



DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PARAGUAY

Stella García
Reporte del Primer Producto del Observatorio de Políticas Públicas en el Área Social.
FACSO-UNA.
Octubre 2023

Al recordar que el objetivo del observatorio es analizar la información disponible respecto a las Políticas Públicas en el Área Social de Paraguay, el primer producto consiste en un documento respecto al debate teórico que define a la Política Social en el país. Esto, incluye lo registrado en las ciencias sociales respecto al tema; las reconfiguraciones en la Protección Social actual y los programas tradicionales de Política Social; vale decir, aquellos programas estatales, desarrollados antes y después de que la política pública incorpore; los postulados del Consenso de Washington¹, reseñándolos, hasta la actualidad.

Esto se relaciona a la visión institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, en tanto construye referencia en la calidad académica y el compromiso con la educación universitaria como bien público, abordando de forma científica, crítica y humanista; conocimientos y saberes colectivos, orientados a la justicia social.

Igualmente; se conecta a la misión de formar profesionales con integridad y alta cualificación en las ciencias sociales, siendo apoyado por este observatorio; como aporte a la generación y difusión de conocimientos científicos, que expliquen la realidad social, en el marco de un proyecto ético, político democrático e innovador.

En lo que va de este año (2023), se analiza la sistematización de lo que aportan los textos bibliográficos y los planteamientos de reformas que el nuevo gobierno manifiesta públicamente. Esto incluye toda la información que proveen las instituciones respecto a sus

¹ Unas páginas más adelante se describirán en detalles el contenido de este “Consenso”,



FACSO

Facultad de Ciencias Sociales

UNA

dispositivos de respuesta inmediata a necesidades sociales, así como lo explicitado en planes, programas y proyectos e informes de Diagnóstico y/o de Gestión, entre otros.

En el siguiente año recopilaremos informaciones en las instituciones incluyendo además de documentos oficiales y producción académica, entrevistas a informantes claves y calificados².

Interesan las reformas planteadas por el nuevo gobierno, situando históricamente cada temática, institución, etc., así como las coberturas, restricciones y, análisis sobre las capacidades que genera en el/la ciudadano/a; la política pública que lo atendió. También; los recursos disponibles en nuestro país y la brecha entre atendidos/as y; quienes a pesar de la necesidad, carencia o demanda, aun no cuentan con cobertura estatal de programas focalizados.

I. PRINCIPALES PROBLEMAS PARA DEFINIR LA POLÍTICA SOCIAL EN PARAGUAY

Entre los principales problemas a los que responden este observatorio, destacamos, primeramente; la ausencia del estudio y debate sobre la estructura, entramado y delimitación de la Política Social en Paraguay. Además; diversas categorías de la Política Pública como por ejemplo la Asistencia Social pasó por reconfiguraciones a fines del del siglo pasado y en las dos décadas y media de este; en los mandatos del Estado, sin debate al respecto desde la Academia, tal como veremos en el recuento histórico de la Política Pública, más adelante.

Las reconfiguraciones históricas de la categoría pobreza y su similitud y diferencia con la Vulnerabilidad, la Desigualdad, la Inequidad, entre otros, también registra poco trayecto, de debate Teórico, Técnico y Ético en la Política Pública nacional. Por tanto, constituyen retos

² Las materias referidas a Políticas Sociales, Gestión Social, Abordaje del TS III (que tiene como eje a la Política Social) entre otros, serán convocadas para acordar trabajos prácticos que formen parte del reporte de informaciones (observadas por la FACSO), analizadas y dialogadas con la comunidad académica y difundidas. Igualmente, la Dirección de Extensión y de Investigación acordaran con este observatorio actividades y producciones compartidas para el año académico venidero.



a las Ciencias Sociales de Paraguay, de modo a fomentar reflexiones y sus tendencias, debates, etc.

Cabe agregar que; el ámbito académico puede incidir desde la producción científica, a los ámbitos de gobierno; diseño, gestión y evaluación de Políticas Públicas en lo social, lo que otorga importancia a este Observatorio, así como la necesidad de compilar en un documento su recorrido histórico.

Las Políticas Públicas en el campo de lo social, a su vez combinan tiempo, proceso histórico y particularidad económica de Paraguay en el contexto internacional, sus tramas, coyunturas etc., lo que indica la necesidad de refundar indagaciones que este observatorio, desea aportar, para que la comunidad académica revise el tema.

POLITICA SOCIAL: principales problemas y retos para las Ciencias Sociales.	
1°. Ausencia de estudio y debate sobre la estructura, entramado y delimitación de la Política Social en Paraguay.	<ul style="list-style-type: none">- diversas categorías de la Política Pública como por ejemplo la Asistencia Social pasó por reconfiguraciones desde fines del siglo pasado a hoy en Paraguay, sin debate desde la Academia.- la categoría Pobreza y su similitud y diferencia con la Vulnerabilidad, la Desigualdad, la Inequidad, entre otros, también registra poco trayecto, de debate Teórico, Técnico y Ético en la Política Pública nacional.- poca incidencia del ámbito académico al ámbito de gobierno; diseño, gestión y evaluación de Políticas Públicas en lo social, hasta hoy.- poco registro del recorrido histórico de la política social pública en Paraguay.- poca problematización del campo de lo social, combinando tiempo, proceso histórico y particularidad económica de Paraguay respecto al contexto internacional.- necesidad de refundar indagaciones, para revisión del tema.
2°. Dispersión de datos referidos a Ejes de la Política Social que concentra la política pública, igual que relación entre Problemáticas estructurales y Programas	<ul style="list-style-type: none">- estructura tradicional de Política Social en Paraguay con informes que derivan de instituciones y visualizan enmarcado y Ejes en las instituciones, no en la temática o problemática.- convivencia de programas sociales de primera generación y de segunda, vale decir antes y después del Consenso de Washington.- necesidad de debate entre; entre Problemáticas Sociales Estructurales y Programas Sociales en Paraguay, sosteniendo el supuesto del predominio de programas sociales, correctores a déficit estructurales centrándose en los efectos, más que en las causas (Ej. de la pobreza y la desigualdad) lo que lleva a necesidad de explicitar medidas económicas correctoras pendientes.



