantea una mirada que no solo contemplara el ingreso y utilidad, sino que analizara las capacidades de los individuos para el logro de las condiciones de desarrollo básicas. Este hecho ha significado una contribución teórica y política a la teoría de la elección colectiva y bienestar social; la capacidad representa las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser a partir de las oportunidades con que cuenta para su desarrollo. (Nussbaum y Sen, 1998:67-69)

En esta visión la calidad de vida debe verse en relación con la capacidad para lograr ciertas funciones importantes. Sen ha utilizado el término “capacidades básicas” con el objeto de separar la habilidad para satisfacer ciertos funcionamientos crucialmente importantes hasta llegar a niveles adecuados. Es este el sentido, muchas de 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 para la década que viene, 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 entendemos 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, por lo tanto la pobreza como tal está vinculada a los modelos de desarrollo específicos generados que a su vez configuran un determinado patrón de carencia. Es decir la pobreza como un fenómeno y las necesidades que esta conlleva está ligada a los modelos de desarrollo o bienestar que se han configurado históricamente en las sociedades. Lo que se quiere decir con esto es que las políticas que tienden atender la pobreza no pueden implementadas desconectadas de las políticas o propuestas de desarrollo social.

## **2. Protección Social en Paraguay algunas aproximaciones.**

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

Para el abordaje de este tema se hace necesario primeramente conceptualizar las políticas sociales el cual es entendido como el “conjunto de políticas orientadas a asegurar la satisfacción de necesidades de la población y a crear las condiciones propicias al desarrollo social y personal”<sup>2</sup>. Por otro lado Andrenacci y Repetto (2006) definen a la política social

---

<sup>2</sup> 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.

como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma (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 coestablecen (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.

A partir de esto las políticas sociales implican un sistema de Protección Social, es decir conjunto de medidas encaminadas a resguardar a las personas de situaciones que puedan llevarlas a la pobreza. Esto implica, contribuir para que las personas sean menos vulnerables, en especial en determinados ciclos de la vida, en los que se identifican mayores riesgos para el desarrollo de las personas.

Es así que de la idea de Protección Social, se extraen dos elementos o áreas de este sistema 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 y el segundo, las acciones que tiendan a asistir a las familias que sufren las condiciones de pobreza.

La *Protección Social* implica, por tanto, acciones de prevención de la pobreza y acciones de reducción de la misma, instituyendo una serie de intervenciones públicas para: a) ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo y, b) apoyar a los pobres que ya se encuentran en una crítica situación (Holzmann y Jorgensen, 2000 en Acosta y Gamboa, 2005). El primer conjunto de acciones se refiere a una política de *Seguridad Social* y el segundo a una política de *Asistencia Social* (Guerrero, 2006).

Las políticas de *Seguridad Social* 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 o vejez. Estas políticas se fundan en los contratos de trabajo, en las que se establecen las obligaciones de los patronos y los trabajadores que precautelan ciertas garantías de estabilidad y prestaciones sociales. La ventaja de estos sistemas es que proporcionan cierta previsibilidad de los ingresos y de la vida de los trabajadores.

Estas políticas fueron desarrolladas aunque precarias mente en América Latina, dentro de la estrategia sustitución de importaciones en los años 30 hasta el 70 y ampararon fundamentalmente a los trabajadores urbanos, vinculados al proceso de sustitución de importaciones<sup>3</sup>. Es así que estos sistemas denominados “ Estado Social” (en la denominación de F. Ewald) fue el gran ordenador de una “sociedad aseguradora” la que le 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. Este mismo concepto lo explica Castell (2003) al referirse al concepto de *propiedad*

---

<sup>3</sup> Al respecto Filgueiras (2008) desarrolla ampliamente este proceso en el desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades Profundas. Clacso.

*social* (por oposición a la propiedad privada como fundamento propuesto por J. Locke), que sugiere una reapropiación por parte de los “no propietarios” del producto de su trabajo (o al menos de una parte del mismo), a través de su inscripción en un sistema de protección y no por poseer un patrimonio, de modo que se constituyan en “individuos” incluidos en el propio sistema.

