

Reformas emergentes en las políticas públicas de Paraguay durante el primer semestre 2024

Informe Final

© Facultad de Ciencias Sociales, FACSO-UNA, 2025
Dirección de Investigación

Prof. Lic. Ada Vera
Decana FACSO-UNA

FACSO-UNA
Cnel. Cazal y 6 de Enero CP. 2160
Campus Universitario, UNA
San Lorenzo, Paraguay
+595 21 510348
direcciondeinvestigacion@facso.una.py
<https://facso.una.py/>



Este informe puede reproducirse, distribuirse y utilizar sus datos siempre que se cite la fuente.

**REFORMAS EMERGENTES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY,
DURANTE EL 1º. SEMESTRE 2024.**

INFORME DE INVESTIGACION. Año 2024

INVESTIGADOR/A PRINCIPAL: Prof. Mgtr. Stella Mary García A.

Correo electrónico: stella_garcia@facso.una.py

| Nombres y Apellidos completos | C.I N.º | Grado Académico | Carrera/Facultad | Vinculo FACSO | Rol en la Investigación |
|--------------------------------------|----------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Stella Mary García Agüero | 1.217.875 | Prof. Mgtr. | Trabajo Social/ FACSO | Docente Escalafonada/o UNA. | Investigadora Principal |
| Ana Lorena Valdez. | 2151592 | Prof. Lic. | Trabajo Social/ FACSO | Docente Escalafonada/o UNA. | Integrante de Equipo de Investiga ción |
| Guillermo Ortega | 861975 | Prof. Mgtr. | Trabajo Social/ FACSO | Docente Escalafonada/o UNA | |
| Ramón Elías González Hermosilla. | 5054524 | Lic. en T. Social | Trabajo Social/ FACSO | Egresado/a | |
| Mariela Beatriz Agüero Ugarte. | 4.932.906 | Lic. en T. Social | Trabajo Social/ FACSO | Egresada | |
| Ruth Celeste Santacruz Agüero | 4.590.204 | T. Social y Abogada | Derecho UNA | Invitada | |
| Alcides Ramón Molina Romero | 3.634.404 | Lic. en T. Social | Trabajo Social/ FACSO | Egresado | |
| Sadys Nair Maldonado Santacruz | 3979999 | Lic. en T. Social | Trabajo Social/ FACSO | Egresada | |
| Belinda García Alonzo | 4.683.044 | Lic. en T. Social | Trabajo Social/ FACSO | Egresada | |
| Angelina Trinidad | 2464438 | Dra. en Geografía | Sociología/ FACSO UNA | Docente Técnico | |
| Mónica Valeria Sosa Rivas | 2.370.046 | Abogada | Derecho UNA | Invitada | |

Estudiantes de Trabajo Social tesistas:

-Alejandro Villamayor León y Nélica Ramírez Benegas. Tema de TFG (Trabajo Final de Grado): HAMBRE CERO EN LAS ESCUELAS: IMPLEMENTACIÓN Y EFECTOS EN LA ESCUELA BÁSICA N°410 ELISA ALICIA LYNCH Y EL COLEGIO NACIONAL EMD JUAN RAMÓN DAHLQUIST; AÑO 2024.

-Jessica Martínez y Paula Velázquez, con el tema de TFG: LA GESTIÓN DE LA ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE PACIENTES CON ENFERMEDAD LISOSOMALES (APPEL) EN SU LUCHA POR LA BÚSQUEDA DE UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA EN EL AÑO 2024

CAPITULO 1:

**CONTEXTUALIZACION
HISTORICA Y
ANTECEDENTES A LAS
REFORMAS DE
POLITICAS PUBLICAS
DE PARAGUAY (2024)**

CAPITULO 1: CONTEXTUALIZACION HISTORICA Y ANTECEDENTES A LAS REFORMAS DE POLITICAS PUBLICAS DE PARAGUAY (AÑO 2024)

1.1 ¿DE QUE TRATA ESTA INVESTIGACION?

REFORMAS EMERGENTES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY, DURANTE EL 1º. SEMESTRE 2024, trata de una exploración en fuentes primarias y secundarias de los ajustes implementados por quienes dirigen las políticas públicas de Paraguay en el año 2024, enfatizando la 1ª mitad de ese año.

De todas las reformas implementadas; se delimitan tres; 1º.) La reforma de la Educación Superior que interesa de manera particular, considerando que esta investigación permite observar la institucionalidad de la educación superior que rige a la facultad de la que emana (la FACSO-UNA), 2º.) Las reformas en cuanto a Jubilaciones y Pensiones con la creación de una superintendencia 3º.) La reforma del Servicio Civil, la reestructuración de las Instituciones de Políticas Públicas en el área social, donde incluye al Proyecto Hambre Cero en las Escuelas (porque existen aspectos relacionales entre estas).

Considerando que el principal objetivo es analizar las reformas planteadas por los poderes del Estado identificando algunas pistas de sus connotaciones económicas, políticas, sociales expresadas públicamente, se recurrió primordialmente a las fuentes oficiales virtuales y tradicionales.

Dicho de otro modo; este informe muestra lo recolectado en todos los materiales publicados sobre el tema, en redes sociales y medios de comunicación, durante el año 2024, enfatizando la primera mitad, aunque identificamos informaciones que cuentan con primera, segunda, tercera y hasta cuarta parte, las que, en su fase de cierre de reportes, exceden al tiempo delimitado, siendo igualmente considerados.

Sistematizamos las informaciones en base a un estudio de datos recolectados, para los que han contribuido diversos aportes y opiniones de distintos actores de la comunidad académica, mereciendo destaque la contribución de los dos TFG vinculados a este proyecto de investigación, ya que revisan dos políticas públicas específicas; una de estas con ajustes en ese periodo de tiempo y otra aun ausente en ese periodo de tiempo actual, aun existiendo la problemática y su consecuente demanda de atención por parte de la

población afectada.

Dichos TFG tienen como tema; Hambre cero en las escuelas, implementación y efectos en la escuela básica n°410 Elisa Alicia Lynch y el colegio nacional EMD Juan Ramón Dahlquist; año 2024. El otro es; La gestión de la asociación paraguaya de pacientes con enfermedad lisosomales (appel) en su lucha por la búsqueda de una mejor calidad de vida en el año 2024.

Tales proyectos de TFG fueron seleccionados en base a la carta de interés y los argumentos de estudiantes de últimos años en una de las carreras cuya formación se encuentra en la FACSO-UNA.

Cabe agregar que; esta investigación se enmarca en dos líneas que la FACSO dispone como sus líneas de investigación; una refiere a Ciudadanía y otra concerniente a la Universidad y su rol en el aporte de conocimientos sobre la realidad. Además, también contextualiza estos temas en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2030 relacionado al eje Reducción de la pobreza y desarrollo social, que plantea contrarrestar la pobreza extrema y apoyar el desarrollo infantil, la educación de calidad, etc.

Por lo indicado, aborda las reformas que dejan atrás otras iniciativas como por ejemplo la supresión de FONACIDE y FEII para trasladar parte de sus recursos al Proyecto Hambre Cero en las Escuelas, con los fondos antes mencionados. Así también; las reformas vía creación de una superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, la reforma del Servicio Civil, de la Educación Superior y la reestructuración de las Instituciones de Políticas Públicas en el área social, son aquí abordados.

Así, esta investigación se relaciona con dos líneas de la FACSO que son; 1°.) **Estado, ciudadanía, democracia: sistemas políticos, políticas públicas y sociales, desigualdad social, descentralización** y 2°.) **el referido a Educación superior como derecho humano y bien público social: universidad pública y democratización del conocimiento.**

Las reformas del Estado aquí delimitadas, en cuanto a Jubilaciones y Pensiones con la creación de una superintendencia, la reforma del Servicio Civil, la reestructuración de las Instituciones de Políticas Públicas en el área social y el Proyecto Hambre Cero en las Escuelas, así como la reforma de la Educación Superior se desarrollan en un contexto de supresión de algunos programas y reconfiguración de otros, que trae aparejados descontentos de organizaciones profesionales, sociales y académicas.

Igualmente; instancias de la Universidad Nacional de Asunción y otras universidades públicas, transitaron embates al sentir riesgos de retrocesos respecto a importantes conquistas, logradas con antelación, como el llamado Arancel Cero, que aporta a ejercer el derecho a la educación superior.

“Decidimos luchar por el arancel cero, replegándonos como muchos/as otros/as ciudadanos/as al juzgar como amenaza de pérdidas de derechos lo que pasaba. Si bien la Universidad no es para todos/as en este país; en nuestra facultad hay gente que viene de la clase trabajadora y que probablemente al formarse como profesional puede superar realidades y oportunidades antes vividas por sus padres, que no accedieron a la educación superior”¹.

Es importante destacar dentro del área de esta investigación el interés en comprender las razones por las que se insinuó un intento de cercenar la autonomía universitaria, pautada en el Art. 79 (Constitución Nacional 1992) que refiere a una estructura y gobierno interno representativo, lo que además guarda relación con otros temas debatidos en la FACSU, durante el año 2024, como los fondos para becas del “Arancel Cero”, especificando que no debe ser inferior al 20% del total asignado a la Administración Central (Art. 85 de la Constitución Nacional 1992).

El clima de riesgo en el que se anuncian y desarrollan las etapas iniciales de reformas contextualizan a las áreas en las que se enmarca esta investigación que componen a las Ciencias Sociales y Humanas, en orientación a lo indicado en el Manual de Frascatti².

1.2 CONTEXTO REGIONAL DE REFORMAS EN LATINOAMÉRICA

Si consideramos los inicios de experimentación de las reformas neoliberales en la región latinoamericana; han pasado casi medio siglo desde que estas reformas, en la década del 70 del siglo pasado iniciaron sus protoformas, emergiendo así en México, Chile entre otros, notándose procesos particulares o diferenciados en cada país de la región. Más adelante nos detendremos en nuestro tema de interés; que es el proceso paraguayo y su actualidad.

Un aspecto común es que; se han justificado reformas como la necesidad de rediseñar o reajustar la organización y funcionamiento del Estado en un escenario político, social y económico que requiere mejoras. Además, las reformas han sido propuestas por actores

con intereses concretos notándose las llamadas Reformas de Primera y de Segunda Generación.

La de primera generación; se dieron a partir de los años ochenta en base al Consenso de Washington. Las de segunda buscaron ajustes a lo desarrollado por la primera y que han presentado efectos negativos, según sus mismos precursores como los organismos internacionales, que imperan en el mundo entero como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) impusieron a los gobiernos de la región medidas con directrices del Consenso de Washington.

Las Reformas del Estado de primera generación se dieron en un contexto de estancamiento económico en nuestro continente, como los rezagos en el pago de la deuda externa, un proceso inflacionario marcado por el aumento del precio del dólar estadounidense y caída del valor de las monedas de cada país, etc., que hicieron necesarias las medidas que combinaron políticas proteccionistas de asistencia e implementación de industrialización que sustituía importaciones en países con desarrollo industrial como por ejemplo Argentina, Brasil, Chile, México, etc.

La receta neoliberal parecía mostrar recursos para problemas con 10 fórmulas fundamentales: 1. disciplina presupuestaria, 2. reordenamiento del gasto público, 3. reforma tributaria, 4. liberalización de tasas de interés, 5. tipo de cambio marcado por el mercado, 6. liberalización del comercio, 7. liberalización de la inversión extranjera directa, 8. privatización, 9. desregulación y 10. derecho de propiedad³.

Buscaban reducir el Estado a su mínima expresión mediante un desarme de algunas de sus principales estructuras y generar competitividad y marcha de mercados desregulados, como parte de las estrategias y acciones que llevarían a reformar a todo el aparato público

¹ Estudiante M.C. de la FACS-UNA.

² OCDE (2015), Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Publicado por acuerdo con la OCDE, París (Francia).

³ Martínez Rangel y Soto Reyes G. (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina Rubí Política y cultura. México ene. 2012. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003 versión impresa ISSN 0188-7742

Los expertos decían que los desequilibrios macroeconómicos monetarios y fiscales se corregirían permitiendo libertad a los actores privados de la esfera económica y financiera dando lugar a introducir políticas de subvenciones y a la vez de redistribución. Los lineamientos de despuntar la estabilización de la macroeconomía, sin enfatizar la satisfacción de las necesidades de la población, valiéndose de la mano invisible de los mercados y los efectos del derrame, implícitamente resolverían el problema de la pobreza y la desigualdad.