Sociales en Paraguay	<p>-predominio de narrativas oficiales que hacen eje en el Programa de Gobierno, cantidad de población asistida en cifras con características generales (además se centra en la institución implementadora de la política).</p> <p>-necesidad de nuevas indagaciones respecto a la estructura y el entramado institucional de la Política Social, para problematizar brechas en base a datos públicos.</p>
3°. Los observatorios existentes exploran temas relacionados a Políticas Públicas en el país; sin embargo, hay ausencia de observación, análisis de la política pública en lo social, respecto a su historicidad, así como efectos en el sujeto asistido.	<p>-existen observatorios de Derechos Humanos y Trabajo, de Políticas Judiciales, de Educación Ciudadana, de Recursos Humanos en Salud, entre otros, que se desarrollan desde ministerios estatales y organismos internacionales que cooperan con Paraguay.</p> <p>- necesidad de observar la práctica de la política social y sus efectos en ámbitos macro estructurales y en el ciudadano/a tras haber participado como destinatario de la política pública (a nivel micro estructural), considerando que ambos; son campo privilegiado de análisis para las Ciencias Sociales.</p> <p>- este observatorio es iniciativa pionera desde la FACS O y más específicamente la UNA, como la universidad pública más antigua del Paraguay respecto a las temáticas aquí abordadas.</p> <p>-esta iniciativa conlleva el compromiso de generar un producto que vincule a actores de la comunidad académica con diseñadores - gestores de la política pública.</p>

El segundo problema al que responde este observatorio; refiere a la dispersión de datos referidos a Ejes de la Política Social, Programas establecidos y Problemáticas atendidas.

La estructura tradicional de la Política Social en Paraguay y los informes que derivan de ella, sitúan fundamentalmente el enmarcado en los Ejes generales del Programa de Gobierno, la población asistida en cifras con sus características generales, además se centra en la institución implementadora de la política.

Estas informaciones si bien facilitan datos para desarrollar análisis en este Observatorio; requieren nuevas indagaciones respecto a la estructura y el entramado institucional de la Política Social, en Paraguay. Además, abordaremos las brechas en base a datos públicos proveídos por ministerios e instituciones que la abracan, así como recurriremos a los datos del Instituto Nacional de Estadística INES³.

³ Todos los datos de dicha institución aportan, sin embargo; los datos de la Encuesta permanente de hogares son destacables por la sistematicidad y cumulo de información que posibilitan.



Nuestra exploración de los observatorios vinculados a Políticas Públicas en el país; muestran la existencia del de Derechos Humanos y Trabajo, el de Políticas Judiciales, el de Educación Ciudadana, el de Recursos Humanos en Salud, entre otros, que se desarrollan desde ministerios estatales y organismos internacionales que cooperan con Paraguay.

Sin embargo; la práctica de la política social y sus efectos, son una deuda histórica y campo privilegiado de análisis de las Ciencias Sociales. Existe una intervención que la política social construye en cada momento de la historia, que sintetiza la respuesta económica, política, cultural que se acuerda por acción u omisión, entre el Estado y la Sociedad y; que tiene a su vez; al decir de Matus T (2006) una eficacia simbólica, contenida en la discursividad y retórica de lo social, que determina a la intervención. Dicha dimensión simbólica, no solamente es transversal a los modos de la intervención social, sino a los modos de perfilar y analizar programas sociales lo que obliga a reflexiones respecto al perfil de investigaciones existentes de la política social, apuntando a aquella capaz de pensar sobre qué está produciendo, cuando interviene un programa, proyecto o línea de acción de política social.

Por tanto; tendrán en este observatorio la iniciativa pionera desde la FACSO y más específicamente la UNA, como la universidad pública más antigua del Paraguay. La iniciativa conlleva el compromiso de generar un producto que vincule a actores de la comunidad académica con diseñadores - gestores de la política pública, generando así; puentes comunicacionales entre ambos, con miras a incidir para mayor valoración de lo realizado y generar recomendaciones de mejoras.

II. NUESTRO ENTENDIDO DE LAS POLITICAS SOCIALES

En este Observatorio concebimos a las políticas sociales como las disposiciones implementadas por el Estado para responder a necesidades sociales y demandas de la población, de acuerdo a niveles de bienestar pactados (por acción u omisión) con la Sociedad.



Por tanto, situamos la política social como un tipo explícito de política pública que en Paraguay; busca reducir los efectos de la desigualdad y es síntesis de la relación entre el Estado y la Sociedad.

Desde hace dos décadas (pos Consenso de Washington) la Política Social es tematizada en las instancias oficiales de Paraguay, fundamentalmente por el abordaje de la Protección Social, por tanto, este encuadre, nos muestra un camino a observar, que arguye el bienestar como cometido fundamental de la Política Social⁴.

Encontramos un consenso entre los autores compilados por Midaglia y Antia (2016)⁵ respecto al bienestar, como una serie de coberturas a problemáticas sociales muy diversas; ejemplificadas en la salud, educación, empleo, vivienda, asistencia, alimentación, etc., que destacaremos de la protección social, explícita en la Política Social de Paraguay.

Si bien; dicha provisión no queda apenas a manos del Estado, sino además del mercado y la familia/comunidad; en este trabajo acentuaremos en la función del Estado. Vale decir, nos centraremos en los planes, programas y proyectos de política social proveída por el Estado y sus efectos. Igualmente, y a modo secundario; añadiremos la participación de otros proveedores para abordar la descripción de la familiarización y el papel asumido por el mercado.

Algunos autores; como Esping-Andersen (1993) y José Adelantado (2000) hablan de la función redistributiva de la Política Social, ecuacionando los recursos de la sociedad, definición que resulta de utilidad a este observatorio; sin embargo; nos interesa poner énfasis en la política social como proveedora de bienes y servicios para proteger a la población, lo que no agota su función en la mitigación, ni en lo residual, que constituye la principal característica de Paraguay.

⁴ Esto; además de otro/s programa/s que no se incluyen en la versión oficial del Sistema de Protección Social y el observatorio, estime pertinente.

⁵ El texto se encuentra en www.ism.org "Bienestar y Protección Social en América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR", Asunción, 2017.



Existe en la literatura sobre el tema; una lógica universalista y otra de focalización así como funciones para el pase de la centralización a la descentralización, en las funciones político-administrativas del Estado (Filguiera; 1998).

También hay una concepción de derechos y ciudadanía ante la remercantilización del acceso a los recursos del bienestar; notándose la intervención estatal con mayor implicación de la familia y la comunidad en la satisfacción de las necesidades sociales (Adelantado J; 2002).

Notamos varios antecedentes de estudios comparativos sobre Política Social en Paraguay, en los que; se los plantean como programas sociales, lo que no se trata apenas de un problema semántico, sino revelador de falta de debate y consensos, respecto a los Ejes fundamentales de la Política Social en Paraguay, lo que exige rigor para abordar el tema.