Ahora bien los fundamentos de esta idea de Estado Asegurador o Estado social, ha tenido en América Latina particularidades en países como Paraguay no han pasado por un proceso de sustitución de importaciones.

En este país la producción agropecuaria ha sido históricamente el elemento principal en la estructuración económica y social del Paraguay. La forma como se ha organizado este sector agrícola y sus características, han permeado las formas de vida de la sociedad paraguaya en su conjunto. Esta característica está en función a que el país dispone de grandes extensiones de tierra, mayormente muy fértiles y una población relativamente escasa. Este carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones de producción que de ella se derivan hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos que ha transitado el país (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; actualmente el 2% de los propietarios concentran alrededor de 78% del territorio cultivable, dándose uno de los fenómenos de concentración de la tierra más emblemáticos 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 desenvuelven economías de subsistencia. Coincidentemente a nivel de estadístico la pobreza extrema está concentrada en un 30% en zonas rurales<sup>4</sup>.

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 el Estado incrementa trabajadores lo que hace que disminuya el desempleo urbano (también incrementa 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).

En términos de políticas públicas enmarcadas en el incipiente Sistema de Protección Social, según García (2002) el Estado entra a intervenir en la cuestión social a partir de 1940, con la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar social, conjuntamente con el Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943, encargado de la seguridad social y con medidas que tienden a regular la vida del trabajador especialmente en el área urbana.

---

<sup>4</sup> EPH 2011.

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 gran 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.

Las intervenciones que se dan desde el Estado hacia estas poblaciones en el periodo mencionado (décadas posteriores a 1940) hasta el 2006 son asistencias muy puntuales concentradas en centros para niños, ancianos y puestos de salud centralizados preferentemente en Asunción, también ayudas puntuales a la economía campesina a partir de un sistema de créditos, entrega de herramientas para la producción y otros insumos.

Las evaluaciones realizadas de estas políticas hacia la agricultura campesina han dado cuenta de la insuficiencia de este tipo de asistencia al sector, lo que explica la concentración de pobreza en esta población. A nivel urbano estos centros de asistencia tampoco significaron una presencia sustantiva, ante las necesidades mayoritarias de la población, por lo que la deuda social acumulada fue en ascenso.

Estas tendencias históricas son reflejadas a nivel de cifras Paraguay, en el 2008 existía una población de 6.273.103 habitantes, de los cuales el 80,2% estaba con edad para trabajar. La Población Económicamente Activa (PEA) o disponible para trabajar alcanzaba 3.163.241 personas, constituyendo el 62,9% de los que estaban con edad de trabajar. (EPH 2009 en Imas, 2011)

Entre los disponibles para trabajar, el 93,6% se encontraban ocupados y el 6,4% desocupados. De los ocupados, el 25,1% estaban en la categoría de subocupados o con un empleo inadecuado, considerando la cantidad de horas trabajadas y el nivel de ingreso por debajo del salario mínimo. (EPH 2009 en Imas, 2011)

En cuanto a la categoría ocupacional, en la economía paraguaya predomina el trabajador independiente o que trabaja por cuenta propia (35%), seguido de los trabajadores familiares no remunerados (11%) y el empleador o patrón (6%). La suma de estas cifras muestra que un poco más de 5 de cada 10 ocupados (52%) generan ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios. Solo el 41% es empleado u obrero público o privado (EPH 2009 en Imas, 2011).

Lo que buscamos explicar es que uno de los aspectos más destacados del mercado laboral es el trabajo independiente o cuentapropista, esto hace que la seguridad social se vea resentida, en tanto que al no estar en emprendimientos que involucran a muchos trabajadores, disminuye la posibilidad de que cuente con un seguro social.

La ausencia de un sector secundario (manufacturero) con establecimientos de gran envergadura y de peso en la estructura económica. La mayoría de los trabajadores realizan sus actividades laborales en pequeñas empresas o solos, lo que a su vez marca la enorme informalidad y precariedad del empleo, con la limitada formalización de dichas empresas, la falta de contratos laborales, bajos salarios y su correspondiente baja cobertura social.