Reformularon medidas vitales eliminando algunas funciones gubernamentales, recortando gastos corrientes y de inversión, reduciendo personal del servicio público, privatizando, tercerizando, desregulando y descentralizando (Oszlak, 1999) las decisiones públicas.

Tales medidas se aplicaron a través de programas de ajustes definidos por decretos presidenciales, sin debates de los diversos sectores de la sociedad y buena parte de las organizaciones de cooperación internacional colaboraron para esto.

Todo lo antes indicado; un tiempo después muestra reveses, ya que la pobreza se profundizó y se ampliaron las brechas de desigualdad en la mayoría de los países. Las posibilidades de generar condiciones para desarrollar la región eran ambiguas. Esto ocurrió no solo con la primera sino además con la segunda generación de reformas en América Latina.

Las transformaciones vinieron de la mano del Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, entre otras organizaciones que al reconocer la fuerza de las organizaciones respecto al incremento de la pobreza y el aumento del conflicto social introdujeron diversas estrategias tales como la incentivación para el uso de herramientas de gerencia social que recuperaban pautas democráticas de participación, como el diagnóstico social participativo, la investigación acción participativa, el presupuesto participativo, entre otros que acompañaron a las medidas de las transiciones democráticas posdictaduras al aparato de políticas públicas en los países de América Latina.

La idea de volver más eficiente y eficaz al Estado, aunque sin poner en cuestión la centralidad del mercado estuvo por detrás de todas las reformas neoliberales. Según Fleury S. (1999), la orientación de la reforma puso énfasis en la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad para el buen funcionamiento de los mercados y de gobiernos que, en sus versiones oficiales, se enmarcaban en la democracia.

Se buscaba mejorar el aparato público mediante las reformas de la administración pública, la justicia y la legislación laboral y de antimonopolio, para reducir la corrupción, etc., garantizar contratos y preservar la competencia entre los agentes económicos.

Las reformas tributarias eran otra estrategia, así como la inversión en capital humano, políticas sociales eficientes y descentralización del poder político e incremento del poder local con la participación de la comunidad. Así; buscaban revitalizar el papel del aparato público para transferir modelos supuestamente exitosos de gestión empresarial, al aparato público, para reinventar la acción estatal y orientarse hacia los resultados buscados por las reformas neoliberales.

1.3 CONTEXTO NACIONAL: REFORMAS EN PARAGUAY

Muchas fueron las maneras en que se intentaron introducir las reformas neoliberales, desde la caída de la dictadura militar de Stroessner. Los procesos de reforma del Estado en Paraguay fueron visibles con el conjunto de experimentos de descentralización de la administración del Estado y las diversas medidas de tercerización del servicio público a fines de los 90 y la primera década del 2000.

Después de los años ochenta del siglo pasado, se aplicaron una serie de reformas en América Latina. En los noventa, esas medidas se orientaron a la estabilización macroeconómica, a la apertura del comercio exterior y a la reforma del Estado.

Estas iniciativas que forman parte del llamado Consenso de Washington, han alcanzado logros y también han demostrado limitaciones propias de la economía de mercado, que, en el caso de América Latina, se expresaban por bajos niveles de crecimiento económico y escaso impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que trajo críticas respecto a los resultados del Consenso de Washington.

Se planteaban políticas que buscaban reposicionar al Estado como agente que asegure las bases para el desarrollo económico. En ese contexto, el Paraguay al igual que los demás países de la región; fue influenciado, aunque con particularidades y limitaciones propias en la implementación de políticas públicas que nunca fueron enteramente desarrolladas.

La cooperación internacional ha venido publicando diagnósticos y propuestas de políticas públicas para las diferentes administraciones de gobierno del período democrático y en los últimos treinta años los estudios sobre la economía y las políticas públicas muestran

reconfiguraciones técnicas del sector público y profesionales especializados, sin un balance certero sobre las reformas de políticas públicas aplicadas en el país, sus logros y limitaciones. La necesidad de una visión de conjunto sobre el camino andado, la situación presente y los retos del futuro de traducen en estas narrativas de diversos estamentos de la sociedad civil en las que se demandan más políticas públicas, lo que indica una disparidad con las medidas reduccionistas.

Las Políticas Públicas en “lo social”, a su vez combinan una historia económica de Paraguay sin industrialización relevante en el siglo pasado, tiempos, procesos históricos y particularidades económicas que peculiarizan a Paraguay en el contexto internacional. Las tramas históricas, coyunturas y determinaciones en cuanto a su modelo de desarrollo, impuestas a nuestro país desde afuera indican la necesidad de refundar indagaciones, para que la comunidad académica revise el tema Políticas Publicas, combinando lo económico, político, social y cultural de nuestro país (García, 2023).

La década del ochenta en América Latina experimentó la salida de los regímenes autoritarios y el retorno a la democracia y de los gobiernos civiles. En el caso del Paraguay, el derrocamiento del régimen de Stroessner en 1989 abría la posibilidad de iniciar un proceso democrático permanente en el país.

Al mismo tiempo el contexto regional e internacional de principios de los noventa se caracterizaba por políticas de ajuste y reformas para los países en desarrollo altamente endeudados, proteccionistas y con una alta intervención del Estado en la economía (Consenso de Washington). Se asistía a un fuerte proceso de globalización financiera y comercial y de iniciativas regionales de integración económica, nuevas que empujaban hacia una gran apertura económica (Borda, Masi 2011).

La economía paraguaya no compartía necesariamente las mismas características de países similares en la región. Es decir, era la que presentaba mayor equilibrio macroeconómico, mayor apertura comercial y menor participación del Estado en las actividades económicas (Borda, Masi 2011). Sin embargo, su mercado se caracterizaba por alta informalidad y el Estado, por la debilidad de sus instituciones y de sus políticas regulatorias. Estas limitaciones del mercado y del Estado en Paraguay tenían como causas las prácticas clientelares y de corrupción que el régimen autoritario había dejado como herencia, tal situación; planteaba la necesidad de un conjunto de reformas económicas e institucionales.

En tiempos de dictadura de Stroessner, el entrampamiento de las instituciones sostenedoras del régimen como el Estado, las FF AA, el Partido y sus aliados se convirtieron en estrategias contrarias a una reforma neoliberal al momento de querer implementarse desde recomendaciones de organismos internacionales. Sin embargo, algunas medidas como la participación a través de la descentralización, los consejos locales de salud, educación, etc., eran medidas sintonizantes con el contexto democrático.

Así; la participación y la representatividad de la misma en la toma de decisiones fueron estimulados por organismos nacionales y cooperación internacional, tanto respecto a la democracia, como a la gobernabilidad. Las acciones multiactorales planteadas en los procesos de reformas se enlentecieron en unos lugares y fueron más efectivos en otros, estando mediados por sectores políticos mandantes.

Así; durante la transición democrática, la persistencia del caudillismo entremezclada con el modelo económico de Paraguay volcado para la exportación ganadera y agrícola, con escasa diversificación y alta desigualdad tal como indica Borda (2007), conviven en la década del 90, con cierta estabilidad, aunque también con endeudamiento externo importante, de nuestro país.

Nickson (2005) plantea que los intentos de Reforma posteriores a la dictadura, fueron impulsados por instituciones internacionales que actuaban bajo mandatos del Consenso de Washington. Así; en medio de disputas, por el proceso de privatización de las empresas públicas durante los gobiernos de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Luis Ángel González Macchi (1999-2003), con la aprobación de la Ley 126/91 que introdujo la privatización de empresas del Estado, se desconsideró a la ciudadanía. Esto condujo a ser mal visto el proceso privatizador. En el año 2000, una ley núm. 1615 reorganizaba y transformaba a las Entidades Públicas Descentralizadas para “modernizar” a los organismos de la Administración Central, argumentando la necesidad de legitimidad y transparencia. Para entonces las organizaciones internacionales de resistencia ya habían difundido, probables agendas neoliberales a implementarse, además de la desconfianza que generaban en las organizaciones sociales de Paraguay con trayectoria de movimientos sociales, las reformas neoliberales planteadas, lo que generó oposición de movimientos sociales, trabajadores, campesinos, indígenas, etc.

En tiempos más recientes; año 2013 durante el gobierno de Cartes, se aprobó la Ley de Alianza Público-Privada (APP), con oposición de diversos sectores sociales quienes planteaban se trataba de una ley de privatizaciones disimuladas.

Así; reconociendo que los intentos de Reformas en Paraguay, fueron tardías y lentas respecto a otros países de la región; a pesar de inconclusas y discontinuas, estuvieron marcadas por dificultades para establecer consensos políticos.

Las reformas del actual proceso plantean además de nuevas maneras de producción, también otras nuevas formas de intensificación de la acumulación, lo que configura determinado tipo de relación entre el estado y la sociedad. Mas allá de las críticas y elogios de quienes argumentan su eficacia y eficiencia; el neoliberalismo había tomado cuenta de todo el planeta tierra en los 90, por tanto las determinaciones sobre un país como Paraguay ya serían irreversibles en su totalidad, aun asumiendo el importancia de las resistencias ciudadanas y de los movimientos sociales tradicionales y contemporáneos, para reducir o retrasar las reformas neoliberales.

Los procesos actuales se identifican más visiblemente desde mitad del siglo XX y se constituye en la 3ra fase del imperialismo atendiendo a Netto en Braz (2006). Se trata de un conjunto articulado de modificaciones políticas y culturales de los años dorados del capitalismo monopolista que en su primera fase fue la mundialización del capital, se basó en un modo de funcionamiento del capitalismo, predominantemente financiero rentista y situado en la extensión del imperialismo (Netto en Braz, 2006, p. 211).

Desde 1970 la serie de críticas al sistema capitalista en una versión democrática que asocia el modelo de producción taylorista- fordista y la intervención estatal keynesiana en el control de la crisis, expande el mercado y las tasas de lucro del gran capital junto a la ampliación de los servicios de consumo, de bienes y servicios por la clase trabajadora.

El agotamiento de esa onda expansiva en el que el lucro en los EEUU, Japón, Gran Bretaña, Alemania Occidental, hicieron que los países capitalistas vivenciasen una larga onda recesiva en las que las crisis se tornan dominantes y repercuten hasta nuestros días, constituyen el contexto neoliberal desde la década del 70, introduciendo en el proceso de acumulación, y expansión del capitalismo, tanto el modelo económico, así como movimiento político (Harvey, 2008).

El neoliberalismo es principalmente una teoría de las prácticas político-económicas que propone que la mejor manera de promover el bienestar humano es liberando las libertades y capacidades empresariales individuales dentro de una estructura institucional caracterizada por derechos sólidos a la propiedad privada, los mercados con libre circulación (Harvey, 2008, p. 12).

1.4 CONDICIONAMIENTOS HISTORICOS PARA ENTENDER EL TRAYECTO ECONOMICO Y POLITICO DE PARAGUAY

Las reformas en el Paraguay actual están marcadas por las peculiaridades del desarrollo económico, político y social del país.

El hecho de que la industrialización del Paraguay haya sido muy tardía (siendo que la misma sólo es significativa a partir de la década de los 70) estableció particularidades en la conformación de la clase trabajadora y en el surgimiento de la "cuestión social".

La particularidad económica del Paraguay, sin embargo, no se caracteriza estrictamente por una diferencia abismal, en el sentido de que, la lentitud del desarrollo económico paraguayo, permeada por los condicionamientos capitalistas internacionales, se colocó en el escenario nacional, en menor grado que en otros países, igual a lo que se manifestó en otros países industrializados.

Como ejemplo concreto de esta similitud, mencionamos la creación de instituciones y organizaciones de asistencia pertenecientes al Estado, como respuesta a los problemas de la desigualdad de la pobreza etc., y para implementar las distintas tareas de asistencia, se dieron la apertura de las instituciones asistenciales estatales en nuestro país.

En lo que señalamos como peculiar es importante tener en cuenta que hay dos componentes elementares, estrechamente vinculados entre sí: - el estancamiento del proceso económico paraguayo, lo que convierte Paraguay en un país de mayor dependencia entre los países dependientes; y - la aparición de la "cuestión social", entendida como la participación activa de los trabajadores en el contexto político, lo que movilizó al país en las primeras décadas del siglo XX.

El Paraguay a lo largo de su historia económica registra preferentemente una producción primaria con predominio de la manufactura agrícola. Según Miranda (1979), desde que Paraguay se independizó de España (1811) es posible percibir momentos muy particulares del desarrollo, que van desde esa época hasta el término de la guerra de la "Triple Alianza", seguido por el momento que se extiende hasta los años 70, y el último que se inicia en los años 80 del siglo XX, cuando la economía del país está marcada por la crisis del petróleo en el contexto internacional. Es importante recordar que, desde el año 1972, la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Itaipu ha impulsado la economía del Paraguay, que experimentó una caída en los años 80.