Autores como Esping Andersen (1991), Titmus (1986), entre otros, se valen de estudios comparativos y construyen genealogías para desarrollar el bienestar social, basados en la protección social del modelo europeo, a su vez son estructurados en función a los cometidos económicos y políticos de dichas sociedades, identificando, tres modelos de intervención del Estado, sintetizados a seguir:

Esping Andersen	Titmus
1°.) Modelo liberal: Respeta el mecanismo de mercado como proveedor de bienestar. Potencia la protección social privada, la pública ocupa un lugar subsidiario y es sólo para los que muestran insuficiencia económica. Implica un alto grado de estratificación social y desigualdad y ejemplifica con esta característica a países como Canadá, Australia y EE. UU	1°) Welfare Residual: El Estado interviene solamente en casos marginales de necesidad que resultan del fallo individual en el mercado e insuficiencia de los recursos familiares
2°.) Modelo Corporativista: El Estado interviene en el mercado y su intervención se da, respecto al mantenimiento de la familia como proveedora de bienes y servicios sociales. Su estructura de seguros sociales fomenta una diversidad de sistemas ligados al corporativismo y al estatus social y profesional. La intervención del Estado es, como en el modelo liberal, subsidiaria. Esto atribuye a países tales como Austria, Francia, Alemania e Italia.	Welfare Remunerativo-Industrial: El Estado interviene para sustentar programas diferenciados según la posición de los trabajadores, con efecto de integración al mantenimiento del sistema económico.



<p>3°.) Modelo Socialdemócrata: El Estado interviene en el mercado y en la estratificación social. Existen prestaciones universales, que supone respuesta al grado en el cual individuos y familias acceden, con un nivel de vida aceptable, sin depender de su participación en el mercado. Esto atribuye a países escandinavos</p>	<p>.Welfare Institucional-Redistributivo: El Estado interviene con programas de seguros nacionales tendencialmente iguales para todos los ciudadanos y, por tanto, independiente del punto de partida del trabajador.</p>
---	--

Si bien lo indicado antes en el cuadro, corresponde a países de otros continentes y con desarrollo económico social más activado al observar su aceleración económica en el contexto del capitalismo internacional, lo resaltante es, que a cada modelo de desarrollo se corresponde, una concepción de cuestión social, consecuente un modelo de protección social y perspectiva de bienestar.

Los significados de la Protección Social como principal sistema de la Política Social; pueden entenderse de múltiples formas; mostrando en ocasiones contradicciones en la serie de instituciones que la implementan, el Estado, el Mercado y la Familia / Comunidad, las que a su vez; tienen importantes diferencias respecto a su objetivo y funcionalidad en nuestra sociedad.

Esos tres proveedores de bienestar, participan en las Políticas Públicas al afrontar riesgos sociales que experimentan los ciudadanos a lo largo de su ciclo de vida (Esping Andersen, 1991).

La Protección Social en nuestro país se encuentra en construcción por lo cual, autores/as tales como Mesa Lago (2014), Filgueira (2008), Cantu R (2017), Cechini (2011), Martínez Franzoni (2012) entre otros, caracterizan la Protección Social de América Latina, situando a Paraguay como país con rezago en cuanto a su modelo, complejidad y coberturas, con alta familiarización y mercantilización.

Esto explica la tradición actual de abordar la Protección Social como equivalente a programas cuyo uno de sus ejes es la transferencia monetaria para la extrema pobreza, tal como aparece en el primer documento oficial del Estado; Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza en el que se plantea la Protección Social; en el año 2006.



Así; desde la segunda mitad de los 90 la política pública, que implementa el Estado para resolver o paliar las necesidades sociales de la población tendientes a mejores condiciones de vida, plantea estrategias y acciones de coordinación en instancias sectoriales con diversos niveles de gobierno (municipales y gobernaciones). Además, incorpora a la sociedad civil y el sector privado, explicitando igualmente, funciones para los tres poderes del Estado,

Respecto al rol de las municipalidades en la implementación de la política social; los reportes sobre los fondos públicos de estas y las gobernaciones, han mostrado en la última década; la pervivencia de prácticas heredadas del periodo autoritario dictatorial, con manejo inapropiado de los líderes departamentales y locales, lo que complicó la descentralización mostrando cierta incapacidad para una nueva forma de administrar e implementar políticas sociales⁶.

Tanto lo referente a los proveedores de bienestar, como la descentralización, desafían a detenernos en una unidad de análisis que; es el Estado; vale decir su institucionalidad, coberturas, trayectos históricos, brechas, actualidad y principales contradicciones. Esto, reconociendo que; en Paraguay; ya en el siglo pasado (y hasta 1989) la tardía y escasa intervención Estatal en lo Social se había iniciado para un reducido y fortuito grupo de personas, con la inauguración de uno de los Ejes centrales de Política Social, que es la Seguridad Social. Esta; en 1909 se destinó solo a funcionarios públicos (en sus inicios), en 1943 fue también para funcionarios del ámbito privado, en 1973 inicia el modo no contributivo, para los ex combatientes de la Guerra del Chaco (guerra concluida en 1935, tras tres años de combate con Bolivia).

En la transición democrática de 1990 al año 2000, destacamos la Constitución Nacional de 1992, que explicita garantías universales en Salud, Educación, Seguridad Social, etc. Subrayamos las tres (3) grandes Reformas post 90; y son la Reforma en el Sistema Nac. de Salud, la Reforma Educativa, y la Nueva Institucionalidad para Poblaciones Vulnerables (en

⁶ Verdecchia J.M comp. (2019) Cuadernos de investigación No. 6 extensión: www.flacso.edu.py/wp-content/uploads/2019/10/6.Publicaciones-FLACSO-Verdecchia-final-1.pdf



ese momento con la apertura de la Secretaria de Acción Social SAS, también la SNNA Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y la Secretaria de la Mujer SM (hoy Ministerios de Desarrollo Social, Niñez y Adolescencia y Mujer, entre otras instituciones).

Desde la era post 2000 a hoy, identificamos como relevante, la Lucha contra la Pobreza y la Protección Social planteada en el 2006, ampliándose la base y los dispositivos para trabajar temáticas de DDHH en los programas de Políticas Sociales posteriormente.

Posteriormente; en el Plan para el Desarrollo Social PPDS 2010 – 2020, se reconoce la Deuda Histórica en materia de Desarrollo Social, y configura un sistema de Protección Social denominado Saso Pyahu, admitiendo según Zavattiero C. (2022) necesidades respecto al trabajo informal, la desigualdad y vulnerabilidad⁷. En dicho periodo, además; se amplifica uno de los programas cuyo componente es la transferencia monetaria, Tekopora, elevándose en 20 veces más, su población destinataria entre los años 2010 y 2012. Igualmente, en ese periodo se inicia la Pensión Alentaría para Adultos Mayores en pobreza, representando esto; entre otros programas, un avance en la política pública de Paraguay.