Es a partir de esta configuración de modelo de desarrollo fuertemente asentado en la explotación de la tierra que este país se relaciona con diversos actores nacionales e internacionales.

Ante el panorama laboral indicado, las políticas de Seguridad Social han tenido históricamente baja cobertura. Según Imas V (2011) el 21,6% de la población total del país cuenta con algún seguro médico, el 13,9% lo recibe del Instituto de Previsión Social (IPS)<sup>5</sup>, el 7,7% cuenta con otro tipo de seguro privado y el restante 78,3% no poseía seguro alguno.

Un dato interesante que grafica el nivel de inequidad es el conjunto de la población dividida en quintiles de ingreso; solo el 2% de la población del quintil más pobre tienen seguro médico, a diferencia del quintil más alto que lo tiene en una proporción del 43%. Por esto; las recientes (2009-2011) medidas de gratuidad y reorientación de la atención en el campo de la salud pública son aspectos muy destacables. Sin embargo, tanto la debilidad de las recientes reformas, como la oferta limitada de los servicios todavía están lejos de satisfacer toda la necesidad de la población (EPH 2007 en Imas V; 2011).

Tal como observamos; el alto número de trabajadores que no se encuentran cubiertos por algún sistema de Seguridad Social; que los coloca en mayores riesgos de ser afectados negativamente en distintas dimensiones de su bienestar y ser vulnerados en cuanto a sus derechos de reproducción, los fue haciendo caer en un proceso de pauperización.

Ante esta situación; el porcentaje de la población que sobrevive en condiciones de pobreza e indigencia en el Paraguay<sup>6</sup> ha configurado (a partir de las desigualdades estructurales por la injusta distribución de la riqueza y las inequidades en el acceso a los servicios) un permanentemente 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.

Interpretamos que, es precisamente aquí que el rol de la Asistencia Social; se ha basado fundamentalmente en generar respuestas congruentemente amparadoras a esta población. Entendemos la Asistencia Social como el conjunto de intervenciones estatales directas; orientadas a reducir la pobreza, a través de 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 sí pueden cumplir una función de aseguramiento transitorio o temporal. Es importante señalar que este tipo de políticas cumplen una relación de complementariedad con la Seguridad Social y con políticas de empleo activas (Guerrero, R. 2006).

Los programas de combate a la pobreza se encuentran entre las políticas enmarcadas en la Asistencia Social. Este énfasis es fundamental en tanto que estos programas para que cumplan su finalidad no se deben dar en el vacío, deben estar insertas en políticas de tipo estatales que tienden a garantizar a los individuos, grupos y comunidades determinados

---

<sup>5</sup> Institución encargada de implementar la Seguridad Social en Paraguay.

<sup>6</sup> 2.096.473 personas en el país (32,4%) residen en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del costo de la canasta básica. El valor de la canasta en el periodo analizado fue de G. 562.925 (127 U\$) mensuales, en el área metropolitana; y en el área rural, G. 349.375 (78 U\$). De esta manera, poco más de dos millones de personas no pueden acceder a la canasta básica. De estos, poco más de un millón de personas, el 55,6% (1.165.745) están en la pobreza extrema, es decir, ni siquiera alcanzan sus ingresos para la adquisición de la canasta alimenticia (solo rubros para la alimentación, no otros como vivienda, vestimenta, salud, educación, etcétera, contemplados en la básica), cuyo costo en las áreas urbanas es de 343.212 guaraníes (77U\$) y de 243.721 guaraníes (55 U\$) en las zonas rurales (EPH 2011, DGEEC).

accesos a bienes y servicios de tal modo a que puedan desarrollar sus vidas dentro de parámetros aceptables.

Consideramos que este encuadre es necesario, debido a que (como se ha mencionado en el apartado anterior), entendemos que la pobreza es un fenómeno multidimensional generado por un sistema de producción que a la vez de generar riqueza, genera pobreza y como tal implica que desde las instancias estatales (garantes del bienestar social), se establezcan acciones tendientes a abordar estas deficiencias de tal modo a garantizar el bien común de todos los miembros de una sociedad.