En la concepción de Marx (1975:49) el capitalismo es la forma socioeconómica basada en la propiedad privada capitalista de los medios de producción y en la explotación del trabajo asalariado por el capital, observamos que el capitalismo es un modo específico de producción, lo que significa que las relaciones de compra y venta colocan una dinámica propia en la vida de la sociedad y establecen relaciones de producción.

De acuerdo con esta concepción, se observa que es pertinente la inserción de los estudiosos paraguayos (que tratan de los aspectos económicos, sociales y políticos), cuando muestran que el capitalismo en su forma más típica se introdujo en el Paraguay a partir de los años 70 del siglo XX. Diversos autores, entre ellos; como Birch (1983), Céspedes (1986), Fogel (1993), Molinier (1983), Hill (1980), así como otros que estudian los cambios económicos-sociales en el Paraguay (tales como el crecimiento de la construcción civil y la industria en el momento conocido como el "Boom" de Itaipu, en colaboración con la mutación de los procesos de urbanización, cambios ideoculturales en el área rural etc.) explican que el dinamismo de los años 70 hizo que Paraguay avance, en un proceso retardatario y particular que se desarrolló en el contexto del capitalismo internacional. Paraguay, en el contexto del capitalismo internacional, desde la época en la cual la Inglaterra fue una potencia mundial hasta la actualidad, es la subordinación y la inexistencia de condiciones adecuadas para la mayor acumulación, producción y distribución capitalista. La incorporación de los países no estrictamente capitalistas, tales como Paraguay, sin embargo, permitió al capital su reproducción ampliada como contribución para la fase de acumulación. Fernández Florestan (1987:203) explica que en el comienzo de una transición que se inauguró bajo la hegemonía de la oligarquía se recompone la estructura del poder, alineando el poder burgués y la dominación burguesa. Esta burguesía (u oligarquía) se conforma en torno a las plantaciones y ciudades, transformando el comercio en punto de encuentro y en una zona en la cual se definen los intereses comunes. Basado en la consideración de Fernández, podemos decir que, en el caso del Paraguay, el sistema mercantil, engendrado por la expansión del capitalismo mundial, no rompió de inmediato con las prácticas precapitalistas de producción. La eficacia y las garantías, que al nivel internacional las naciones con poder económico aseguraban, convirtieron Paraguay en un país con la subalternidad ideal para cumplir las disposiciones del capitalismo avanzado. Otro autor, esta vez; Oliveira (1981) critica el economicismo de los análisis que apartan las condiciones económicas de las políticas como un vicio metodológico, muestra que existen componentes del desarrollo y

subdesarrollo que van más allá de las explicaciones económicas. En este sentido, debemos rescatar de este autor la importancia de las condiciones políticas que se desarrollan con el sistema económico:

"(...) el concepto de subdesarrollo como una formación histórico-económico singular constituida en torno a la oposición formal a un sector atrasado" y un sector moderno no se sostiene como singularidad: este tipo de dualidad es identificable no solamente en casi todos los sistemas, como en casi todos los períodos (...) el subdesarrollo es precisamente una producción de la expansión del capitalismo (...) en la mayoría de los casos, las economías preindustriales de América Latina fueron creadas por la expansión del capitalismo mundial, como reserva de la acumulación primitiva del sistema global: en pocas palabras el "subdesarrollo" es una formación capitalista y no simplemente histórica" (1984:12).

Al realizar la crítica a la explicación cepalina sobre el crecimiento de las economías latinoamericanas, aclara la necesidad de explicar la naturaleza capitalista o precapitalista de las economías primario-exportadoras. Notamos que el caso paraguayo tiene alguna similitud con el de Brasil de acuerdo a las explicaciones de Cardoso de Mello. Además; Cardoso de Melo (1994:30). El Paraguay, a lo largo de su historia, registra preferentemente una producción primaria, con un predominio de las manufacturas y la agricultura. A diferencia de otros países de América Latina, Paraguay no tenía reservas de metales preciosos en el momento en que los colonizadores españoles llegaron, iniciando la exploración de los recursos naturales. Este antecedente es esencial para explicar el predominio de la economía agraria basada en los pequeños productores, que existe desde hace muchos años en el Paraguay.

En este sentido, es importante señalar que la actual capital del Paraguay, Asunción, en su fundación, fue el centro de la colonización española de toda la región del Plata, y al estar situada en el mediterráneo de la bahía del "Río de la Plata" sirvió a los españoles como un lugar de sumisión de las tribus guaraníes, así como también fue el territorio en el que se reprodujo una gran población mestiza.

El antecedente histórico relevante del siglo XVI y hasta finales del siglo XVIII, en el que la tierra fértil en ambos lados del Río Paraná fue un lugar de producción principalmente del tabaco y yerba mate para la producción agrícola e industrial de los colonos en el Paraguay es indicativa de la internacionalización, reducida a la comercialización establecida preferentemente con el Alto Perú, Chile, Buenos Aires y otras provincias

argentinas. La producción agrícola de la población indígena en el Paraguay, no muy destacada en la literatura económica, política o social en el país, fue relevante en los siglos XVI, XVII y XVIII. La explotación a la que fueron sometidos los indígenas en ese momento revela, junto con los trabajadores del campo, un hecho digno de mención; entre 1719 y hasta 1735, un movimiento llamado "La Revolución de los Comuneros" puso en conflicto los "chacareros" (en su mayoría indígenas que trabajaban en la agricultura), los "encomenderos" (los españoles que tenían concesiones y custodiaban la producción) y los jesuitas, que exploraran económicamente a los indígenas. A este respecto, Miranda (1979:103) afirma que la nación paraguaya se conformó de la mezcla hispano-guaraní y de la separación de los centros de poder colonial y los comuneros.

La autonomía económica que tuvo Paraguay en el gobierno de Francia y López había permitido su enriquecimiento, así como la ampliación de bienes de capital y convenio con técnicos europeos para la instalación y funcionamiento del ferrocarril, del arsenal, de la siderurgia y del sistema de comunicaciones y prensa, todo eso sin necesidad de hacer préstamos externos.

La política de independencia económica del Paraguay, que va desde 1842 hasta 1870, finiquitó en la guerra de la "Triple Alianza", en la que Argentina, Brasil y Uruguay prácticamente eliminaron Paraguay. Para acercarse a la magnitud que tuvo este exterminio, señalamos que hasta 1920, medio siglo después de la guerra (que duró desde 1865 hasta 1870), Paraguay no logró recuperarse. Como consecuencia de la guerra, la población se redujo a 200 mil paraguayos, de los cuales casi 90% eran mujeres y niños. Para tener una idea del lento crecimiento de la población en el período de la posguerra, se observó que, en 1920, 50 años después del fin de la guerra, la población del país era todavía sólo 700 000 habitantes. El Paraguay se mantuvo en una posición de dilación y con estructuras económicas y políticas no muy diferente de las del final de la guerra.

1.5 PARAGUAY DISPONIBILIZA RECURSOS ECONOMICOS PARA EL MERCADO MUNDIAL - MODELO AGROEXPORTADOR

El presente de Paraguay esta pautado por su antecedente histórico en el que; se sometió al capitalismo internacional con trabajos agropecuarios y escasos habitantes, así como desmembramiento y pérdida de territorios, que fueron negociados por Argentina, Uruguay y Brasil, después de la guerra de la triple alianza con profundas limitaciones en

el contexto económico y social (Molinier, 1983). Al final de la guerra Triple Alianza", 16.329 leguas cuadradas, de un total de 16.590 que era la superficie del Paraguay, correspondían al dominio del Estado. Esto significa que 97,8% del territorio estaba en manos del poder público - estatal y sólo 2,3% que constituía las 261 leguas cuadradas, era privado. Paraguay había salido de la guerra con muchas deudas y se vio obligado a realizar los primeros préstamos extranjeros, lo que trajo la necesidad de vender al precio de oferta el 98% de las tierras estatales y modificar la legislación abriendo las puertas a los colonos – capitalistas extranjeros.

En ese momento, a nivel internacional se necesitaban condiciones para un nuevo arranque de acumulación con la apertura de territorios no capitalistas, que eran capaces de permitir al capital la producción ampliada y entrar en la fase de acumulación. En este sentido, Paraguay hizo un total traspaso de sus recursos a la potencia de este momento que era Inglaterra.

Después de la primera mitad del siglo XIX, casi un tercio de la humanidad ya estaba sometida a un nuevo modo de producción, incluso los territorios sobre los cuales dominaban los métodos de producción feudales, similares o precapitalistas, pasaron desde entonces a sufrir la dominación económica y política de este régimen y a perder algunos años después, los otros de su independencia.

Lo que pretendemos mostrar con estas aclaraciones es que los condicionamientos internacionales que llevaron al Paraguay a introducirse en el capitalismo mundial desventajosamente anteceden a las manifestaciones ya presentadas en el siglo pasado. Pero la característica central tanto en la posguerra de la Triple Alianza, como en las cuatro décadas estudiadas en esta tesis es la posición de inferioridad económica del Paraguay en el ámbito de la competencia extranjera.

Posteriormente; en Paraguay hubo golpes e insurrecciones militares y las guerras civiles que influyeron en la época y configuraron las formas más comunes de cambio gubernamental. Entre 1908 y 1912, se sucedieron 7 presidentes de la República debido a múltiples confrontaciones armadas y de los sectores partidarios, así como conflictos estimulados por capitales extranjeros. Además de las exigencias de los trabajadores predominantes en las primeras décadas del siglo XX, en febrero de 1936, un movimiento popular para la reforma y la denominada "revolución febrerista" estableció legislación de beneficios sociales.

Por tano; el Dr. Rafael Franco, al asumir la Presidencia de la República en 1936 inauguró, una serie de cambios que a nuestro modo de ver; fueron animados, por un lado, por la suma de factores antes indicados (el descontento de excombatientes de la guerra del Chaco y por las reivindicaciones sociales). Estas reformas sociales representan una clara expresión de la respuesta del Estado ante las sublevaciones de los trabajadores. Pero el objetivo de estas reformas fue reducir la tensión, al entrar en acuerdo con las disposiciones económicas externas de modo a crear las condiciones, para incorporar a los trabajadores en los ámbitos de producción que a nivel externo corresponderían a Paraguay en el ámbito del capitalismo mundial.

En 1936 se creó el Ministerio de Salud Pública atendiendo los reclamos de los trabajadores de atención a la salud; se amplió la atención del Estado al área de la educación y de la producción agrícola. También se legalizaron las 8 horas de trabajo, el control de empresas extranjeras y el descanso dominical, etc. Pero, este proceso de reforma social se ha interrumpido a mediados de 1938, desde el corte de este movimiento, se instituyó en el Paraguay un Estado interventor en la economía y en la nueva constitución. En 1940, se estableció un estatuto agrario, que formuló la ley de los derechos de las personas a la tierra, el papel dominante del Estado en todo el territorio nacional y la formación del Departamento de Tierras y Colonias, como parte del Instituto de Reforma Agraria. En 1943, se creó el IPS - Instituto de Previsión Social, con cobertura de atención a la salud y el seguro social, existiendo en los años 40 una organización de trabajadores denominada COS Consejo Obrero del Paraguay. En 1948, fue creado el Ministerio de Justicia y Trabajo, en fin; entre 1943 y 1948; se estructuran numerosos otros eslabones o estructuras institucionales del Estado con las denominaciones que usaban en ese entonces tales como; el Ministerio del Interior y Justicia; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de Industria y Comercio; el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; el Ministerio de Defensa Nacional; y se re estructura el Ministerio de Salud Pública y Previsión Nacional (planteando funciones para algunas situaciones de riesgos y los riesgos pasan a constituir la categoría básica, para planteamientos sobre la Protección Social; años más tarde). Unos de los episodios relevantes de la clase trabajadora paraguaya, irrumpiendo en el escenario nacional para imponerse como clase; fue el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), que constituyó una rearticulación de los movimientos sociales que más tarde vuelve a tensionar el escenario nacional.

