

**OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES “STELLA GARCÍA”**

**Nota metodológica N° 2**

***Definiciones de clasificaciones de políticas sociales***

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Asunción
observatorio@facsouna.edu.py

Mayo - 2025

**Nota metodológica diseñada para el uso interno del OPS, a modo de facilitar la gestión y el desarrollo de las actividades.**

Elaborada por: Leonardo Gómez Berniga

Se recomienda su revisión semestral y actualización por parte del equipo de coordinación.

Este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución - NoComercial 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Índice**

[**Definiciones de clasificaciones de políticas sociales 4**](#_oa4jfdxzui4)

[Objetivo 4](#_i4dg3ae8ve2w)

[Criterios de clasificación 4](#_jvsel7hgzf0m)

[a. Dimensión temática: 4](#_x0u0xlisv6ca)

[● Salud 4](#_w8ts1j4w7ibl)

[● Educación 4](#_ci68a2gg6o9k)

[● Vivienda 4](#_3bigf04kd2ft)

[● Trabajo 4](#_ufrpuzjgjdp4)

[● Seguridad social 5](#_v608sh46z74s)

[● Alimentación 5](#_bgy0447jhnq2)

[● Políticas de asistencia social 5](#_336001z7fdvf)

[● Acceso a servicios / infraestructura 6](#_j84swwv6p2nn)

[b. Grupo poblacional afectado o beneficiario 6](#_ia54krda9lut)

[● Niñez y adolescencia 6](#_s1jppxw7ead6)

[● Juventud 6](#_b5ialwrp31wx)

[● Personas adultas mayores 6](#_7up8dauiy8q3)

[● Mujeres 7](#_dn11waxgphdt)

[● Pueblos indígenas 7](#_nb2bfh9f5veg)

[● Población campesina 8](#_99h6r7lost5a)

[● Población TLGBIQ+ 8](#_kmaypsi2kwpu)

[● Personas con discapacidad 9](#_cua4fb74qpdl)

[c. Tipo de acción (cuando sea identificable) 9](#_6lqbazeok4lm)

[● Implementación de nuevas políticas o programas 9](#_3q48kjrimntu)

[● Modificaciones normativas o presupuestarias 9](#_c21rn9ykd9n7)

[● Eliminación, suspensión o recorte 10](#_q0h7a8kipfrk)

[● Reacción de actores sociales o institucionales 10](#_8k0e42axf79m)

[● Judicialización o procesos de control institucional 11](#_y6mctr9v650s)

##

##

# Definiciones de clasificaciones de políticas sociales

## Objetivo

La presente nota metodológica tiene como objetivo establecer las definiciones básicas para la elaboración de informes mensuales sobre la política social en Paraguay.

## Criterios de clasificación

Cada noticia o documento será clasificado en base a los siguientes ejes:

### a. Dimensión temática:

#### Salud

La dimensión Salud comprende las políticas orientadas a garantizar el derecho a la salud de la población, incluyendo acciones en salud preventiva y curativa, así como el desarrollo de sistemas de atención médica. En términos generales, abarca iniciativas para asegurar acceso universal a servicios de salud de calidad, financiamiento sanitario sostenible y mejora de indicadores sanitarios.

#### Educación

La dimensión Educación abarca las políticas educativas en sus diversos niveles (inicial, primaria, secundaria, superior) y modalidades, incluyendo alfabetización de adultos, formación técnica y capacitación profesional. Se orienta a garantizar el derecho a la educación, mejorar la calidad y equidad educativa, y expandir el acceso en todos los niveles.

#### Vivienda

La dimensión Vivienda cubre las políticas de habitabilidad y vivienda digna. Incluye programas de construcción de viviendas sociales, mejoramiento de asentamientos, financiamiento habitacional y urbanización para garantizar que las familias dispongan de un alojamiento adecuado.