Al revisar el material empírico sobre la Política Social de Paraguay (documentos oficiales en sitios web institucionales de ministerios, secretarías ministeriales, etc.) lo observable es que la Política Social de nuestro país, se monta fundamentalmente sobre la institucionalidad. Esta; a su vez, es representada por; más de 20 Instituciones y programas sociales (con distintos alcances) conectados hoy (2023) fundamentalmente a un eje, que es el Plan de Gobierno (que a su vez cuenta con tres ejes) sosteniéndose las temáticas aquí abordadas; en el eje; Reducción de Pobreza y Desarrollo Social.

Este es el Eje que se observará en cuanto diseño e implementación y también sus características en tanto programas sociales, al dar seguimiento a los reportes institucionales, informes de gestión, entre otros,

⁷ Zavattiero C. (2022), La Economía Política de la Protección Social en Paraguay OIT, UE, UNICEF. [www.https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/11/Economia-politica-Paraguay.pdf](https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/11/Economia-politica-Paraguay.pdf).



Buscaremos, además; su conexión con otros programas y servicios públicos, considerando las instancias oficiales de Paraguay y observando a modo general la Protección Social; como un conjunto de respuestas estatales a poblaciones vulnerables (con su característica relevante, al estar centralizada especialmente en la extrema pobreza).

Dichos informes, refieren muy poco a las brechas entre la población abarcada y la faltante, de acuerdo al perfil definido en el diseño, dato a buscarse para posteriores recomendaciones de ampliación de oferta pública y nuevas indagaciones.

Observamos que; el seguimiento a los programas de las instituciones se da por parte del Gabinete Social y la Secretaria Técnica de Planificaciones STP. Este último en su sitio web (a setiembre 2023) muestra hasta el 2018, con información gruesa al Programa denominado Sembrando Oportunidades y si vamos al desglose de indicadores; igual que a un Inventario de Política Pública, la misma detalla solo hasta 2017, lo que indica necesidad de actualización en los reportes.

Otro dato importante de los últimos años, es la investigación basada en una Encuesta Longitudinal de Protección Social, que indaga empleo y Seguridad Social en el 2015. Existe una Ficha Social en la que, la STP aborda Datos de Población, que entendemos refiere a Datos de Identificación, también sobre Educación, Vivienda, Salud, Empleo, que entendemos debiera explicitar trabajo (considerando la alta informalidad de múltiples actividades productivas en el país y el empleo alude a trabajo formal o formalizado) y actividades Agropecuarias.

Esta encuesta, igualmente marca un antecedente, prácticamente para adopción de gran parte de ella, como línea de base a este observatorio, considerando la importancia y coincidencia temática con datos buscados en el marco de este trabajo.

III. APROXIMACIONES A LAS FUNCIONES DE LA POLITICA SOCIAL.



Andrenacci y Repetto (2007) esbozan tres funciones básicas de las políticas sociales y son las referidas al trabajo, a los servicios universales y las de asistencia. Hablan de un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres”, refiriendo en sentido contemporáneo a aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida garantizadas en las políticas universales.

También Moniec (2017), contextualiza las funciones en relación a los distintos modelos de Estado: Clásico (de mediados del Siglo XIX hasta 1930), Estado Social (de 1930 a 1970) y Estado Neo Clásico (1970 a hoy); resaltando la multiplicación de los programas sociales, intensificación de la focalización y aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

El interés frente a las Políticas Sociales refiere también interés de las clases sociales en pugna, lo que envuelve importancia no solo para abordar al Estado, sino a la clase trabajadora y el mantenimiento de un orden social establecido por la clase hegemónica, al que Estado acompaña, sobre todo en contextos y escenarios de escasa disputa social. En dicho caso; el Estado y quienes lo conforman en base a determinados intereses se anticipa a las reivindicaciones y medidas de presión, de la clase trabajadora; reprimiendo o bien respondiendo con medidas que atenúan o mitigan vía programas sociales. Esto quiere decir que el Estado puede anticiparse, aunque no sean declaradas las reivindicaciones y las luchas, según Pastorini A. (1997).

R. Castel (1997) y P. Rosanvallon (2007) hablan de Protección en base a riesgos para trabajadores asalariados, necesarios a la acumulación capitalista, en el que es parte del desarrollo socio económico, atender a quienes están en desocupación, o en retiro de empleo, considerando los distintos niveles de pobreza, etc.

La noción clásica de riesgos sociales es según Rosanvallon (2007) calculable y unificado para una serie de problemas (del siglo XX) ; enfermedad, vejez, desempleo, accidentes, etc. El Estado de bienestar había dejado (donde se desarrolló) bases manejables para sus tres proveedores; el Mercado, la Familia o comunidad y el Estado. Aun así, para América Latina; la residualidad de la Protección Social, es afirmada por varios autores, como por Ej., Carlos



Barba Solano (2007), como el ciclo de reformas de nuestra región, conformado por un bienestar de corte residual. Compilamos, lo que este; junto a otros autores⁸ clasifica para referir la Protección Social en la región latinoamericana⁹

Carlos Barba Solano	Sonia Fleury	F. Filgueiras	J. Martínez Franzoni
1o.) los sistemas de prestaciones sociales regionales, muestran el carácter desigual que han tenido los procesos de reforma en cada uno de ellos	Asistencial: Se dirige a grupos vulnerables. El beneficio puede tener carácter sistemático, sin embargo, no significa derechos para el destinatario. Esto, porque la asistencia depende su carencia, solicitud y selectividad.	Liberal Primario: Son los primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano. La Asistencia, es concebida como caridad. Se inician las políticas sectoriales de educación y salud. Escasa regulación de Estado	Estatal proteccionista. Refiere a países donde el Estado asigna mayor parte de sus recursos a servicios universales de educación, salud y pensiones. En distintos países, se observa hoy existe cambio gradual en este modelo.
2°.) El régimen de bienestar basado en su arquitectura y sus capacidades sistémicas	Seguro Social; Implantado por Bismarck en Alemania. Ofrece cobertura a grupos de trabajadores que aportan de modo tripartito, con sus patrones y el Estado. Es altamente burocrático y corporativo. Su objetivo es evitar riesgos y responder ante la pérdida de capacidad de trabajo por enfermedad, accidente, etc.	Sustitución de importaciones: Seguridad social del sector formal urbano. Asistencia con subsidios al consumo de alimentos y combustibles. Centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación. Estado proveedor Protección basada en el empleo formal	Estatal productivista Desplazamiento acelerado y radical, desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones.
3°.) las económicas y sociales de los últimos años. Cabe agregar que; en los 3 casos, el autor hablar de un Bienestar de corte residual.	El Seguro Social establecido por Beveridge en 1942, en Inglaterra. Es un modelo de carácter universal de acceso a servicios públicos y el papel del Estado es central en la implementación y financiamiento del	Disciplina y austeridad fiscal: Seguridad social con fondos de capitalización individual Asistencia con focalización en los pobres, vía fondos de inversión social. Orientación a la demanda, descentralización, de	Informal familiarista. Para alcanzar niveles mínimos de ingreso las personas, trabajan mucho y en familias con doble proveedor, a partir de una muy alta proporción de

⁸ Martínez Franzoni /2012) “Regímenes de bienestar en América Latina: legados históricos, clase y género en la división del trabajo entre mujeres, Estados y mercados,” Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad

⁹ Estas ideas las encontramos en; Barba, Carlos; Ordoñez, Gerardo y Valencia, Enrique (coords.) 2009 Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina (Guadalajara: universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera norte).