Así; la política social juega un rol fundamental (no apenas en la redistribución del ingreso) sino en su función compensadora de las desigualdades sociales colocándose prácticamente como; la portadora y la realizadora de la justicia social. En tanto la política económica se ubica como garante de la acumulación, la política social se muestra en la esfera de la distribución, que en el sistema que conocemos (el capitalista) no es lo mismo, vale decir que; se acumula más (en manos de pocos; en el caso de Paraguay en manos del 3% de la población) de lo que se distribuye. Sin embargo, existen instituciones, planes programas, etc. que las implementan acciones para armonizar esto; que, en este trabajo, vemos en la década del 40, pasa a configura toda la estructura institucional, formal, legal en el país, de forma abarcativa.

A partir de estos supuestos y observando los datos oficiales actuales (MSPyBS, MEC, DGEEC⁴, etc.); vemos que el Paraguay; nunca tuvo, ni tiene una política social universal (en cuanto a salud, educación, empleo, etc.), aunque la constitución nacional (que rige desde 1992, ni la anterior que regía en tiempos de la dictadura) así lo dispongan.

En Paraguay; la política social tiene beneficiarios desde su institucionalización (posreformas iniciadas en 1936 y más específicamente en la década del 40 y años siguientes) sin embargo; solamente a algunos segmentos más o menos formales o asalariados y contribuyentes al IPS, etc. abraza de forma compleja en materia de Salud. Se introduce recién en la segunda mitad de la década del 90; diferenciaciones que se suman y combinan a los planes sociales ya existentes, nos referimos a los que se destinan a los o indigentes (extremos pobres) y quienes se derivan de tal caracterización estructural de la sociedad. Este es un supuesto que levantamos, a partir de que el acceso universal supone que en la práctica; exista suficiente disponibilidad y fácil acceso a servicios públicos de salud, educación, vivienda, empleo, alimentación, entre otros. El Paraguay aun cuenta con distritos o comunidades rurales en los cuales el puesto de salud y/o la escuela están muy distantes; o no existe suficientes recursos humanos formados para atender las demandas requeridas en ese territorio, etc. Señalamos también que; lo antes mencionado guarda relación con la creación de la Secretaría Técnica de Planificación, que depende directamente del presidente para los asuntos relacionados con la planificación estratégica a corto, mediano y largo plazo. Para situar la emergencia de la planificación como práctica política en Paraguay; vemos que entre los años 50 y 60 por la influencia externa que se inspiró en Keynes; quien apuntaba a instalar un sistema de economía mixta, con empresas estatales productoras y abastecedoras de servicios, a la espera de que el sector

empresarial privado nacional (aunque muy inicialmente), se fuera conformando. Para cerrar esta caracterización inicial de Paraguay, recordamos a Borda y Caballero (2020) quienes dicen que la economía del Paraguay experimentó tres diferentes etapas de crecimiento entre 1961 y 2018. 1°.) Tuvo crecimiento acelerado, expansión de la frontera agrícola y construcción de Itaipú entre 1961 y 1983; 2°.) Crecimiento lento, choques externos y crisis financiera entre 1984 y 2002; y, 3°.) Retorno al crecimiento a través del superciclo de las materias primas y estabilidad macroeconómica entre 2003 y 2018.

Estas etapas estuvieron asociadas a las variaciones de las políticas macroeconómicas y de las instituciones que las ejecutaron. Nuestra hipótesis de que las políticas económicas explican en gran medida a las políticas sociales y a las reformas; cobran importancia, debido a que; la historia de Paraguay tuvo más políticas contractivas y expansivas en lo económico y políticas de contención, en lo social.

Respecto a las políticas económicas para Borda y Caballero (2020); los cambios en los mercados externos, los efectos del clima en la oferta y la demanda de la producción y el conjunto de la actividad económica, así como la situación de la región y las políticas adoptadas por países, con influencia en la economía global influenciaron a Paraguay. Estas; son consecuencia de crisis económicas, restricciones domésticas relacionadas a la vigencia del Estado de Derecho, la disponibilidad de infraestructura, de recursos humanos calificados, de tecnología y de recursos naturales. En tal sentido; el crecimiento no es el objetivo de una sociedad, ni se agota en la idea misma del crecimiento económico. El desarrollo económico es necesario para abracar mejoras a toda la población nacional que, implica que la sociedad crece cuando se amplía el bienestar.

Entonces, en Paraguay, mientras en la segunda mitad del siglo XX los países centrales aumentaron su producción a través de la industria y la tecnología, concentrando unidades productivas que dieron origen a monopolios que aceleraron la acumulación y dieron fuerza al capital¹¹¹, América Latina sufrió con el aumento sustancial de la extracción de plusvalía absoluta y relativa (MARINI, 2008).

Es decir, lo que estaba pasando en el mundo tenía un impacto directo en la región, incluido Paraguay. Estos hechos profundizaron la consolidación del imperialismo en diferentes momentos a través de dos episodios centrales ocurridos en la primera mitad del siglo XX:

- a) la desorganización impuesta por mercado mundial a través de la crisis de 1929 y las guerras por la hegemonía mundial en 1914 y 1939,
- b) este proceso terminó reforzando a EE.UU. como centro hegemónico del imperialismo

enfrentándose, hasta finales de los años 1980, al campo socialista liderado por la URSS. Marini (2008) caracterizarán este proceso como hipertrofia del sistema estatal a medida que se convierte en un agente con predominante aplicación financiera fuera de las fronteras nacionales a través de préstamos al sector público e inversiones de extranjeros. Las economías periféricas, controladas por la superexplotación de la fuerza laboral, sufren ser espacios crecientes para generalizar el valor agregado de los centros integradores, contexto que deja a los países latinoamericanos como dependientes, lo que equivale a ninguna industria nacional importante. En Paraguay se impone la economía primaria exportadora, mientras la industrialización centrado en la sustitución de importaciones se está desarrollando en Argentina, Brasil y México, especialmente. Esto crea una interfaz entre la economía agraria y la industrial en Estados Unidos.

América Latina para Marini (2008) y Fernando Henrique Cardoso junto a Faletto (2009), aunque con rasgos y perspectivas diferentes, considerando que Marini cuenta con marco interpretativo marxista y Cardozo junto a Faletto se apoyan en el estructuralismo cepalino, caracterizan este proceso como de revolución burguesa latinoamericana: dependiente y llevada a cabo a través de estrategias coloniales.

Esta mirada que es histórica, sin obstáculo a ser al mismo tiempo; económica, política, social y ética, deriva en el crecimiento estimulado durante muy largo periodo centrado en la acumulación de riqueza en un sector de la sociedad y no anclado en los seres humanos. Vale decir; que hoy lejos de estimular hacia un mercado laboral que proteja a los trabajadores y generar tributos para aumentar la capacidad del Estado, para apuntar a crecimientos que contribuyan al desarrollo de todos y todas, se estimula un crecimiento económico que no siempre trae desarrollo. Esta afirmación interesa en la medida que el indicativo de las reformas descritas en adelante, observadas en el año 2024, no muestran conexión con un modelo de desarrollo que potencie al bienestar de todos y todas, dando la impresión de su conexión predominante con el crecimiento económico.

⁴ MSPyBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), MEC (Ministerio de Educación y Ciencias), y DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, hoy INE Instituto Nacional de Estadísticas)

CAPITULO II:

**REFORMAS EN LA
EDUCACIÓN SUPERIOR**

CAPITULO II:

REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1 ¿EN QUE CONSISTE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR en el 2024?

Consiste básicamente en:

a. La modificación de la Ley del CONES en el que el MEC asume la rectoría del sistema educativo, afectando a la autonomía universitaria de la educación superior. Se basa en el argumento discursivo de las autoridades en los medios de comunicación, que dicen respecto a los retos actuales de la educación superior en Paraguay, atravesando un momento complejo que demanda análisis crítico de las políticas educativas actuales y acciones delante del aumento en la matrícula estudiantil y los avances en tecnologías educativas. Sin embargo; las discrepancias que se generaron en el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), una universidad privada, el viceministro de Educación Superior, Federico Mora y otros actores, se constituyó en razón para justificar la necesidad de que el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), ejerza efectivamente la rectoría de la educación universitaria¹. Plantean la necesidad de una rectoría articulada a todo el sistema educativo en el país, considerando que; persisten discrepancias entre el número de graduados, sus posiciones laborales y el crecimiento económico.

El modelo de rectoría planteado en el año 2024; aparentemente se propone plantear propuestas que busquen reformar regulaciones actuales, destacando la importancia de revisar diversos temas pendientes en la educación superior, como la internacionalización como fin misional y reevaluar criterios evaluativos. Enfatizan, además, la necesidad de innovar las estrategias para la capacitación continua frente al avance tecnológico². Conectan la educación superior con las demandas del mercado laboral, incorporando aspectos sociales y humanos en la formación. También presentan la interdisciplinariedad como esencial, promoviendo una comprensión integral de sistemas y procesos sociales mediante cambios curriculares. Esta reforma dice buscar no solo mejorar la calidad académica, sino formar individuos éticos y conscientes socialmente, para contribuir al progreso social sostenible. Dicho análisis es presentado para sentar las bases críticas, considerando la integración del conocimiento científico en la elaboración de políticas públicas vinculadas a la educación

¹ <https://www.ultimahora.com/tras-friccion-en-cones-el-mec-plantea-ejercer-rectoria-de-educacion-superior>

² Según ÚH mayo 25, 2024, el proyecto de Ley con aprobación del Congreso Nacional, fue presentado por el MEC, cambiando el artículo 7 de la Ley 4995/2013 de Educación Superior, con la función actual de ser el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior.

Se modificaron los artículos 7 y 15 de la Ley de Educación Superior que decían respecto a que el Consejo de Educación Superior (CONES), era el organismo contralor consultivo encargado de proponer y coordinar políticas y programas de educación superior. Igualmente se argumenta la normativa prevista para cuestiones como la transparencia, la independencia y la objetividad pasa a ser presidido por el ministro de Educación y Ciencias.

b. La segunda reforma que afecta a la Educación Superior, junto a todo el sistema educativo, es la creación del RUE Registro Único del Estudiante de la Educación Superior y ficha digital de cada estudiante. El RUE se construye con apoyo de organismos internacionales e instancias oficiales nacionales. Se trata de un sistema de información que identifica a cada estudiante y simplifica los procesos académicos, que permite el uso de datos y de estadísticas al tiempo contar con datos de estudiantes e instituciones educativas.

c. La fundamentación para las reformas mencionadas, por tanto también la consideramos parte de la misma; es el uso de la Encuesta Nacional de la Educación Superior que mostró costos, carreras más requeridas y la dinámica del estudiante que estudia y trabaja, lo que según las autoridades nacionales; fue considerado en las mejoras de convocatorias de becas Gobierno del Paraguay para el 2025⁵.

La Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Superior (ENEES) 2024, muestra que solo uno de cada 10 universitarios en Paraguay logra terminar su carrera. Esto según los resultados finales del estudio impulsado por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), lo que indica rezagos importantes en un contexto y era democrática.

d. Igualmente forma parte de la reforma; que se moderniza la educación superior con el nuevo SNCA-PY Sistema de Créditos Académicos³. En el 2024, se desarrollan las revisiones y modernización de la educación superior, considerando que el Ministerio de

³ En la Universidad Nacional de Asunción (UNA), se desarrolló un acto de lanzamiento del Sistema Nacional de Créditos Académicos (SNCA-PY), herramienta estratégica establecida por la Resolución del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) n° 221/2024, diseñada para abordar desafíos como la baja tasa de graduación, la limitada movilidad estudiantil y el reconocimiento de estudios previos. Busca fortalecer la calidad académica a través de flexibilidad curricular, la acreditación de aprendizajes y mejora de eficiencia institucional.

Forma parte del proyecto «Impulsando la Calidad Educativa en Paraguay», con el objetivo de analizar los lineamientos y beneficios del SNCA-PY. La comitiva de la UNA estuvo encabezada por la Prof. Dra. Zully Vera de Molinas, rectora; el Prof. Dr. Miguel Torres Numbay, vicerrector; la Prof. Ing. Agr. María Victoria Ovelar, directora general Académica, y el Prof. Dr. Edgar Sánchez, director general de Postgrado y Relaciones Internacionales.

El acto también contó con la presencia del Prof. Dr. Luis Fernando Ramírez, ministro de Educación y Ciencias (MEC), y del Prof. Dr. Federico Mora, viceministro de Educación Superior (VES-MEC), así como de directivos y representantes de Institutos de Educación Superior. La rectora de la UNA destacó que el nuevo sistema representa un logro sin precedentes en la historia de la educación superior en el país.