#### Trabajo

La dimensión de Trabajo (empleo e inclusión laboral) abarca las políticas relativas al empleo, al funcionamiento del mercado de trabajo, a la formación y capacitación laboral, al fomento del trabajo decente y a la protección de los derechos de los trabajadores. Incluye medidas de generación de empleo, programas de entrenamiento técnico, apoyo al empleo juvenil, regulaciones laborales (como salario mínimo, seguridad laboral) y fortalecimiento de la institucionalidad laboral. En los compromisos de desarrollo social, esta temática se describe como referida a empleo, capacitación, acceso al trabajo decente y derechos laborales.

#### Seguridad social

Seguridad social se refiere al sistema contributivo de protección social que brinda garantías de ingreso y asistencia ante contingencias de vida como la vejez, enfermedad, desempleo, invalidez o accidentes laborales. Esta dimensión abarca los seguros sociales (pensiones, jubilaciones, seguros de desempleo, cobertura de salud contributiva) y se sustenta en contribuciones de trabajadores y empleadores (pilar contributivo de la protección social).

#### Alimentación

La dimensión Alimentación abarca las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, es decir, aquellas destinadas a garantizar a la población el acceso estable a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para llevar una vida saludable. Incluye iniciativas de producción, distribución y consumo de alimentos, así como programas contra la malnutrición en todas sus formas (desnutrición crónica, carencias de micronutrientes, sobrepeso y obesidad). Estas políticas suelen involucrar agricultura familiar, apoyo alimentario a grupos vulnerables (comedores comunitarios, alimentación escolar) y educación nutricional, alineadas al Derecho a la Alimentación Adecuada reconocido internacionalmente.

####

#### Políticas de asistencia social

Las políticas de asistencia social son el conjunto de intervenciones públicas no contributivas orientadas a apoyar a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, asegurando un nivel mínimo de bienestar y capacidades básicas. A diferencia de la seguridad social contributiva, la asistencia social se financia con recursos fiscales y no exige cotizaciones previas de los beneficiarios. Su objetivo es otorgar protección temporal o permanente a quienes no pueden alcanzar un nivel de vida aceptable por sus propios medios. Tal como señala Guerrero (2006), las políticas sociales no contributivas o de asistencia social consisten en “intervenciones estatales directas, orientadas a dotar a la población de un nivel mínimo de capacidades, de manera que puedan generar mejores condiciones de vida”[[1]](#footnote-0), cumpliendo una función de aseguramiento transitorio para poblaciones excluidas de la protección contributiva.

#### Acceso a servicios / infraestructura

Esta dimensión temática se refiere a las políticas orientadas a garantizar que la población disponga de servicios básicos e infraestructura esencial, tales como agua potable, saneamiento, energía eléctrica, transporte, caminos y conectividad (incluyendo tecnologías de la información). Incluye tanto la expansión física de infraestructura (redes de agua, alcantarillado, rutas, electrificación rural) como acciones para la universalización del acceso (tarifas sociales, mejoras de gestión, etc).

### b. Grupo poblacional afectado o beneficiario

#### Niñez y adolescencia

Abarca a la población desde la primera infancia hasta la adolescencia, aproximadamente entre 0 y 17 años de edad. Convencionalmente, “niño” se define internacionalmente como toda persona menor de 18 años (según la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU). La adolescencia es la etapa de transición entre la niñez y la vida adulta; la Organización Mundial de la Salud la delimita aproximadamente entre los 10 y 19 años. Este grupo etario es considerado sujeto de derechos especiales y prioritarios, dados sus requerimientos de cuidado, educación y protección para asegurar su desarrollo pleno. Las políticas sociales focalizadas en niñez y adolescencia incluyen educación básica universal, atención integral de la primera infancia, protección contra la violencia, erradicación del trabajo infantil, etc.

#### Juventud

Juventud se refiere al grupo de personas jóvenes que transitan hacia la vida adulta, típicamente abarcando edades aproximadas de 15 a 24 años según la definición estadística de Naciones Unidas. No obstante, la definición de juventud es social y culturalmente flexible, y algunos marcos nacionales pueden extenderla (por ejemplo, hasta 29 o 30 años) dado que las transiciones (educación superior, empleo, independencia económica, formación de familia) ocurren a distintas edades según diferentes contextos. La juventud es reconocida como una etapa crucial de oportunidades y desafíos, en la que las personas despliegan capacidades pero también enfrentan riesgos específicos (desempleo juvenil, violencia urbana, embarazos precoces, etc.). Las políticas para juventud suelen enfocarse en educación secundaria/técnica, empleo joven, salud sexual y reproductiva, participación cívica y prevención de la violencia.