En este apartado se ha mencionado los bajos índices de aseguramiento en salud de la población trabajadora, los cuales a su vez, conducen a pensar que esas necesidades son canalizadas dentro del sistema público de salud, el cual recibe la demanda de casi el 78% de la población.

A partir de este cuadro de situación es importante mencionar la necesidad de un sistema articulado de Protección Social. Si bien en la realidad gran parte de los programas actúan en forma no coordinada y por veces aisladas, existe la necesidad de reafirmar la idea de este conjunto de programas y servicios como sistemas que brindan contenciones importantes a la población, en cuanto respuestas que el Estado brinda a los ciudadanos y como mecanismo de redistribución de la riqueza socialmente producida.

### **3. Repasando la orientación de las políticas sociales de atención a la población en situación de pobreza.**

Retomando lo señalado anteriormente respecto a que un Sistema de Protección Social cuenta con dos grandes áreas de acción, por un lado la relacionada con la política de aseguramiento que corresponde a los programas de Seguridad Social y por el otro la de Asistencia, tanto en su estrategia más estructural como en su carácter más asistencial, correspondientes, en este apartado se intentará caracterizar los dos planes implementados en Paraguay tendientes a reducir la población en situación de pobreza.

#### **3.1 La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza**

Partiendo de que el sistema de Protección Social en Paraguay está aún en construcción, mencionamos que en el año 2006 el Gabinete Social (GS) de la Presidencia de la República confeccionó y lanzó una, que fue uno de los esfuerzos más importantes en la tarea de marcar una articulación a nivel nacional, de atención a la población en situación de pobreza en Paraguay.

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.

El ENLP (2006) planteaba que la pobreza tiene tres dimensiones perfectamente identificables, que se relacionan unas con otras y se refuerzan mutuamente. A estas tres dimensiones (vulnerabilidad social, exclusión social y exclusión económica), le deberán corresponder políticas que aborden específicamente las respectivas carencias, como se presenta a continuación:

- 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.

Es a partir de esto que específicamente la Secretaría de Acción Social estructuró sus programas siendo los más conocidos los de Transferencia Condicionada de Ingresos (TCI) “Tekoporá”<sup>7</sup> y el programa Abrazo. Estos dos programas implicaban la transferencia de ingresos a poblaciones en situación de pobreza extrema, el primero orientado a la población rural y el segundo vinculado a prevenir el trabajo infantil en calle, por lo que estaba orientado a los niños y adolescentes.

Ambos programas tenían como contrapartida el cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación. En el caso de Abrazo debía haber también un compromiso de los padres de no hacer trabajar a los niños en la vía pública y dicho programa habilitó centros abiertos para asistir a los niños en la formación y apoyo sicosocial.

En cuanto a la cobertura en su primera etapa Tekoporá asistió a 13.314 familias de 3 departamentos geográficos del país. El Programa Abrazo por su parte asistió a 477 familias.

Además de estos programas que contenían TCI, a partir de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza, se establecieron sistemas de indicación geográfica para focalizar la intervención y se establecieron sistemas de identificación de beneficiarios a partir de un indicador denominado ICV<sup>8</sup> (Índice de Calidad de Vida).

La lógica de intervención estaba dada a partir del desarrollo de programas de protección al riesgo, para lo cual las medidas eran las transferencias condicionadas. Estas mismas familias beneficiarias desarrollarían otro tipo de programas que tendientes a la promoción social y la inclusión económica de tal manera a dotar a las familias del capital humano necesario para la superación de su situación.

### **3.2 Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020.**

Más recientemente la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020, del Gabinete Social, definió once Programas Emblemáticos tomando como objetivos estratégicos la calidad de vida para todos y todas, la inclusión social, superación de la pobreza y el crecimiento económico sin exclusiones. 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.

---

<sup>7</sup> Buen vivir en guaraní.

<sup>8</sup> Este índice partía de la combinación de línea de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas.