<https://www.una.py/sistema-nacional-de-creditos-academicos-busca-fortalecer-la-educacion-superior-del-pais>

Educación y Ciencias (MEC) y el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) han presentado oficialmente el Sistema Nacional de Créditos Académicos, para la estandarización de los procesos académicos en el país. El SNCA-PY introduce el Crédito Académico Paraguayo (CAP), una medida que evalúa de manera precisa el esfuerzo académico de los estudiantes, considerando tanto las horas de clase como el estudio independiente de esta medida que permitirá una comparación de logros académicos a nivel internacional.

Esto supone un sistema denominado SNCA-PY responsable de la mejorar en la movilidad estudiantil, pudiendo los estudiantes tener la oportunidad de transferir créditos entre diferentes universidades, tanto a nivel nacional como internacional. Esto facilita la continuidad y diversidad de estudios y el sistema se caracteriza por su flexibilidad curricular, lo que permite a estudiantes, adaptar su trayectoria académica según sus intereses y necesidades específicas.

Al estandarizar los créditos académicos conforme a criterios internacionales, se fomenta un mayor flujo de intercambio y colaboración con instituciones educativas de todo el mundo. Entonces, esto posibilita a estudiantes paraguayos realizar estancias en el extranjero y convalidar estudios con mayor facilidad, mientras que estudiantes internacionales tienen la posibilidad de venir a Paraguay para cursar programas de grado y posgrado.

Se plantea, además; la importancia de que los gobiernos trabajen unidos a las universidades, con un sistema de autorregulación por una educación superior de calidad y añaden las autoridades que, de los 400.000 estudiantes universitarios de Paraguay, un promedio de 100.000 sería de universidades públicas y 300.000 de universidades privadas⁶.

⁵www.abc.com.py/nacionales/2024/06/20/cones-federico-mora-promete-impulsar-cambios-amplios-en-ley-de-educación-superior/

Los descontentos respecto a que el MEC Ministerio de Educación y Ciencias despoja de funciones y atribuciones al Consejo Nacional de Educación Superior (Cones), se expresaron no solamente desde las universidades públicas⁷, sino, inclusive desde el Consejo de Gobierno General de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA)⁸ al sostener que con eso el MEC tiene como principal objetivo modificar los alcances del artículo 7 de la actual Ley 4995/2013 de Educación Superior, y convertirlo en un órgano consultivo; privándole de su principal función actual, que constituye ser el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior.

El retroceso de la autonomía universitaria con la modificación del artículo 15° de la Ley de Educación Superior al establecer que la presidencia del CONES pertenece exclusivamente al Ministro de Educación, remite al sistema legal del pasado - Constitución de 1967, en el que todos los poderes se concentraban y pertenecían en exclusividad al Poder Ejecutivo, por tanto, eran contrarios a los principios democráticos.

La Ley de Educación superior había estado vigente por 15 años y finalmente aprobada en el 2013, inspirada en principios universales que rigen al sistema de educación superior, que significó durante los 10 años de vigencia y aplicación, un proceso de regularización, organización y transformación.

⁶ Según el Viceministro de Educación, viceministro de Educación Superior, Federico Mora, al inaugurar el funcionamiento del Registro Único de la Educación Superior, calificándolo como hito en la mejora de la calidad educativa en Paraguay. Esta publicación de IP, es del 16 de julio de 2024. <https://www.ip.gov.py/ip/2024/07/16/>

⁷ Durante la audiencia con legisladores, la máxima autoridad de la UNA manifestó que se analizaron las modificaciones propuestas desde el Consejo Superior Universitario de la UNA y por unanimidad se consideró que se mantengan los artículos 7 y 15 de dicha ley sin cambios, ya que podría afectar la autonomía universitaria en las decisiones académicas, administrativas y organizativas. También les exhortó a que se estudie profundamente la Ley 4995/2013 antes de realizar las modificaciones. La UNA reivindica autonomía universitaria ante legisladores. Publicado el:2024-06-14, en <https://www.una.py/la-una-reivindica-autonomia-universitaria-ante-legisladores>

⁸ La UCA se suma al rechazo del proyecto que modifica Ley de Educación Superior, tal como encontramos en [Ultimahora.com](https://www.ultimahora.com). 22 feb. 2025 <https://www.ultimahora.com>

“Nuestra interpretación es que; intereses no identificados, promovieron la alteración exclusivamente con fines particulares, ya que ninguna de las explicaciones que nos dieron sostienen fuertes argumentos para esto de afectar nuestra autonomía”⁹

Figuradamente, la inconstitucionalidad del proyecto de ley que modifica principios constitucionales vigentes, en especial lo previsto en el artículo 79 de la Constitución de 1992, establece que el gobierno de la universidad es y ha sido autónomo en nuestro país desde el año 1993. Con la Ley 136 “Ley de Universidades”, a partir del cual el órgano rector de la educación universitaria “Consejo de Universidades”, el mismo quedó integrado y dirigido por rectores¹⁰.

A su vez, la autonomía no es solo un principio sino una conquista legal, académica, científica y cultural que sostienen las auténticas verdades, inherentes al sistema de educación superior y propias del origen de las universidades. Así; el Consejo Superior Universitario de la UNA remitió al Poder Ejecutivo y al Legislativo, la postura de solicitar audiencia al presidente de la Cámara de Diputados para informar sobre el rechazo, postura asumida también por estudiantes de la FACSOS y Medicina de la UNA planteando que es regresivo, respecto a la Ley 4996/014 y defienden la postura de coordinar programas para la educación superior, indicando que el MEC no puede quedarse a cargo del CONES.

Si bien el sistema educativo de Paraguay requiere cambios urgentes debido a las preocupantes estadísticas referidas a la comprensión lectora y el rendimiento matemático de los estudiantes de todos los niveles, se suma a esto que, de 8.000 escuelas de todo el país, apenas alrededor de 500 están cuentan con conexión a internet¹¹.

⁹ MIC entrevistada Docente de la comitiva de la UNA participante en audiencias públicas sobre la afectación de la Ley de Educación Superior, respecto a la autonomía universitaria;

¹⁰ Entrevistada MIC, docente de la UNA, afirma “Sin embargo, el nuevo régimen propuesto quiere destruir el principio participativo y representativo, y devolver el poder a los, ministros y al Poder Ejecutivo, hecho que no puede ser considerado legítimo ni originario, advirtió. “Instamos a los legisladores, miembros electos por la soberanía popular, a revertir el citado proyecto de modificación de la Ley 4995/2013, manteniendo la actual legislación

“En nuestro país hace falta pensar lo local, hay ciudades que necesitan trabajar el campo, o vincularse más con la ganadería, el comercio etc., hace falta una matriz nacional de aprendizajes básicos con énfasis regionales discutidas con las mismas personas que son referentes en cada territorio”¹².

Si bien los señalamientos aquí presentados son líneas que entendemos forman parte de una reforma mayor; las autoridades de Educación Superior usan el recurso discursivo de la necesidad de más reformas a nivel nacional que tengan en cuenta las necesidades de cada región y que se sitúe al docente como uno de los actores principales en la transformación de la educación. Hablan de un enfoque colaborativo en el que se involucre a maestros, padres, familias, fuerzas vivas y económicas de todo el país.

2.2 CONTEXTO Y TIEMPO HISTÓRICO

EN EL QUE SE DESARROLLAN REFORMAS

EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Si observamos las políticas y programas del plan nacional de desarrollo 2030, con sus tres ejes 1°). Reducción de la pobreza y desarrollo social, 2°.) Crecimiento económico inclusivo y 3°.) inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada, notamos que cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: (i) la igualdad de oportunidades, (ii) la gestión pública eficiente y transparente, (iii) el ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) la sostenibilidad ambiental, la interacción de los 3 ejes estratégicos con las 4 líneas transversales, resulta en 12 estrategias se propone es ser guía para las políticas públicas, notamos algunos puntos de congruencia entre las reformas en la educación superior y este plan nacional.

¹¹ El ministro de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), Gustavo Villate, destacó en una reciente entrevista los retos que enfrenta Paraguay en materia de conectividad en las instituciones educativas. Según Villate, aunque el 90% de los paraguayos accede a internet a través de sus teléfonos móviles, solo el 8% de las escuelas tiene una conexión adecuada. 26/06/2024.

<https://mitic.gov.py/ministro-gustavo-villate-abordo-los-desafios-de-conectividad-en-instituciones-educativas/>

¹² Entrevistada ST. Técnica Pedagógica de la UNA

Sin embargo, la coincidencia de tales estrategias y el tiempo histórico actual y que al decir de Dubet (2004) se inicia en la década de los noventa, muestra un agotamiento del programa institucional de la escuela tradicional que se basa en un conjunto de valores y en la vocación del docente. Se trata de un tiempo en el que se plantea que la profesión reemplaza a la vocación y una serie de medidas y acciones en el marco de las políticas sociales neoliberales se muestra como respuesta o solución a las crisis con declinación del modelo tradicional.

Existe una respuesta liberal, que muestra ajustes sobre la educación no solamente de políticas sectoriales, sino a la orientación de la política económica que persigue el objetivo de incorporar a todas las sociedades y por tanto también a la paraguaya; a la economía global.

En el Consenso de Washington se establecieron medidas que pretendían la inclusión de América Latina a la economía global a través de la estabilización macroeconómica con apertura al mercado internacional. Entre los efectos directos las políticas educativas de financiación proveniente de instituciones multilaterales y de corporaciones financieras, traen aparejada la privatización, la descentralización, el papel central de los sistemas de evaluación educativa y la presión sobre el profesorado.

También existen efectos indirectos, según Bonal (2002) en un contexto de desconfianza generalizada hacia el Estado y con un sistema de protección social débil y segmentado. La reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad la reforma con descentralización, gobernabilidad, y atención urgente a la pobreza, etc. resuenan positivamente con reformas de partidos democráticos, movimientos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan para democratizar la política y la sociedad.

2.3LA EDUCACION COMO BIEN PUBLICO Y SU CORRELATO CON LA MERCANTILIZACION EN LA ACTUALIDAD.

El Plan Nacional de Educación 2024 adopta como principios orientadores para la gestión la: participación ciudadana, eficiencia, eficacia, transparencia, calidad y equidad, posicionando el paradigma en la formación docente.

“El plan nacional de educación deposita toda su carga en el docente, por tanto, debiera trabajar más con los institutos y facultades que forman docentes. Las reformas curriculares que se han implementado sin tener en cuenta la formación del docente han fracasado en

gran medida, por tanto, esto rige para para todos los niveles de la educación y por supuesto para la educación superior”¹³.

Si bien amerita debates la rectoría del MEC hoy tiene la conducción de la educación superior, y se encuentra con otras necesidades, como la de fortalecer temas antiguos como las mejoras necesarias en los alrededor de 200 Institutos de formación docente IFD tanto públicos como privados que necesitan fortalecer los IFD y enlazarlos con otras modernizaciones, como por ejemplo el relacionado al Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), que es el sistema de evaluación de la calidad de los aprendizajes y puede aportar a elaborar políticas educativas. Los sistemas informáticos, contribuirán mucho, así el RUE va a rastrear y monitorear el progreso de los aprendizajes, brindando un conteo preciso y confiable de cuántas personas están realmente asistiendo a las distintas unidades académicas. Todo referido a la distribución de los kits escolares, el programa hambre cero, etc. también representa un reto para el Ministerio de Educación, que requiere atención fundamental, construyendo la institucionalidad que requiere fortalecerse, si transferir la responsabilidad a otras instituciones de la política pública, realizando arreglos institucionales, sobre el nivel de coordinación que se requiere por ejemplo con el Ministerio de Desarrollo Social. Si observamos la Educación Superior en América Latina, en los últimos tiempos ha experimentado muchas situaciones que obligaron a los Sistemas y a las instituciones educativas adaptaciones profundas para dar respuestas a las exigencias regionales y nacionales, que tienen como fundamento las necesidades de adecuar las prácticas a los estándares del momento, y siempre con la mirada puesta en el constante devenir. La educación superior, tiene el desafío de enfocarse en las tendencias o perspectiva que tienen los países o realidades, a fin de generar condiciones de respuesta a los diferentes intereses que involucran a las personas, a las comunidades y a los integrantes de los diferentes países, teniendo en cuenta los impactos que generan el presupuesto bien destinado de los encargados en el orden de jerarquía de mandos en lo que concierne a las políticas educativas y sus aplicaciones en diferentes contextos.