#### Personas adultas mayores

Esta categoría abarca a las personas adultas mayores, entendidas generalmente como aquellas de edad avanzada que superan un umbral definido (a menudo 60 años o más). Muchos organismos internacionales y países utilizan 60 años como referencia para “persona mayor” o “persona de tercera edad”, aunque en algunos contextos se emplea 65 años. Se trata del grupo poblacional en etapa de vejez, con características propias en términos de necesidades (salud geriátrica, pensiones, cuidados a la dependencia) y contribuciones sociales (experiencia, rol familiar). Los derechos de las personas mayores han sido reconocidos en instrumentos como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), que define persona mayor como la de 60+ años, y promueven su inclusión, participación e integración activa en la sociedad. Las políticas sociales pertinentes incluyen sistemas de pensiones, servicios de atención a la salud y cuidados de largo plazo, centros de día, programas contra el maltrato y espacios de participación social.

#### Mujeres

La categoría Mujeres comprende a la población de género femenino y se considera clave por la perspectiva de género en políticas sociales. Históricamente, las mujeres han enfrentado desigualdades de género en múltiples ámbitos (educación, empleo, ingresos, acceso a recursos, representación política) y discriminación basada en su sexo, lo cual ha motivado políticas específicas para la equidad de género y la protección de sus derechos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales”. En respuesta, las políticas de género abarcan desde marcos legales de igualdad (leyes de cuotas, leyes contra la violencia doméstica) hasta programas de empoderamiento económico, salud materna, educación de niñas, y transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas.

#### Pueblos indígenas

Esta categoría refiere a los grupos poblacionales originarios del territorio, descendientes de las sociedades precoloniales, que mantienen identidades culturales, lenguas, instituciones y vínculos espirituales con sus tierras ancestrales. No existe una definición estricta universal, pero usualmente se reconocen criterios como la continuidad histórica con las sociedades precoloniales en una región determinada, la autodefinición como indígenas, y la distinta identidad cultural que los separa de la sociedad nacional dominante.. Los pueblos indígenas poseen derechos colectivos específicos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio 169 de la OIT, incluyendo derechos sobre tierras, consulta previa, identidad cultural, salud y educación intercultural, entre otros. En América Latina, este grupo ha sufrido histórica discriminación estructural, presentando mayores niveles de pobreza y exclusión, por lo que las políticas sociales con pertinencia étnica e interculturalidad son fundamentales (educación bilingüe, salud intercultural, programas de desarrollo indígena, titulación de tierras).

#### Población campesina

Población campesina alude a las comunidades rurales dedicadas principalmente a la agricultura familiar, ganadería a pequeña escala, pesca artesanal u otras labores vinculadas directamente a la tierra y los recursos naturales. El “campesino” se suele definir como un sujeto intercultural e histórico cuya identidad se construye en torno al arraigo con la tierra, con memorias, saberes y prácticas transmitidos generacionalmente que configuran una cultura campesina propia. Esta población se caracteriza por formas de producción de subsistencia o mercado local, organización en economías familiares (unidad producción-consumo) y fuerte vínculo comunitario. Las formas de tenencia de la tierra de los campesinos pueden ser diversas (propiedad familiar, colonias, posesión comunitaria) pero usualmente fragmentadas; suelen carecer de títulos formales lo que históricamente ha generado conflictos de tierra. Desde la perspectiva de políticas, la población campesina es considerada vulnerable por la falta de acceso a activos productivos, crédito, tecnología y mercados, y por la carencia de protección social formal (dada la informalidad de su trabajo). Las políticas hacia este grupo incluyen reforma agraria/distribución de tierras, asistencia técnica agropecuaria, créditos rurales, compras públicas de la agricultura familiar, seguros agrícolas, y protección social adaptada (p. ej., esquemas de pensión rural). También se promueve la participación campesina en la toma de decisiones (mesas de diálogo, comités agrarios) reconociendo su rol en la seguridad alimentaria nacional.