Además, en; Barba, Carlos 2007 ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI (Guadalajara: universidad de Guadalajara).



	sistema (supone disponibilidad de presupuesto público).	servicios sociales y Estado subsidiario mitigador Siglo XXI ; Competitividad sistémica. Asistencia con miras a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza Estado subsidiario promotor de Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales.	trabajo informal y del autoempleo. Abarca expresiones (demandas, necesidades, etc.) vinculadas de la inserción laboral en mercados trasnacionales
--	---	---	---

La idea de Ciudadanía en Marshall (1992) se encuentra muy desdibujada en estas clasificaciones, debido a que existe maneras de impartir protección social, sin que esta represente derechos.

Esto alude al uso o el ejercicio del poder y la Política pública como una forma contemporánea de ejercicio del poder, lo que incluye relaciones Sociales determinadas por el campo de la Economía, con diversas modalidades de intervención estatal

Martínez Franzoni J (2012) nos alumbró a pensar el lugar en el que podemos ubicar a Paraguay; situando características que nos asemejan al modelo Informal Familiarista, asignación que realizamos, por particularidades que asume la protección social centrada fundamentalmente en las familias y supone la insuficiente presencia del Estado.

El imperativo de la cooperación internacional; la instalación de dispositivos propios de los modelos de focalización para la extrema pobreza, entre otros, hace notar la lucidez de la autora para ubicarnos en dicho modelo. También; Simone Cecchini, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2011), tipifican sistemas de protección social para América Latina, vinculándolos con los modelos de desarrollo en curso en distintos momentos de la historia de los países, los actores sociales y las instituciones intervinientes.

Igualmente, Cecchini (2014) muestra la forma en que se vienen atendiendo las manifestaciones de la cuestión social en A. Latina, mediante el enfoque de la asistencia y la promoción basado en la divulgación de capital humano como posibilidad superadora. Esto es; fortalecer la educación en todos los niveles.



FACSO

Facultad de Ciencias Sociales

UNA

A su vez; el capital humano es visto como la priorización de la educación; ya que esta facilitaría a los individuos alcanzar mejores niveles de formación, para insertarse al mercado laboral. Esto muestra la pretensión de contar con mejores oportunidades para generar ingresos mediante el empleo, oportunidad para jóvenes, cuyos padres en el pasado, no pudieron acceder a empleos competitivos, por falta de formación profesional.

Así, observamos la diversidad de criterios respecto de la política social en la región, lo que permite notar la Política Pública de Paraguay y sus reconfiguraciones en la Política Social; como un trayecto histórico en el que uno de los ejes, sobre el que se sostuvo, fue fundamentalmente; la Asistencia Social.

IV. ASISTENCIA; PRINCIPAL BASE DE SUSTENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PARAGUAY

La Asistencia Social, técnicamente en los diseños de planes, programas y proyectos se concibe como un apéndice de la salud, la educación, la seguridad social, etc., no habiendo tradición de revisión teórica crítica, respecto a su lugar, en programas sociales, ni en agendas de investigación y análisis en diseños estatales de Paraguay. La Asistencia; es tratada generalmente; como una medida de Política Social, vista aislada y exclusivamente para personas en indigencia y pobreza. También es tratada como respuesta a la producción laboral desprotegida (trabajos temporales, pasantías, voluntariados y programas de primer empleo, etc.) y además; expresan la Asistencia Social como sinónimo de “ayuda”, o “apoyo”, etc. Dicho panorama se debe en gran medida al escaso desarrollo de las Ciencias Sociales en Paraguay, hasta prácticamente la primera década del 2000, encontrándose pocas explicaciones problematizadoras, al respecto.

Apoyándonos en Alayon (2011), asumimos la necesidad de rescatar y resignificar la dimensión asistencial en la política pública (diferenciándola del asistencialismo). La misma,



radica en que las políticas de asistencia, se basan en derecho, lo que; indica su necesidad ante impactos de modelos productivos precarizados y con profundización de la desigualdad, lo que ha exigido de las respuestas estatales, medidas asistenciales en varios formatos.

Así; los programas que otorgan provisión de bienes o servicios según demandas, junto a las Transferencia de Renta Condicionada, etc., integran tales formatos. La asistencia social trae consigo formas de decidir quiénes serán destinatarios de la prestación y quiénes no, para ello se utilizan mecanismos, índices de medición e inclusive una puntuación que establece a quién corresponde la prestación y a quién no, sobre todo en programas focalizados, lo que no deja fuera a la selectividad a otros programas de asistencia en base a demandas.

Recordemos que; la producción sobre la Política Social; proviene fundamentalmente de consultorías apoyadas por organismos internacionales y escasos centros de investigaciones ONGS, entre otros, no existiendo centros especializados, en abordar como objeto central de estudio a la Política Social, lo que creemos, distanció el cuestionamiento respecto a enfoques y tendencias de programas sociales y en consecuencia de la Asistencia.

Hoy (2023); la ausencia de diagnósticos respecto a la Asistencia como parte de la Política Social; o la necesidad de un Sistema de Asistencia Social, con tres niveles de implementación al igual que la salud (preventivo, general y especializado) etc. tal como existe en otros países de la región, se muestra ausente en la producción paraguaya, registrada en espacios públicos, tradicionales y virtuales.

En nuestro país; la instalación de la protección social, en las últimas 2 décadas, como programas exclusivamente para la extrema pobreza, que hoy funciona en base a una matriz social de riesgos, con planteamientos para el corto, mediano y largo plazo abarca eventos y edades que afrontan distintos trances y restricciones.

El marco teórico explicativo, trabajado por autores como Holzman y Jorgensen (2000) referenciados en el diseño y publicaciones oficiales, sobre los planes de programas sociales, con transferencias de ingresos, de los países de la región, explica los índices e indicadores de vulnerabilidad asociados a la multidimensionalidad de la pobreza hoy vigentes. Tras el



enmarcado teórico de autores relevantes para comprender la contemporaneidad de la Protección Social, reflexionamos sobre la Asistencia como uno de los temas claves de Políticas Sociales.