¹³ Entrevistada MT; técnica pedagógica del MEC

Durante la última década, las principales transformaciones en la educación superior tienden a consolidar las lógicas de la sociedad de economía global. Esa concepción de la vida humana demanda un modelo de educación superior que brinde los mecanismos ideológicos necesarios para su expansión universal, y le ofrezca bases cognitivas y valorativas e instrumentos de desarrollo.

En este contexto, cada periodo que forma parte del proceso de la naturaleza de la Educación Superior, tiene sus características propias que al contrastar con los datos que guardamos en nuestra memoria, coinciden plenamente con la realidad que vivimos de manera cotidiana, de esta manera, lo que ocurre es que, en los documentos de investigación, encontramos lo que muchas veces hemos vivido, pero no nos percatamos o pasamos por alto.

Además de atender a problemas inmediatos y prácticos, la educación superior tiene el cometido de preservar las conquistas de la historia humana en los campos del conocimiento, del pensamiento, de las realizaciones artísticas y culturales, y, asimismo, anticiparse a la sociedad de su tiempo y buscar construir un futuro más acorde con los principios y valores que edifican la humanidad. Si el presente está lleno de incertidumbres, y acelerados son los cambios de diversa naturaleza, una grave cuestión se instala: ¿qué futuro deseamos, podemos y necesitamos “una propuesta teórico-práctica de las experiencias de aprendizaje básicas”, diversificadas e innovadoras, que las instituciones de enseñanza desarrollan en colaboración con su entorno a los estudiantes.

2.4 LOS ORGANOS DE EDUCACION SUPERIOR EN PARAGUAY

El CONES es órgano rector de la Educación Superior del Paraguay para habilitar carreras y la ANEAES para acreditar carreras. De esta forma lleva a cumplimiento lo establecido en la Ley 4995. Para evaluar a las carreras y a las instituciones del campo educativo, cada país posee un ente regulador. En Paraguay, la institución estatal que se dedica a esta tarea es la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Este organismo de control ha creado una metodología de evaluación que permite medir la calidad de las entidades educativas y, a partir de ello, evaluar si son merecedoras de la certificación oficial.

El objetivo de ANAES es ser una institución de referencia a nivel nacional e internacional y producir cambios significativos dentro del sistema educativo de Paraguay. Por ello, otorga acreditaciones para carreras de grado, de posgrado y a nivel institucional. El organismo lleva adelante los procesos que permiten reconocer la eficacia, integridad y solvencia académica de las universidades públicas y privadas del país.

Para evaluar a las carreras y a las instituciones del campo educativo, cada país posee un ente regulador. En Paraguay, la institución estatal que se dedica a esta tarea es la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Este organismo de control ha creado una metodología de evaluación que permite medir la calidad de las entidades educativas y, a partir de ello, evaluar si son merecedoras de la certificación oficial.

El objetivo de ANAES es ser una institución de referencia a nivel nacional e internacional y producir cambios significativos dentro del sistema educativo de Paraguay. Por ello, otorga acreditaciones para carreras de grado, de posgrado y a nivel institucional. El organismo lleva adelante los procesos que permiten reconocer la eficacia, integridad y solvencia académica de las universidades públicas y privadas del país.

La ANEAES evalúa la calidad tanto de las universidades como de sus programas. De acuerdo con el sitio oficial de este organismo, en 2025 un total de 57 instituciones de educación superior en Paraguay están habilitadas. La lista de universidades es; Universidad Nacional de Asunción, Universidad Nacional del Este, Universidad Nacional de Pilar, Universidad Nacional de Itapúa, Universidad Nacional de Caaguazú, Universidad Nacional de Concepción, Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Universidad Privada Columbia del Paraguay, Universidad del Norte, Universidad Autónoma de Asunción, Universidad Privada del Este, Universidad Autónoma del Paraguay, Universidad "Comunera", Universidad Americana, Universidad Evangélica del Paraguay, Universidad del Pacífico Privada, Universidad Tecnológica Intercontinental, Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo, Universidad Politécnica y Artística, Universidad del Cono Sur de las Américas, Universidad Autónoma de Luque, Universidad Iberoamericana, Universidad Metropolitana de Asunción, Universidad de Integración de las Américas (UNIDA), Universidad Internacional “Tres Fronteras”, Universidad Superior Hernando Arias de Saavedra y treinta universidades más.

La acreditación da cuenta de la calidad de una institución con base en un proceso de evaluación. Las acreditaciones validan que las universidades cumplen ciertos parámetros de calidad educativa como la pertinencia en la oferta académica, programas de estudio acordes o transferencia de habilidades y competencias deseadas.

Las ventajas de contar con la acreditación de ANEAES son las siguientes: Permite demostrar la calidad y la actualidad de los programas de estudios. Ayuda a demostrar la excelencia organizativa de la universidad. Demuestra la pertinencia del cuerpo docente. El proceso de control realizado por ANEAES permite promover la excelencia de la educación superior, garantizar a la sociedad un servicio educativo de calidad y verificar el cumplimiento por parte de las instituciones de su misión, visión y propósitos. Las universidades y los programas reconocidos por esta institución demuestran tener un fuerte compromiso con el desarrollo académico de los jóvenes estudiantes de Paraguay. Por otra parte, se encuentra el CONES, que está conformado principalmente por actores que están vinculados de forma directa o indirecta a las mismas instituciones terciarias y que además no cuenta con presupuesto suficiente. Esta institución es la responsable de la habilitación de las universidades y de solicitar el cierre, según sea el caso. La creación de esta institución se basa principalmente en ser la responsable de proponer y coordinar las políticas de educación superior, pero en la práctica es un espacio en donde algunos Rectores disputan el poder en el sector. En este contexto, el Ministerio de Educación perdió totalmente el protagonismo como ente rector de la educación superior en el país, con un Viceministerio de Educación Superior que sólo sirve de nexo entre instituciones.

Además de esta cuestión institucional es importante señalar que el país no cuenta con registros estandarizados de estudiantes matriculados en universidades, desagregados por instituciones, años y carreras. Los datos disponibles son los de la Universidad Nacional de Asunción, la Universidad Católica, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Si uno necesita conocer el estado de las carreras universitarias en el país, la información disponible es sobre habilitación o acreditación de carreras y, de forma complementaria, el registro de títulos. Lo que sucede con este registro de títulos es que se realiza en el MEC, institución que no tiene los datos estandarizados proveídos por la universidad ni tiene como comprobar la veracidad de esa información. Es decir, el MEC recibe documentos para registrar títulos, pero debe confiar en la información que provee la universidad. Si el legislador en cuestión registró su título en el MEC, el Ministerio no tiene forma de comprobar que el Senador

realmente cursó ese grado académico, su única forma de verificar es confiando en las documentaciones que esa misma universidad le proveyó. La falta de esta trazabilidad no sólo afecta a la credibilidad de los títulos de educación superior, sino que puede dar lugar a que algunas instituciones que operan en el sector de educación superior sirvan como herramientas para justificar dinero proveniente de negocios vinculados al crimen organizado. Sumado a esto, es importante comprender que la cuestión en educación superior no es sólo un problema institucional, también es cultural. Existen personas que aceptan recibir un título de maestría y doctorado luego de haber cursado uno o dos años, con escasa intensidad de estudios y producción científica, o aquellas que obtuvieron su título de Abogado o Médico asistiendo a clases sólo algunos días por semana. Observamos que, se han implementado iniciativas para mejorar la calidad de la educación superior, como la acreditación de programas y universidades, así como la formación continua de docentes. Igualmente, la Tecnología y Educación a Distancia, puede ser controversial, pero se instaló como una alternativa después de la pandemia de COVID-19 acelerando la adopción de tecnologías digitales en la educación, por tanto, el 2024 fue un año de inversiones en plataformas, educación en línea y recursos tecnológicos muy presentes en la Educación Superior.

“El incremento en las habilidades blandas (como comunicación, trabajo en equipo y resolución de problemas) en el mercado laboral, también formo parte de la agenda de las reformas de educación superior, considerando que las universidades ajustan sus currículos para explicitar y en algunos casos; incluir más de estas competencias”¹⁴.

Es fundamental involucrar a diferentes actores, incluidos estudiantes, docentes, empleadores y autoridades educativas, para construir un enfoque integral que promueva la mejora continua en la educación superior del país. Lo internacional también se intensificó en el contexto de reformas 2024, la cooperación con instituciones educativas de otros países fue en aumento, promoviendo intercambios académicos y la creación de programas conjuntos

¹⁴ Entrevistada AC, asesora pedagógica del nivel universitario en 4 universidades privadas del país.

Entre los aprendizajes más importantes que deja esta investigación; notamos que la Educación superior hoy, requiere reflexiones sobre la intervención y su relación con las teorías y herramientas educativas. Esto en torno a las diferencias, la diversidad cultural y el manejo de dimensiones en contextos singulares. La complejidad de los lazos sociales que se establecen en los territorios y de las oportunidades de participación de los distintos actores en la transformación de sus lugares de vida que la práctica pre profesional conlleva, hacen necesario desarrollar una pedagogía de la pregunta. 2º.) Los contenidos de todo proyecto académico en educación superior (sobre los que no existe mucha preocupación en el recurso discursivos de las razones de las reformas) debieran ser disparadores para construir prácticas reflexivas con los que pretendemos experimentar roles que un profesional deberá asumir desde una perspectiva social y comunicacional de la educación, profundizar conocimientos teóricos y metodológicos singulares de las situaciones y contextos. Esto implica problemas e interrogantes que guíen el aprendizaje e incorpore prácticas académicas que respondan a teorías de aprendizajes significativos, como utilizar el conductismo, constructivismo y construccionismo como teorías en el campo del proceso de enseñanza aprendizaje situados. 3º.) Anclar marcos de referencias teóricas y metodológicas, éticas, etc., del constructivismo, el construccionismo y los aprendizajes centrados en el pensamiento y en el significado, serán necesarios en la enseñanza.

Las reflexiones de pedagogos que hicieron aportes a la práctica educativa respecto al conductismo, constructivismo y construccionismo son además marcos de intervenciones en la función educadora de promover, provocar procesos participativos y facilitar procesos de construcciones compartidas, que finalmente, son funciones de todo profesional egresado de la educación superior, debieran formar parte de las principales preocupaciones de una agenda de reformas de la educación superior. Igualmente se hace necesario tornar integral el debate sobre la educación asociada a otros temas, como por ejemplo lo referido al Proyecto Hambre Cero, que revisado inclusive respecto a la temática que lo abarca, vale decir el hambre requiere ajuste y mirada estructural integrando todo un circuito problemático del Hambre, que incluye a productores, consumidores, etc., lo que atañe además de escuelas, a la agricultura familiar campesina, el comercio inclusivo, etc., concernientes al ODS 2¹⁵.

¹⁵ El Objetivo de Desarrollo Sostenible Núm. 2, Hambre Cero, plantea acabar con el hambre para 2030 y asume la inseguridad alimentaria vinculada a la profundización de las desigualdades y una compleja interacción de factores, en la que son imprescindibles los cambios basados en compromisos del Estado, el Mercado y toda la sociedad.

CAPITULO 3:

**REFORMAS DE
JUBILACIONES Y
PENSIONES**

CAPITULO 3

3.1 REFORMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Las principales reformas identificadas tanto en los debates, como en algunos de nivel referido a procesos y otros concluidos en productos durante el año 2024 consienten en:

- a. La creación de la superintendencia de jubilaciones y pensiones. En diciembre del 2023, el presidente de Paraguay Santiago Peña, promulgo la creación de la Superintendencia que abarca a los actuales jubilados y también a los futuros apartados de la vida laboral bajo el sistema previsional, con el argumento de resguardo de aportaciones de 955.000 aportantes y 176.000 jubilados y pensionados que según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social actualmente carecen de supervisión¹⁶.

El poder Ejecutivo en los diversos medios de prensa, dice haber decidido esto después de una serie de reuniones oficiales con sindicatos y gremios empresariales mantenidas a través del Consejo Consultivo Tripartito, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), con el acompañamiento permanente del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Procuraduría General de la República. También dice que se realizaron reuniones con federaciones de jubilados¹⁷. Inicialmente se había planteado que la Superintendencia dependa del Banco Central del Paraguay, y posteriormente concluyó en su dependencia de un Consejo de Seguridad Social, conformado por sectores implicados (sindicatos, empresarios, jubilados y gobierno). Se suprimen así, varias atribuciones y facultades del Superintendente, quedando estas a cargo del Consejo de Seguridad Social, se elimina la parte de las derogaciones de los artículos de las cartas orgánicas, y se agregan los instrumentos de inversiones de forma específica en el proyecto. Es recurrente la preocupación por la solvencia, inversión, etc. de los fondos, en quienes son responsables del tema en la política pública de Paraguay. Argumentan que las entidades tendrán autonomía para definir dónde realizar sus inversiones y que el Estado se pueda apropiarse de los recursos jubilatorios. El proyecto tampoco deroga la parte de la carta orgánica del Instituto de Previsión Social (IPS) que establece que no podrá realizar préstamos al Estado

- b. El cálculo de las jubilaciones a un esquema que fundamentan debe adecuarse a la historia

¹⁶ <https://www.mtess.gov.py/noticias/proyecto-no-habilita-al-estado-apropiarse-de-los-fondos-jubilatorios>

¹⁷ Ídem anterior

salarial de los asegurados promediando los últimos 120 meses (10 años) de salarios declarados y registrados, anteriores al último aporte, lo que plantean para todos los tipos de jubilaciones.