Así los Ejes Estratégicos de la política fueron:

1. *Calidad de Vida para Todos y Todas*: Este primer 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, que permitirá al país contar con mejores niveles de calidad de vida de la población. Parte del reconocimiento del derecho de la población a tener acceso universal a los servicios sociales de calidad en salud, educación y seguridad social.

2. *Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad*: El segundo eje focaliza la población pobre, excluida y vulnerable. La intención de esta especificidad es reconocer que el tipo de población en situación de pobreza, pobreza extrema, con discapacidad, los adultos mayores, los niños y jóvenes, los que habitan las zonas rurales alejadas o barrios periurbanos, los pueblos indígenas - entre otros. ven disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales.

3. *Crecimiento Económico sin exclusiones*: El abordaje de este eje apunta a que el modelo de desarrollo que se impulse en el país, sea incluyente y propicie la equidad social y económica de la población. En el mismo, se incluye el trabajo y empleo decente como estrategia amplia para lograr la promoción e inclusión de la población, donde el apoyo a la agricultura familiar y la reforma agraria integral constituyen elementos de importancia capital.

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. En este eje se destaca también la necesidad de nuevos modelos y prácticas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público y se pone énfasis en la necesidad de que el sector productivo y la sociedad civil organizada compartan la responsabilidad con el Estado, para lograr un Paraguay más equitativo.

A partir de estos ejes, se elaboran objetivos a ser logrados por eje y en un tercer nivel se definen los programas que serán los encargados de instrumentar la política. Es así que se tiene 11 programas emblemáticos.

<b>Eje estratégico</b>	<b>Objetivo Nacional</b>	<b>Programa emblemático</b>
Calidad de Vida para todos y todas.	Salud	Unidades de Salud Familiar
	Educación	Paraguay Lee y escribe. Alfabetización de adultos
	Vivienda	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad
	Agua y Saneamiento	Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
	Identificación civil	Incluyendo a las personas en el ejercicio de sus derechos a la identidad.

	Seguridad Alimentaria	Programa de Nacional para la Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar.
Inclusión social superación de la pobreza y la desigualdad	Pobreza	TEKOPORÁ
	Niñez	ABRAZO
	Indígenas	Territorio, participación y desarrollo: Pueblos indígenas aseguran su territorio
Crecimiento económico sin exclusiones	Empleo	Ñamba`apo Paraguay. Programa de Trabajo Temporal
	Reforma Agraria	Reforma Agraria Integral

### **3.3 Breve balance sobre la concepción y cobertura de estas propuestas de Políticas.**

A partir de lo señalado y tomando estas dos referencias de planes de combate a la pobreza, vemos por un lado que a nivel de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (2006) existe un primer esfuerzo por impulsar políticas nacionales orientadas a dicha población.

Este esfuerzo coincide en tiempo, con las iniciativas impulsadas desde las organizaciones internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) acerca de políticas con este enfoque. En cuanto al abordaje conceptual del mismo se inscribe en la teoría de mitigación del riesgo e inversión en capital humano<sup>9</sup>, como categorías centrales desde las cuales se verá e intervendrá en situaciones de pobreza.

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 esta argumentación, que parece depositar en los individuos la responsabilidad de la salida a las situaciones de pobreza. A más de esta crítica al concepto, vemos a nivel de cobertura en esta primera etapa la baja incidencia de la estrategia en la población total de familias en pobreza o indigencia, por lo que se podría decir que la Estrategia de Lucha contra la pobreza, significó un importante

---

<sup>9</sup> Los programas de combate a la pobreza están orientados ahora a generar capital humano, es así que para uno de los creadores de este concepto Schultz, “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. Becker, siguiendo este razonamiento, define las inversiones en capital humano como “...las actividades que repercuten sobre las rentas monetarias y psíquica 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.

avance y sistematización de las políticas, pero como todo comienzo esta visión debió ser ampliada tanto en su concepción, así como en su cobertura.

Por otro lado; la propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020 tanto en su concepción así como en su orientación plantean avances en relación a la estrategia que le antecede.

El énfasis en esta propuesta está generada en el Desarrollo Social y no tanto en el combate a la pobreza, subrayándose los discursos sobre la relevancia 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.