Se trata del principal pilar de la protección Social (aunque también son relevantes otros pilares; como la seguridad social y la salud, etc.). Al observar la realidad paraguaya, levantamos supuestos, como, por ejemplo, que las medidas de asistencia social se encuentran fragmentadas y necesitan ser enmarcadas en una Política de Asistencia Social o en un Sistema de Asistencia Social tendiente a constituirse en un pilar sólido de la Protección Social para diversos segmentos poblacionales abarcando a todo el Paraguay.

Lo anteriormente indicado, responde a que; las políticas de asistencia, combinan en nuestro país; los modelos tradicionales y contemporáneos fragmentados y sin integrar un sistema. En tal sentido; existen más de 30 instituciones de asistencia, entre las tradicionales y contemporáneas que muestran fragmentación en todo el ciclo de la política social (diseño, implementación, monitoreo/evaluación).

Las tradicionales atienden a población en pobreza y otorgan sustento para medicamentos, semillas, alimentos, insumos para viviendas transitorias en casos de inundaciones, insumos para la producción, subsidios puntuales en base a demandas, etc., a través de instituciones tales como; Bienestar Social del MSP, Hospitales del Sistema Nacional de Salud dirigido por el MSP, la DIBEN Dirección de Beneficencia Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la SENADIS Secretaria Nacional de la Discapacidad, el Hospital de Clínicas de la Facultad de Ciencias Médicas UNA, la Secretaria de Emergencia Nacional, entre otros.

Por otra parte, se encuentran las instituciones que implementan programas sociales más recientes (implementadas a modo piloto, post 90 y fundamentalmente después de la primera mitad de la década del 2000, hasta hoy) con características que se enmarcan dentro de las recomendaciones del Consenso de Washington y que antes de las reformas organizativas que se encuentra introduciendo en estos días el actual presidente de la República, eran implementadas por ; el Ministerio de Economía, además de Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Ciencias Ministerio de



Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. También las secretarías tales como; la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Secretaría Nacional de la Juventud, etc. Además, el Área Social de Itaipú Binacional; Yacyretá; la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, Instituto Paraguayo del Indígena, según se observa en la pag web del Gabinete Social¹⁰.

V. ESTE OBSERVATORIO CENTRA SU ANÁLISIS EN EL ESTADO

El Estado paraguayo es parte fundamental para el análisis del observatorio, por su contradictoria función de coerción y consenso (Pastorini A; 1998), ya que al mismo tiempo que asegura la libertad individual, la propiedad privada, entre otros, también contiene a poblaciones en indigencias, sin embargo, resguarda medidas que dificultan la tenencia de propiedad para todos/as. De esta forma el Estado participa en la "lógica del capital" y también en la "lógica de la democracia", la cual a través del reconocimiento de los derechos y beneficios de los trabajadores (leyes laborales) incorpora a amplios sectores a la ciudadanía y amortigua conflictos, busca consenso y aceptación para que el presupuesto financiero público, atienda a la sociedad nacional (Montaño, 1999).

Los autores antes mencionados refieren que la ampliación desmedida de conquistas de la clase trabajadora, de la ciudadanía y de la democracia, pueden resultar difíciles para la ampliación del capital tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista político. Esto significa, estimular una sociedad civil donde los individuos "libres" triunfan o

¹⁰ Fuente: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/20-gabinete-social.html>



fracasan en función de sus cuotas de poder, riqueza o saber; trasladando las cuestiones económicas, a la esfera económica o dominio del capital y separándola de las cuestiones sociales, para medidas de contención vía programas de políticas sociales.

Lo anteriormente indicado; interesa en la medida que nos lleva a problematizar si la política social protege, mitiga, contiene, promueve, etc., a lo que la literatura actual consensua, en qué; atiende en base a riesgos a efecto de problemáticas resultantes de las desigualdades e inequidades, lo que sitúa a la política social en el centro de las funciones del Estado moderno, en especial respecto al bienestar.

Recordemos que; en los países de mayor desarrollo de la política social; después de la segunda guerra mundial y hasta casi fines de los años 80, los Estados de Bienestar se constituyeron en modelos que los autores clásicos toman de referencia, respaldados en la expansión de la ciudadanía en lo civil y político, como dice Marshall (1992).

Los arreglos institucionales y la movilización política que rodea a la construcción hecha en las versiones recurrentes de la política social, enfatizan la búsqueda de compatibilidad entre crecimiento económico e igualdad social, idea que según Claus Offe (1990), fue necesaria para legitimar políticamente a la sociedad capitalista.

Si bien los países latinoamericanos no experimentaron el bienestar keynesiano clásico europeo, los países que desarrollaron programas de industrialización sustitutiva de importaciones, desarrollaron mayor semejanza a esas, por la característica que tuvieron los Estados desarrollistas de; Argentina, Costa Rica, Chile, México y Uruguay, etc., debido a sus procesos de industrialización nacional a escala considerable. Si bien lo antes indicado es clave y marca una diferencia con Paraguay, en la era posterior a la instalación del Consenso de Washington; todos los países de la región (incluyendo, lógicamente Paraguay), implementan programas sociales similares, y ameritan detenimiento breve, en conocer dicho Consenso.

Este Consenso es el conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas desde los años ochenta para hacer frente a la crisis de la deuda y el desencanto para las



grandes economías, por las políticas que acompañaron a la sustitución de importaciones en América latina, vistas por ellos como proteccionista¹¹.

Plantean un nuevo orden económico, por tanto, también nuevo orden en la política social, esta vez con nuevos aliados y protagonistas en las actividades económicas del Estado, con un giro gigantesco para mostrarse abierto, liberalizado y estable, de modo a disminuir el papel del Estado y aumentar el margen de intervención del sector privado, llamado también de Ajuste Estructural.

Este Consenso dio prioridad a la estabilidad macroeconómica, liberalización comercial de capitales y a la disminución del papel del Estado en la economía; de esta manera, los países latinoamericanos, más que responder a la necesidad de innovar sus programas sociales, respondían a las exigencias económicas internacionales.

Así, el neoliberalismo se instauró en la vida económica de América Latina, a partir de las políticas económicas, primero de Bretton Woods en la posguerra¹² y después con el Consenso de Washington en la década de 1990, marcando agendas de política pública, y en el caso que nos interesa, de política social¹³, con focalización, re tecnificación y se tropieza con escasa tradición gerencial en ámbitos sociales, necesarios para estos programas.