La jubilación ordinaria es la que se plantea para el asegurado que haya cumplido 60 años de edad o más y tenga como mínimo 25 años de aporte. Le corresponderá el 100 % del promedio mencionado (últimos 10 años).

La jubilación anticipada en cambio requiere que el asegurado tenga 55 años de edad y al menos 30 años de aporte. Esto le permitirá jubilarse con el 80 % del promedio.

La jubilación proporcional, corresponde al asegurado que se encuentre retirado a la actividad laboral y haya cumplido 65 años de edad o más y tenga como mínimo 15 años de aporte. Aquí le corresponderá el 60 %.

Se han modificado, además, los demás tipos de jubilaciones: El que es por invalidez causada por enfermedad común o por accidente que no sea de trabajo. Se compondrá de un monto base igual al 50 % del promedio de los últimos 10 años y de aumentos que ascenderán a 1,5 puntos porcentuales de ese monto por cada año de aporte que sobrepasen los tres años de aporte, hasta alcanzar el 100 %.

Para aclarar respecto a la jubilación por invalidez causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional, cabe agregar que se determinará conforme a la tabla valorativa de incapacidades. Esto es; la tabla de porcentaje de jubilación y el salario mensual promedio de los últimos 10 años. Si el percance laboral ocurriera antes de que el asegurado haya percibido salario alguno, la jubilación se calculará sobre la base del salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas.

Considerando que existen una multiplicidad de cajas jubilatorias existen algunas consideraciones específicas, como, por ejemplo, la indicada para la jubilación concedida al personal de la ANDE y estipula que será liquidada de la siguiente manera: 15 años de aporte y 0 años de edad, el 42,5 % del promedio de salarios de los últimos 10 años. Por cada año que sobrepase la antigüedad indicada, se aumentará a razón de 1,5 puntos porcentuales hasta un máximo de 5,5 %.

También se modifica la carta orgánica, respecto a las jubilaciones y pensiones complementarias, que dice sobre el asegurado que se retira de su trabajo, cualquiera sea la causa, y no reúna los requisitos para obtener una de las jubilaciones de retiro por vejez, tendrá derecho a solicitar al IPS, su continuidad en el seguro, al solo efecto de reunir los

requisitos de edad y antigüedad para esas modalidades jubilatorias.

Estas disposiciones cambiar lo cálculos realizados últimamente sobre el monto a cobrar de manera mensual (haber jubilatorio), que consistía en realizar el cálculo al sumar los 36 últimos meses de salario sobre los cuales se hicieron los aportes al seguro social, después se calculaba el promedio de esa cifra total y se dividía con 36, lo que da como resultado el monto a cobrar. Entonces; la nueva consideración del cálculo de haber jubilatorio pasa de 36 meses a 120 meses y se aplicará de manera gradual, Esta reformas en el sistema de seguridad social, con la creación de la Superintendencia de Pensiones y Jubilaciones y posteriormente la implementación del nuevo cálculo jubilatorio para el IPS, la intervención de las cajas que enfrentan crisis y la atención especial a la Caja de Jubilaciones del IPS, que concentra la mayor cantidad de aportantes y jubilados, quedaría resguardada.

Cuando concluyó el año 2023, el IPS registró 726.972 cotizantes y 76.105 jubilados, con una relación de 9,55% entre activos y jubilados. Solamente en ese año, la citada caja desembolsó más de G. 325.688 millones para el pago de jubilaciones y pensiones.

- c. La tercera reforma a resaltar respecto a jubilaciones y pensiones; refiere a la Ley para el sector de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, normativa que estipula, por ejemplo, que las microempresas puedan abonar hasta el 80% del salario mínimo a sus colaboradores y la posibilidad de contar con exoneraciones en determinados procesos, en busca de fomentar una mayor formalización de las mismas.

Además de todo esto, también este año se pretende avanzar con una reforma del mercado laboral que, si bien aún no se dio a conocer el anteproyecto, pretende introducir importantes cambios en el código laboral.

Un aspecto destacado de la nueva ley, es que las micro y pequeñas empresas podrán implementar contratos de hasta 12 meses de duración, y en ambos casos, también se abonará el seguro social de IPS sobre la base del 80% del salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas. En ese sentido, el hecho que el aporte al seguro social del IPS sea abonado sobre la base del 80% del salario mínimo legal podría afectar directamente a la seguridad social de los trabajadores y generar una mayor carga administrativa para la previsional, impactando la eficiencia en la gestión de los recursos y la prestación de servicios a los asegurados.

Aun así, es importante señalar que Paraguay cuenta actualmente con unas 8 cajas

jubilatorias, y al 2024 la cantidad de cotizantes a las diferentes cajas alcanzó un total de 986.258 personas, lo que muestra la necesidad de unificar las tasas de aportes, las reglas de acceso a los beneficios y los parámetros para el cálculo de las prestaciones (jubilación). El sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay - Aportes para mejorar la cobertura, equidad y sostenibilidad también requiere fortalecimiento. Una transición gradual hacia la convergencia de la normativa previsional debería formar parte de los aspectos a abordar en un diálogo social, tal como detalla el análisis del sistema previsional paraguayo.

Otro factor a considerar - es “la unificación de la edad mínima de jubilación y el periodo de cotización mínimo requerido para acceder a las prestaciones; la equiparación de la base de cálculo jubilatorio y la uniformización de las tasas de reemplazo del sistema. La disparidad actual en las edades mínimas jubilatorias es elevada, en donde se visualizan casos en los que no se establece la diferencia en las edades jubilatorias, lo cual no está necesariamente justificada. Otra necesidad es la implementación de criterio unificado para indexar las pasividades en todos los regímenes, que deben estar garantizados por ley. Actualmente las pasividades se encuentran vinculadas al índice de precios al consumo (IPC), sobre los que se aplican los ajustes.

*“El principal desafío para determinar la suficiencia de las prestaciones y el crecimiento potencial de la productividad de la economía que tiene el país, podría considerar otras alternativas, como un vínculo total o parcial con la evolución de los salarios”.*¹⁸

Así; el resultado financiero actual se encuentra con proyecciones de mediano y largo plazo, aunque sugieren un deterioro específicamente respecto al Instituto de Previsión Social (IPS). La medida fundamental de fortalecer el pilar contributivo reduciendo la evasión a la seguridad sociales muy importante si se suma la ampliación de coberturas hacia los colectivos laborales actualmente excluidos y garantizar mecanismos que permitan integrarse aun en los casos de bajos ingresos, atendiendo a que el 70% de la población ocupada gana menos del salario mínimo.

La exclusión de la seguridad social durante la vida laboral activa se traduce en una vejez sin autonomía económica y una probabilidad de caer en pobreza. Debe considerarse también que casi la mitad de las mujeres está fuera del trabajo remunerado, la mayoría de ellas ejerciendo trabajo de cuidado y doméstico en sus hogares.

La división sexual del trabajo excluye a las mujeres del derecho a la seguridad social tanto por su exclusión⁴ del mercado laboral como por la precariedad del trabajo de quienes están activas debido a la informalidad, subempleo o al trabajo por cuenta propia.

La política de protección social debe considerar a este importante grupo de mujeres. El modelo de salud debe ser definido garantizando acceso y cobertura universal. Esto significa que todas las personas y comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no implique dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad.

3.2 CONTEXTO PARA SITUAR A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PARAGUAY.

El pilar contributivo de la protección social en Paraguay pensando en su cobertura e integración con la protección social no contributiva, da consistencia al análisis de la seguridad social en Paraguay y dentro de las jubilaciones y pensiones.

Paraguay inició formalmente su política de protección social en 1909 con la implementación del primer fondo destinado a proteger a trabajadores/as del sector público. El siguiente hito importante fue la instalación del Instituto de Previsión Social con el objetivo de dar cobertura a trabajadores/as del sector privado y de entes públicos descentralizados y más tarde la creación de una serie de regímenes dirigidos a ampliar las coberturas a colectivos excluidos en las modalidades anteriores. Todos estos instrumentos formaron parte del pilar contributivo de la protección social desde el momento en que su financiamiento proviene del aporte de trabajadores y empleadores, sean estos públicos o privados. Dado el mercado laboral paraguayo caracterizado por una amplia proporción de trabajadores independientes o por cuenta propia, estos y sus familias quedaban fuera de

⁴ Entrevistada VMS, experta en temas de seguridad social y asesora de organismos nacionales e internacionales.

la cobertura del sistema previsional. Además, a lo largo del siglo veinte, la mitad de la población femenina estaba fuera de la frontera de la producción por lo que ellas se constituyeron en un amplio sector sin derecho propio a la protección social. Si bien en el siglo veinte ya se iniciaron programas no contributivos con las pensiones otorgadas a los excombatientes de la guerra del Chaco y se crearon normativamente otros instrumentos, recién a inicios del siglo veintiuno toma fuerza la implementación de los mismos y la ampliación de las coberturas. Hay una gran profusión de estudios que dan cuenta de las características y evolución del pilar no contributivo en consonancia con el aumento del rol del Estado como garante de los derechos sociales.

En Paraguay, el sistema de jubilación se basa principalmente en el Instituto de Previsión Social (IPS), que maneja tanto el régimen de jubilación para empleados públicos como para trabajadores del sector privado. En los últimos años, ha habido debates sobre la sostenibilidad del sistema, la tasa de reemplazo de las pensiones y la necesidad de reformas para mejorar la cobertura y los beneficios.

El nacimiento del sistema de pensiones del Paraguay se enmarcó como una iniciativa del Estado para proveer de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte (IVM), a los trabajadores del sector público.

La Ley de Organización Administrativa del 22/06/1909, establece los beneficios de jubilación ordinaria y extraordinaria para los funcionarios y empleados permanentes de la administración, agentes de policía y militares, así como a aquellos directores, empleados y personal docente de la institución pública y empleados de bancos del gobierno. En este esquema no se incluye protección para los riesgos de salud o maternidad, con excepción de invalidez por accidentes del trabajo. A esta Ley siguieron muchas otras que fueron extendiendo la protección contra riesgos de IVM a los distintos sectores:

El sistema público de pensiones es de naturaleza obligatoria para todos aquellos trabajadores en relación de dependencia, tanto del sector público como el privado. Así, no están obligados a aportar al sistema estatal los trabajadores independientes, empleadores, cuentapropistas, personal doméstico y las amas de casa, quienes pueden incorporarse voluntariamente al IPS, según lo establece la Ley 4933 del 2013. Parte importante del segmento no cubierto por las pensiones obligatorias del Estado, cotizan en entidades que ofrecen planes voluntarios de pensiones. Estas son la Caja Mutual de Cooperativistas del Paraguay, Caja Médica y de Profesionales Universitarios, Caja Mutual de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente de la Universidad Católica y la

Asociación Mutual de Despachantes de Aduanas. Se tiene información sobre la existencia de otras dos entidades privadas – Seguro Social Chaco y Caja Mutual de Escribanos – pero no hay datos sobre cotizantes o beneficiarios. Estos planes voluntarios estarían otorgando cobertura a unas 29.775 personas, aunque puede haber variaciones debido a aquellos que se encuentran pasando de activos a inactivos.

Además del sistema obligatorio, contributivo, el Estado paraguayo maneja un sistema no contributivo. Estas pensiones, que son pagadas por el Ministerio de Hacienda, se pueden dividir básicamente en cuatro sectores:

- (i) veteranos de la Guerra del Chaco y sus sobrevivientes;
- (ii) pensiones graciabiles concedidas por el Congreso de la Nación;
- (iii) pensión alimentaria a adultos mayores de acuerdo con la Ley N° 3.728/2009 y sus reglamentaciones y
- (iv) la pensión de sobrevivencia para herederos de policías y militares muertos en servicio. A diciembre del 2013, este programa tenía inscripta a 99.996 personas en total, distribuidas. Forma parte de esta segmentación del sistema público de pensiones su composición por 8 instituciones:

1. El Instituto de Previsión Social (IPS).
2. El sistema administrado por el Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal).
3. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay.
4. Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal.
5. Fondo de jubilaciones y pensiones para miembros del Poder Legislativo.
6. Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios.
7. Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad.