El combate a la pobreza es vista, no como el objetivo principal de la propuesta, sino como un eje a ser impulsado conjuntamente con otros, que incluyen políticas de empleo, reforma agraria y políticas de seguridad alimentaria.

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.

Si recordamos 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 que tienda a garantizar derechos a la población.

Observamos así, un avance en cuanto a apartarse de la visión aislada de programas de combate a la pobreza y tender hacia un sistema que aborda la pobreza dentro de políticas que impliquen asistencia social y seguridad social como pilares fundamentales de bienestar.

#### **4. A modo de conclusión; ejes para repensar las Políticas hacia la población en condición de pobreza en Paraguay.**

A partir de todo lo mencionado, vemos importante puntualizar algunas cuestiones a tener en cuenta para la implementación de políticas de combate a la pobreza en Paraguay. Este punteo es elaborado teniendo presente tanto las características del desarrollo paraguayo, así como la mencionada necesidad de pensar estas políticas dentro de sistemas integrales de protección social. Enfatizamos en los siguientes aspectos:

- ❖ *Necesidad de pensar en un sistema integrado de atención que implique una mejor articulación entre las diversas instituciones; pese a que la puesta en marcha de la propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS), 2010-2020 ha significado en la práctica importantes esfuerzos de articulación para coordinar acciones y unificar criterios; existe aun dificultades importantes para que esta estrategia se constituya en un proceso sistemático e institucional, alineado a una política general.*
- ❖ *En términos de estrategias, todavía falta 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 estos programas con el mercado laboral, de tal manera a generar condiciones de sustentabilidad de las intervenciones de tipo asistencial desarrolladas hasta el momento.

- ❖ Es importante reconocer que el debate y la implementación de este sistema tiene detractores que obstaculizan el avance del mismo, considerando el contexto social y político que tiende a desvirtuar la asistencia, reduciéndola a formas de captación política y ejercicio de prácticas caudillistas por parte de algunos grupos. Mientras esta visión no sea superada el debate estará fuertemente centrado entre derechos o asistencialismo y por lo tanto alejado de una herramienta de desarrollo social.
- ❖ *Mayor participación social y fortalecimiento de procesos democráticos.* Para fortalecer sistemas de Protección social es necesario que la política no sea desarrollada de arriba para abajo, viendo a los beneficiarios como simples depositarios de los servicios. Es necesario que estos programas dialoguen con las diversas 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, sino el empoderamiento de los actores, de territorios en donde estas propuestas se desarrollan.
- ❖ *Abordaje territorial e institucionalización de prácticas sociales utilizadas por los grupos y comunidades como estrategias de enfrentamiento a sus condiciones de pobreza.* Sumado a lo planteado más arriba, el reconocimiento de las particularidades e historicidades de los grupos locales, son muy importantes. Creemos necesario planear desafíos ante la pobreza que no solo impliquen la estandarización de respuestas estatales, sino (por el contrario) permitan la introducción de expresiones diversas de la población destinataria, desde el diseño de dicha respuesta, de modo a que los saberes locales contribuyan a fortalecer los vínculos y el bienestar en la comunidad.
- ❖ *Para intervenir en la pobreza rural es necesario abordar el tema de la reforma agraria, así como el impulso de sistemas de comercialización para los pequeños productores y asistencia técnica.* Como se ha visto en apartados anteriores Paraguay es un país en donde la tenencia de la tierra es un factor de disputa y generador de pobreza y riqueza. Una política que implique el combate a la pobreza desde un abordaje multidimensional, implicaría imprescindiblemente abordar este tema garantizando a los pequeños productores 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 campesinas. Solo interviniendo desde estos aspectos se podrá atacar eficazmente a la pobreza rural.
- ❖ *Fortalecimiento de los servicios sociales básicos en todas las comunidades. Tales como, salud, educación, saneamiento básico, recreación.* Por otro lado, es sabido que para medir la eficacia de estos programas se debe recurrir a implementar Servicios Sociales en los territorios, para visualizar un real impacto de estas

políticas. Es necesario que en Paraguay se avance en el fortalecimiento de los servicios sociales básicos en los territorios, de lo contrario las transferencias condicionadas implican un ingreso familiar pero no necesariamente una inversión, puesto que las propias comunidades no cuentan con servicios que pudieran generar inversión en capital humano.