###

#### Población TLGBIQ+

Este grupo abarca a las personas Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales, Intersex, Queer y otras diversidades de orientación sexual, identidad de género o características sexuales (de ahí la sigla TLGBIQ+). Se trata de poblaciones cuya orientación sexual no es heterosexual y/o cuya identidad de género no se corresponde con el sexo asignado al nacer, incluyendo también personas intersexuales (con características sexuales biológicas diversas). Estas comunidades históricamente han enfrentado estigma, exclusión y discriminación generalizada en la sociedad, lo que las vuelve grupos vulnerabilizados en términos de derechos. Por ejemplo, la Oficina de Derechos Humanos de la ONU destaca que las personas LGBTI en todo el mundo continúan sufriendo rechazo social, violencia y negación de oportunidades básicas (educación, empleo, salud) simplemente por su orientación o identidad. Por ello, organismos como la OEA impulsan a los Estados a adoptar políticas de inclusión: leyes antidiscriminatorias, reconocimiento legal de la identidad de género, acceso equitativo a servicios de salud , educación con enfoque de diversidad, y campañas de sensibilización para reducir la homofobia y transfobia. Este eje poblacional en la política social implica asegurar que las políticas públicas sean sensibles a la diversidad sexual y de género, removiendo barreras de acceso y atendiendo necesidades particulares (p. ej., programas de empleo trans, refugios para jóvenes LGBT expulsados de sus hogares, etc.).

#### Personas con discapacidad

Incluye a las personas con discapacidad, definidas conforme a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) como “aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”. Esta definición enfatiza el modelo social de la discapacidad: la discapacidad resulta de la interacción entre una condición de salud de la persona y las barreras del entorno (físicas, comunicacionales, actitudinales) que limitan su inclusión. Las políticas para este grupo buscan tanto remover barreras (accesibilidad arquitectónica, información en formatos accesibles, transporte adaptado, etc.) como proveer apoyos específicos (educación especial o inclusiva, rehabilitación y ayudas técnicas, empleo protegido o cupos laborales, prestaciones económicas por invalidez, etc.), garantizando así derechos de igualdad de oportunidades.

### c. Tipo de acción (cuando sea identificable)

#### **Implementación** de nuevas políticas o programas

Se refiere al despliegue y puesta en marcha de una política pública nueva o de un programa social nuevo, previamente diseñado o aprobado. Implica pasar de la formulación o planificación a la ejecución concreta de acciones, recursos y servicios destinados a cumplir objetivos sociales. En términos del ciclo de políticas públicas, la implementación es la fase en que se ejecutan deliberadamente el conjunto de actividades gubernamentales orientadas a lograr los propósitos de la política. Requiere asignación de presupuesto, coordinación institucional y, a menudo, la creación de arreglos operativos nuevos (nuevas unidades, contrataciones, sistemas de entrega). En el ámbito social, esto abarca lanzamientos de programas sociales (p.ej. un plan de transferencias monetarias), apertura de servicios (nuevos centros de salud, escuelas), o extensión de coberturas (ampliación de un seguro a nuevos beneficiarios).

#### **Modificaciones normativas** o presupuestarias

Este tipo de acción se refiere a cambios en el marco normativo o en las asignaciones presupuestarias que rigen las políticas sociales. Incluye por un lado las reformas legales, es decir, la aprobación, enmienda o derogación de leyes, decretos y reglamentos que establecen derechos, criterios de elegibilidad, institucionalidad o financiamiento de políticas sociales. Por otro lado, comprende los cambios presupuestarios: reasignaciones de recursos, aumentos o recortes en las partidas destinadas a sectores sociales dentro del Presupuesto Público. Son modificaciones que alteran las “reglas de juego” o la magnitud de fondos para la política social, muchas veces reflejo de decisiones políticas mayores (prioridades de gobierno, acuerdos legislativos, o ajustes fiscales). Por ejemplo, una reforma normativa podría ser la aprobación de una ley que amplía la edad hasta la cual rige la educación obligatoria, o la enmienda de un reglamento de un programa para agregar nuevos beneficiarios. Una modificación presupuestaria podría ser un incremento del 10% en el presupuesto de salud para contratar más médicos, o al contrario, la reducción de gasto social por medidas de austeridad. Estos cambios son de alta relevancia analítica porque pueden expandir, reorientar o limitar el alcance de las políticas sociales existentes.