¹¹ En 1989, un Instituto de Economía Internacional, en Washington reunió a ministros de economía de diversos países latinoamericanos y representantes de organismos financieros internacionales y del gobierno de Estados Unidos, en la que John Williamson presentó el documento titulado "*Lo que Washington quiere decir por reforma de la política [económica]*". Dicho doc. plantea reformas de política económica, cuya aplicación se había vuelto práctica convencional durante los años ochenta en los países latinoamericanos y que, además, contaba con el respaldo del gobierno de Estados Unidos, la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Williamson, 1990) "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

¹² Vale acotar que no es la 1ª vez que, también tras la crisis económica en los 70", el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) condujeron a los países del Sur frente a sus deudas externas, condicionando su macroeconomía; para financiar programas económicos y sociales en la región

¹³ Esa agenda tiene diez recomendaciones de política económica elaboradas por el economista inglés John Williamson para orientar a los países en desarrollo o subdesarrollados, y "salir de dichas crisis. Tales disposiciones son: 1.- Disciplina fiscal: 2.- La inflación como parámetro central de la economía, 3.- Prioridades en el gasto público 4.- Reforma Tributaria. 5.- Tasas de interés. A) las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado. B) la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales 6.- Tipo de cambio. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. 7.- Política comercial. La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). 8.- Inversión Extranjera Directa. La liberalización de los flujos financieros externos no es alta prioridad. 9.- Privatizaciones. En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal constituye



VI. LA ACTUAL AGENDA SOCIAL OFICIAL

Desde los documentos oficiales de la agenda 2030 del gobierno, se describen tres ejes de políticas públicas; 1º.) Reducción de pobreza y desarrollo social, 2º.) Crecimiento económico inclusivo, 3º.) Inserción de Paraguay en el mundo¹⁴.

Estos; muestran fundamentalmente el cariz económico con el que se corresponde la política social a estudiar¹⁵.

Los planes nacionales, que a su vez; están alineados al Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay; antes mencionados y que trazan líneas de acción hasta el 2030, establecen objetivos organizados en tres ejes de políticas públicas, antes mencionados y dichos planes son:

- 1º.) Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030
- 2º.) Plan Director TIC,
- 3º.) Plan Nacional de Banda Ancha 2011-2015,
- 4º.) Plan Nacional de Telecomunicaciones,
- 5º.) Plan Nacional de Numeración,
- 6º.) Plan Nacional de Cultura,
- 7º.) Plan de Gobierno Abierto,
- 8º.) Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – POLNA,
- 9º.) Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes,
- 10º.) Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay.,
- 11º.) Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015,
- 12º.) Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020,

una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado y la lógica subyacente, que la empresa privada es más eficiente que la estatal, y 10.- Desregulación. Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación

¹⁴ El Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030, es aprobado por el decreto N° 2794 de la Presidencia de la República. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>

¹⁵ Extraído de la pag. Gabinete Social, de la presidencia de la república del Paraguay, <https://www.siiis.gov.py/la-politica-social>



FACSO

Facultad de Ciencias Sociales

UNA

- 13°.) Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015,
- 14°.) Plan Nacional de Educación 2024,
- 15°.) Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos,
- 16°.) Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015,
- 17°.) Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014-2018,
- 18°.) Plan Nacional de Seguridad Vial 2013-2018,
- 19°.) Plan Nacional de Saneamiento,
- 20°.) Plan de Lucha contra el Microtráfico,
- 21°.) Plan Umbral Paraguay,
- 22°.) Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay. 2010-2015,
- 23°.) Plan Nacional de Juventud 2013-2020,
- 24°.) Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico del Paraguay – 2012,
- 25°.) Política Nacional Migratoria del Paraguay,
- 26°.) Lineamientos del Portal Paraguay y Trámites en Línea

De la narrativa oficial rescatamos que; el Estado, para llegar a sus objetivos hacia la erradicación de la pobreza extrema, plantea ejecutar acciones destinadas a la población en indigencia, principalmente con los programas focalizados de protección social. Esto caracteriza a la agenda actual e, implica diversificar capacidades de las familias en términos laborales, las que, si bien podría ampliar la provisión de mano de obra, en todos los tipos de actividades demandadas, podrían también; resultar insuficientes para reducir la pobreza

Nos referimos a la baja presión tributaria de Paraguay; la segunda más baja de la región latinoamericana; según el informe de “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Dicho informe dice que; en 2021 el promedio de recaudación tributaria como proporción del PIB en la región de América Latina y el Caribe (ALC) fue del 21,7 % y el principal indicador del bajo aporte impositivo es el bajo aporte de personas y sectores de altos ingresos, lo que influye



para limitaciones en el incremento de los recursos públicos a la salud, educación, vivienda, etc.

Ese reporte detalla que nuestro país registró en comparación con el promedio regional, solo 14 % del PIB, lo que nos deja con una menor recaudación tributaria en la región, por debajo de Guatemala con un 14,2 % y por encima de Panamá, con el 12,7 %. Paraguay es considerada la segunda menor en América Latina (solo 10 % de renta, 10 % de impuesto)¹⁶.

Todo indica la necesidad de sumar acciones macroeconómicas y redistributivas distintas, elevando tributos a la población económicamente poderosa¹⁷, ya que Paraguay es el país de Sudamérica con mayor dependencia de impuestos indirectos para la recaudación tributaria, lo cual coloca al sistema impositivo como regresivo y alejado de todo principio de justicia.

El financiamiento en los programas post Consenso de Washington otorgan también importancia y funciones al llamado "tercer sector" además de la familia, valorando la solidaridad y la filantropía, como proceso de re instalación, de mercantilización de las condiciones de vida, pasando, los derechos ciudadanos a convertirse en mercancía, según Adelantado (2002). Así; en la actualidad el Estado reconfigura sus cometidos a través de programas sociales, existiendo posibilidad de obtener respuestas de bienestar en el mercado.

Para la población "indigente" o en situación de "pobreza extrema, está clara la propuesta de su ingreso a programas cuyo uno de sus componentes es la transferencia monetaria con

¹⁶ Informaciones extraídas de; <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48895-estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-2023>

¹⁷Según publicación sobre; SITUACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN PARAGUAY PROPUESTAS PARA UNA JUSTICIA TRIBUTARIA – de Paraguay Debate - Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana Asunción, Paraguay, agosto de 2017; para una justicia tributaria en Paraguay, debe haber énfasis en impuestos directos, es decir en aquellos que se aplican principalmente sobre la renta; y que estén centrados en personas y sectores de altos ingresos. Si bien, desarrollan más detalles acerca de la situación de los impuestos directos en Paraguay, destacamos que el nivel de recaudación impositiva mantenido mediante presión tributaria indica que en 2016 fue de 12,6% y mucho antes; ya en 2010 había llegado al 12,0%, lo que muestra antecedentes de estancamiento en la presión tributaria. Además de este dato hay alta dependencia del Estado paraguayo de los impuestos indirectos, que al mismo tiempo indica una baja recaudación con impuestos directos. Este estudio de Decidamos, formulado por Borda y Serafini (2017) dice que algunos aspectos de la baja recaudación de impuestos directos son, 1. por el bajo aporte impositivo del sector agropecuario 2. Por las bajas tasas impositivas 3. Por la evasión y elusión 4. altas posibilidades de deducir gastos en el IRP y 5. Por la debilidad recaudatoria del impuesto inmobiliario.



corresponsabilidades, programa que ha contribuido para estimular el ejercicio a derechos básicos de alimentación, salud y educación. Sin embargo; se desarrolla también una transferencia de responsabilidades a la familia, para agenciar el uso de la transferencia monetaria en alimentación nutritiva a sus hijos, así como otras acciones colaborativas en su comunidad y de acceso servicios públicos.