A modo de síntesis es importante señalar que en los últimos 4 años las políticas de combate a la pobreza han pasado de un visión centrada en la carencia de los sujetos a la necesidad de políticas sociales con carácter público en donde el Estado asume su rol de generador de condiciones sociales para los ciudadanos. Este cambio de visión ha implicado reformas sustantivas en la relación Estado-sociedad, pero en relación a la deuda social histórica acumulada durante décadas, dichas respuestas son aun incipientes y necesitan ser profundizadas de tal manera a pensar en políticas de protección social en Paraguay.

Por otro lado es necesario también reconocer que la arquitectura de un sistema social que posibilite ampliación y efectivizarían de derechos ha sido limitado y su horizonte se presenta poco claro a partir de los cambios gubernativos generados en junio del 2012 en adelante. Es presumible que la disputa por la conquista de un Estado más social en Paraguay implicará como históricamente se ha dado la movilización permanente de todos los actores vivos de la sociedad.

### **Bibliografía.**

Andrenacci Luciano y Repetto Fabián (2006): “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; (Washington, BID-Planeta).

Acosta Olga y Gamboa Luis (2005) “Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia” en *Economía* (Bogotá) No. 69.

Aguado, L, Girón L y Salazar F (2007), “Pobreza y educación urbanas en el Valle del Cauca, Colombia”, en *Comercio Exterior* (México) Vol. 57No. 6.

Atkinson Anthony (1981): “La Economía de la Desigualdad”. (Barcelona, Ed. Crítica).

Becker (1983), “El capital humano” (Madrid, Editorial Alianza Universidad).

Brunstein José (2008). “Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay”. En *La economía política de la pobreza / Alberto Cimadamore (comp.)* (Buenos Aires, CLACSO).

García Stella (2002) “Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay”. (San José; Boletín SURA) N° 75.

García Stella (2011) “Las Políticas Sociales en Paraguay ¿Qué elementos progresistas requieren el diseño e implementación del sistema de Protección Social actual y cuales condiciones debiéramos crear para esto?” en *Las Políticas Sociales en el Cono Sur y Paraguay: Principales nudos problemáticos y miradas complejas al Sistema de Protección Social*. (Secretaría de Acción Social e Instituto Social del Mercosur Asunción) Memoria del Encuentro.

Gobierno de la República del Paraguay (2006) “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza” (DIPLANP), Gabinete Social (GS), Secretaría de Acción Social (SAS). Asunción.

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), Equipo Económico Nacional, Ministerio de Hacienda (MH). Asunción-Paraguay

Gobierno de la República del Paraguay (2009) “Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020”, Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS). Asunción.

Gobierno de la República del Paraguay (2009) “Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008”. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC). Asunción.

Guerrero, Ramiro (2006) “El Concepto de la Protección Social”. Ministerio de Protección Social (Colombia) Cuaderno No. 3.

Mirza, Christian (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. (Uruguay: Tesis)

Núñez (2009) “Estado actual y nuevas aproximaciones a la medición de la pobreza” en *Estudios de Economía Aplicada* (Madrid) Vol. 27 N°2

Nusbaum Martha y Sen Amartya (1998) “La calidad de vida” (México: Fondo de Cultura Económica)

Rojas Luis y Ortega Guillermo (2007) “Corporaciones transnacionales y el modelo de producción agrícola en el Paraguay”. (Asunción. Base Is).

Schultz (1985) “Invirtiendo en la gente” (Barcelona, Editorial Ariel)

Villarespe Verónica y Sosa Ana (2008) “Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?” XI Jornadas de Economía Crítica, España.

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

Verdecchia Miguel Angel (2012) “Caso Paraguayo” en “*Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*” Soto Fernando y Klein Emilio (comp). (FAO, CEPAL, OIT .Italia) Tomo II