#### **Eliminación**, suspensión o recorte

Esta categoría abarca las acciones que implican deterioro deliberado o cese de una política social existente: la eliminación completa (cancelación/terminación), la suspensión temporal (interrupción de actividades o de la entrega de beneficios) o el recorte de alcance o cobertura (reducción en número de beneficiarios, en monto de prestaciones, o en servicios provistos). Estas medidas suelen responder a decisiones de austeridad fiscal, cambio de prioridades gubernamentales, o evaluación negativa de un programa. A menudo se las asocia con procesos de ajuste estructural o retracción del Estado de bienestar, donde los esfuerzos por reducir déficit fiscal conducen a desmantelar servicios sociales previamente brindados. Sin embargo, en ocasiones la suspensión puede justificarse por reestructuraciones técnicas (p.ej., suspender temporalmente un programa para rediseñarlo si mostraba ineficacias). En cualquier caso, esta categoría alerta sobre retrocesos o contracciones en la protección social existente.

#### **Reacción** de actores sociales o institucionales

Esta categoría describe las respuestas, posturas o acciones que asumen distintos actores de la sociedad o instituciones frente a una política social o cambio en ella. Involucra desde actores sociales (ciudadanía, beneficiarios, organizaciones comunitarias, ONG, sindicatos, movimientos sociales) hasta actores institucionales (otros poderes del Estado, gobiernos locales, organismos de control, etc.) que reaccionan, ya sea apoyando, criticando o exigiendo ajustes en la política en cuestión. Las reacciones sociales típicamente toman forma de protestas, movilizaciones, comunicados o campañas cuando son en contra o demandando mejoras; por ejemplo, muchas protestas expresan opiniones de rechazo a políticas públicas o a los funcionarios responsables de ellas, reclamando modificación”. También pueden ser reacciones de apoyo, por.ej., organizaciones de la sociedad civil respaldando públicamente una nueva ley de protección social y colaborando en su difusión. Las reacciones institucionales incluyen debates parlamentarios, posicionamientos de partidos políticos, comunicados de ministerios o intervenciones de entes públicos. En síntesis, esta categoría capta la dinámica de interacción entre el Estado y la sociedad: cómo los actores externos responden a las acciones estatales en política social, lo cual es un indicador importante del impacto político y social de dichas políticas.

#### **Judicialización** o procesos de control institucional

Esta categoría se refiere a los mecanismos formales mediante los cuales una política social puede ser evaluada, cuestionada o exigida a través del sistema judicial o de organismos de control del Estado.La judicialización ocurre cuando las personas o colectivos recurren a tribunales para exigir el cumplimiento de sus derechos sociales, como salud, educación o pensiones. Es común cuando el Estado no cumple con una prestación o excluye injustamente a alguien. En estos casos, se presentan amparos, demandas o recursos ante el Poder Judicial. Los procesos de control institucional incluyen auditorías, investigaciones o fiscalizaciones hechas por organismos como la Contraloría General, el Congreso o el Ministerio Público. Buscan garantizar el uso adecuado de fondos públicos y que las políticas cumplan su objetivo. Por ejemplo: la Contraloría auditó el programa de almuerzo escolar en la Gobernación de Central y encontró irregularidades. También el Congreso ha citado a ministros para explicar por qué ciertos programas sociales no ejecutan todo su presupuesto.

.

1. Guerrero, R. (2006). El concepto de la protección social: Colombia. Cuaderno de Protección Social, (6). [↑](#footnote-ref-0)