Algunas familias que han mostrado mejoras tras cierto tiempo de participar en programas de transferencias monetarias, desarrollan iniciativas productivas y recurren a programas de apoyo estatal y/o de la Banca privada, ONGs, fundaciones, etc., las cuales, los afirma integrándolos a programas para microemprendimientos, incluyendo microcréditos.

Hay una combinación de acciones, que; al decir de Montaña (1999) integran; lógicas del Estado y lógicas de la sociedad civil (incluyendo al mercado), como una nueva estrategia económica que ya no se legitima a través de la ampliación de la ciudadanía, sino reinventando bases, para la libre competencia, vista, además como una de las garantías de libertad.

El Estado, en muchos casos es cofinanciador (Franco; 1996) y sus fuentes de financiación se extienden a la sociedad civil y a la comunidad, apelando a que los propios beneficiarios contribuyan y el Estado acuerda con el llamado "tercer sector", cooperaciones de carácter público privada en la gestión de lo social.

Si bien esta lógica permea a toda política pública; vale decir la económica, ambiental, cultural, deportiva, tecnológica, etc., nos preocupa de sobre manera la política social, debido a que en Paraguay; arrastramos procesos tardíos y no universales en temas claves como el empleo, la alimentación, la vivienda, entre otros, lo que implicaría (salvo generación de propuestas superadoras); continuar con medidas residuales y de contención básica a las necesidades.

Para ir cerrando este primer reporte de Observatorio, destacamos que Paraguay, cuenta con 26 planes de política pública; aunque los informes de gestión y la narrativa oficial de estas; se basan, en la gestión institucional. Reflexionaremos futuramente a este respecto, revisando la relaciones e implicancias que significan en términos de respuesta a la cuestión social.



BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, y Pauttassi (2003). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla X. y Sáez L. (2002). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. Revista Mexicana de Sociología. Número 3. Universidad Autónoma de México. México.
- Andrenacci y Repetto (2007) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Universalismo básico: una nueva política social para América Latina, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, BID, Planeta.
- Alayon (2011). Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? Lumen-Hvmanitas. Revista Eleuthera, vol. 3. Universidad de Caldas
- Barba, Ordoñez y Valencia (2009) Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina. Universidad de Guadalajara Producciones. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Editorial CUCSH-UdeG Guanajuato. México.
- Barba, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Cuaderno CRH*, 20(5) Brasil.
- Behring E. (1997). La nueva condición de la política social. En política social hoy, compilado por Borgianni y Montaña. Cortez Editora. SP. Br.
- Borda y Serafini (2017) Situación de los impuestos directos en Paraguay propuestas para una justicia tributaria. Serie; Paraguay Debate - Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana Asunción, Paraguay. Disponible en; <https://www.decidamos.org.py>
- Castel R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cantú R (2017) Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. *Revista de Sociologia E Política*, 23(56). doi: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235603>
- Cecchini, S. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. En Serie Políticas sociales, 202. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping Andersen G. (1991) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.



- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filguiera F (1998) Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini (Ed.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-126). Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58.
- Gabinete Social Presidencia de la Rca del Paraguay. Disponible en: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/20-gabinete-social.html>
- Holzman y Jogersen (2000) Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Disponible en; <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/816>
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica/UNDP
- Martínez Franzoni, (2012). Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. En E. Del Pino & M. J. Rubio (Eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 200-218). Madrid: Tecnos
- Matus, Teresa (2006) La intervención social como gramática. *Revista de Trabajo Social PUC* n° 72 Santiago. Chile.
- Montaño (1999) *SERVICIO SOCIAL CRÍTICO. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético político profesional*. Cortez Editora, S.P. Brasil.
- Montaño, C. *Tercer Sector y cuestión Social: crítica al patrón emergente de intervención social*. biblioteca latinoamericana de servicio social: sao Pablo Cotez editorial, 2005.
- Marshall T. H. y Bottomore (1992), *Ciudadanía y clase social*, Editorial Alianza. Madrid.
- Claus Offe (1990) *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.



- Moniec S. (2017), Sistemas de protección social emergentes en el contexto de las reconfiguraciones del mundo del trabajo y de las nuevas manifestaciones de la cuestión social. Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social, FACS O, San Lorenzo. Paraguay
- Montaño (1999), Terceiro setor e questão **social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social, São Paulo, Cortez. (org.)
- Mesa Lago (2014) Propuestas de reforma de pensiones: evaluación comparativa y recomendaciones (documento de trabajo 2017-1). San Salvador: Funda Ungo
- Mesa-Lago, C. (1986). Seguridad social y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 28, 131-146.
- Midaglia y Antia (2017) “Bienestar y Protección Social en América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR”, Asunción. www.ism.org
- Rosanvallon P. (1995). La nueva cuestión social, Repensando el Estado Providencia., Manantial. Buenos Aires.
- Pereira, P. (2002) Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia. San Pablo: Cortez Editora.
- Pastorini (1998) ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista" en: La política social hoy organizado por. Elisabete Borgiani y Carlos Montaño. Cortez Editora, San Pablo, Brasil.
- Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030, decreto N° 2794 de la Presidencia de la República. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>
- Titmuss (1987). Welfare state and welfare society. In *The Philosophy of Welfare*. London: Allen and Unwin, United Kingdom.
- Iamamoto M (1997), Servicio Social y División del Trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil
- Vieira E. (2000), Política social, política económica y método. Sao Paulo, Cortez, 1992. En política social hoy. organizado por Borgianni y Montaño. Sao Paulo, Brasil.
- Verdecchia J.M comp. (2019) Cuadernos de investigación No. 6. Disponible en; www.flacso.edu.py/wp-content/uploads/2019/10/6.Publicaciones-FLACSO-Verdecchia-final-1.pdf
- Williamson (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, D.C., Institute for International Economics. Disponible en; <https://www.wiwi.uni-muenster.de/iioe/en>



FACSO
Facultad de Ciencias Sociales
UNA

Zavattiero C. (2022), La Economía Política de la Protección Social en Paraguay OIT, UE, UNICEF. Disponible en; [www.https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/11/Economia-politica-Paraguay.pdf](https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/11/Economia-politica-Paraguay.pdf).