8. Caja paraguaya de jubilaciones y pensiones del personal de la ITAIPU Binacional. Estas dos últimas son de naturaleza complementaria, pues sus asegurados también aportan al Instituto de Previsión Social.

Los años 90 y la primera década y media del siglo XXI muestran numerosos episodios que se adaptan a las medidas recomendadas por el Consenso de Washington. Esto convive con una nueva naturaleza formal institucional gubernamental sintonizante con la era democrática, en la que se plantean derechos universales (como salud, educación, etc.) para todos/as los/as paraguayos/as, se plantea participación de los Movimientos Sociales (campesinos, indígenas, estudiantiles, de mujeres, etc.) en el escenario nacional y la emergencia o reaparición de nuevos movimientos como los ambientalistas, LGTBI, entre otros; sin embargo, se implantan medidas neoliberales, lo que al reconfigurar el escenario social, también colocan contrastes que inciden en el encare de las políticas sociales.

Una revisión a la Protección Social desde la 2da mitad de la década del 90 y las 2 primeras décadas del 2000, permiten notar la modernización conservadora que el Estado paraguayo, desarrolló mientras dio apertura a instituciones específicas para poblaciones más duras en cuanto a indigencia y vulnerabilidad, al tiempo que se instalaba también en la agenda pública; la atención por rangos etarios específicos (niñez y adolescencia) y la perspectiva de Género. Si bien la política pública en Paraguay en general, y entre ellas la Seguridad Social cuyos pilares son la Jubilación, la Salud y la Asistencia (para quienes aportan al IPS Instituto de Previsión Social), esta se basaba enteramente en la matriz social de riesgos, la crítica que desarrollamos a dicha matriz, es que; en base a los mínimos sociales; configura una reflexión que pone en cuestión; el residualismo resultante de la herencia conservadora pautada por las respuestas estatales de la era dictatorial y también su re edición en las llamada Red de Protección Social que el Paraguay desarrolla en era democrática, indicada antes, en el contexto históricos junto a los antecedentes de esta investigación.

En esos años se instala por primera vez la denominación protección social en la agenda pública nacional, junto a los programas de transferencias monetarias para familias en extrema pobreza. Resulta falaz dicha protección, considerando que la protección social genera cobertura exclusivamente para quienes están en extrema pobreza e indigencia, como se plantea en Paraguay en las últimas décadas, tal como muestra la llamada Red de Protección Social en el documento Estrategia Nacional de Luchas Contra la Pobreza publicada por el gobierno en el año 2004 y re editada en el año 2006 ⁽¹⁹⁾, tampoco escapa a esta lógica el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 – 2030.

Sin embargo, en la realidad, toda la población nacional requiere protección social, de acuerdo a sus necesidades en cuanto a estructura socioeconómica dentro de la sociedad nacional. Las alteraciones en el mundo del trabajo no solo reconfiguran al sujeto individual y colectivo de la intervención profesional alterando su producción y reproducción y precarizándolo/a. Esto; considerando que; en el modelo tradicional asistencial de atención directa, el mercado laboral en instituciones como Hospitales, fundaciones y hogares, le asignaba al beneficiario la asistencia requerida en base a selectividad, via entrevista social, elaboración de diagnóstico socioeconómico y consecuente otorgamiento del recurso que la institución dispone o remisión a otra institución en base a instrumentos, medición y juicio profesional del/a trabajador/a social.

En la actualidad; la informatización con indicadores preestablecidos por técnicos – consultores de la cooperación internacional – configuran la llamada ficha hogar que utiliza por ejemplo el MDS Ministerio de Desarrollo Social y las demás instituciones estatales; el cual una vez completada y cargada al sistema informático; es analizado por un algoritmo que establece la tipología de pobreza, clasificada en uno de los cuatro grupos preestablecidos, en el que se encuentra la familia entrevistada.

La mutación, que en el mundo laboral representa esto hoy, es trascendente, porque las capacidades de todo/a profesional incluye a las tecnologías y la autonomía relativa reconfigurada en la era de la inteligencia artificial.

Esta re estructuración productiva, sitúa a todos los trabajadores en la era del Post Fordismo, en tanto forma de organización de la producción, tendiente a

abordar las contradicciones del capitalismo, poniendo en jaque a las instituciones de la modernidad.

Esto nos transforma como sociedad y nos interpela a re pensar la acción estatal en un contexto de reformas de las políticas sociales aquí abordadas.

La nueva cartografía social impuesta por el desarrollo del capitalismo, propicia en el ámbito de las ciencias sociales, la discusión sobre las actuales expresiones de cuestión social y sobre los problemas que enfrentan los viejos esquemas de abordaje de lo social para hacer frente a estas nuevas manifestaciones.

A los diagnósticos de la crisis de los Estados de Bienestar, se le anteponen nuevos modelos tales como *Welfare Pluralism*, *Welfare Mix*, *Workfare*, y Estado Social Activo, que suponen nuevas formas de intervención en lo social y dicen respecto de las posibilidades del ejercicio de la ciudadanía y de la democracia, se agrega que la política social, en tanto articuladora de procesos económicos y políticos, materializa complejos mecanismos de selectividad. Estas constituyen campo de actuación profesional, mediante políticas sociales que ponen en juego no solo los modos de intervención, sino el imperativo ético, referido a protección social selectiva delante de los derechos que son universales.

Recordemos que el Estado paraguayo se hace cargo de “lo social” en 2 vías que se desarrollan al mismo tiempo;

- una refiere al camino impuesto desde el ámbito internacional que a elevación mundial coincide con el momento pos depresión de los años 30, configuración de los 2 bloques que se imponen en todas las esferas de la vida social, desde mitad de los años 40 hasta el 89 del siglo pasado; entre otros episodios relevantes de esa era.

-La otra refiere al ámbito nacional; considerando que; en ese mismo tiempo se habían sucedido reformas de la mano del Gob. de Rafael Franco, a fines de los 30, pos guerra del Chaco, a lo que se suman disputas y disconformidades de pequeños sindicatos, partidos y desde el Estado se cree necesario armonizar el escenario nacional, para preparar a Paraguay, como productor primario para el que el capitalismo internacional lo utilizara en la función asignada

“producción agro ganadera intensiva para la exportación”. Esto contribuiría generando materia prima para que, en la 2da mitad del siglo XX, los países “desarrollados” se industrialicen procesando con nuestros insumos naturales, dinámica que también ocurrió en otros países de la región; aunque no hemos tenido industrialización por sustitución de importaciones; lo que nos situó como país con “menor desarrollo económico” y funcional al orden mundial. Dicho periodo involucra varios gobiernos y el Stronista marco fuertemente al Estado, así como al tipo de organización e implantación de la política pública, de conformación de los modelos de comunidades, organizaciones de los círculos primarios como las familias, entre otros. Considerando que la Seguridad Social cuenta con tres pilares que son; la Jubilación, la atención a la Salud y la Asistencia; recordamos que históricamente el sistema dictatorial de Paraguay; marcó al punto de que la Asistencia (no solamente la proveída por IPS, sino la suministrada hoy por la DIBEN, el Sistema Nacional de Salud Pública, el Sistema Nacional de Educación, de Vivienda, etc.), nunca se constituyeron en un sistema para todo el país, ni fue visto como parte de la Seguridad Social o de la Protección Social, tales como son los modelos de políticas sociales de los países vecino Argentina (donde la protección social abarca la salud, la asistencia, la jubilación etc.) y Brasil (donde la Seguridad Social abarca la salud, la asistencia, la jubilación etc.).

Por tanto; nuestro país no registra antecedentes de universalidad, las respuestas de política pública tanto de protección, como de seguridad social se encuentran muy fragmentadas y focalizadas solo en una parte reducida de la población nacional.

3.3 JUBILACIONES Y PENSIONES DEBE REPOSICIONAR EL LUGAR DE LA ASITENCIA

Cabe agregar que; toda política social, y dentro de ella la Asistencia que nos atañe en este caso por ser un pilar de la seguridad social, junto a la jubilación; responde a un modelo de desarrollo. Así la literatura en el tema habla que en América Latina existió predominantemente una de tipo Liberal en las 2 últimas décadas del siglo XIX hasta la crisis de acumulación de 1929. También la de tipo Proteccionista y de Industrialización Fordista (aplicación Keynesiana para Europa y de Sustitución de Importaciones para A. Latina), desde los años

40 más o menos y hasta la década del 70; y la de tipo Neoliberal, que se inscribe en el cambio de patrón de industrialización y la globalización con un conjunto de reformas económicas y sociales promovidas desde los años 80 hasta el presente (Midaglia, 2017). Por tanto, el Estado, el Mercado y la Familia se reconfiguran en distintos momentos de la historia en base al modelo de producción - acumulación predominante. Nos detendremos brevemente en la familia.

Las caracterizaciones antes indicadas, interesan en la medida en que inexiste universalidad en la seguridad social y en la protección social de Paraguay y el conjunto desestructurado y desarticulado de acciones para una política unificada que explicita la responsabilidad del Estado, no fue una realidad apenas del siglo XX, sino también del presente (año 2024).

Dicho de otro modo; es plausible de enaltecimiento las diversas medidas practicadas en los últimos años tal como en la era de la pandemia por el COVID19, consistente en el el kit de alimentos que recibieron en torno a 300 trabajadores (aunque ascendieron posteriormente a 3000) en un país de casi 7 millones de habitantes. Este prorrateo sin sistematicidad y sin otras ofertas de políticas públicas por grupos etarios y necesidades especiales, fueron contenedoras de necesidades, aunque representaron medidas que no salen de las características antes indicadas, tales como la compensación, el residualismo y los coyuntural.

Al panorama antes mencionado, se suma que persisten desde el siglo pasado; familias haciéndose cargo de enfermos crónicos, dependientes y de los “cuidados” en general lo que requiere un lugar en la agenda de las nuevas políticas públicas, necesarias para para observar de manera integral a las jubilaciones y pensiones.

El tema asistencia debería formar parte estructurante de los debates de jubilaciones y pensiones, ya que no se consideraron a los desasistidos, condición en la que están; muchos jubilados respecto a medicamentos o tratamientos domiciliarios.

¹⁹. Disponible en; www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp_gs2006.pdf

En nuestro país; las instituciones de Asistencia son más de 30 (treinta).

Las de 1ª generación que son de asistencia en base a demandas y según recurso disponibles (de bajo impacto, no solo por la descoordinación o desconexión de sus acciones, sino por los escasos recursos, propios de todo presupuesto poco democrático por un modelo tributario que exime de impuestos a sectores poderosos en cuanto a acumulación de la riqueza, tales como sojeros, tabacaleros, etc.).

Los 2da generación que son los programas de transferencias monetarias como el programa Tekopora, Abrazo, entre otros.

Para aquellos que fracasan al no ser seleccionados por los programas focalizados por no contar con los requisitos pre establecidos; habrá necesidad de organizar fondos sociales, compuestos con donaciones financieras o en especie, guiados por individuos, grupos y asociaciones, e incluso hasta por agencias gubernamentales, inculcados por una perspectiva caritativa y educadora, quienes dirán que; es más importante “enseñar a pescar que dar el pez”, aunque la asistencia urge.

Citamos a algunas instituciones y programas que implementan a ambas generaciones; la Dirección de Beneficencia Social DIBEN, la Secretaria Nacional para personas con Discapacidad SENADIS, el Ministerio de Desarrollo Social, el de la Niñez y Adolescencia MINA, la Secretaria. de Emergencia Nacional SEN, el INDI Instituto Nacional del Indígena, los Programa para la Agricultura Familiar Campesina del MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería y La Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor dirigido por el Ministerio de Hacienda, los hogares y centros diurnos (CEBINFA) a cargo de bienestar social del MSP, entre otros.

Yazbek C. (1993) dice que; la asistencia concretiza la función reguladora del Estado en la vida social, dependiendo del tipo de relación contractual que cada Estado establece.

Convenimos enmarcar al Estado dentro de la modernidad ya que esta lo sitúa como responsable de los servicios públicos básicos, entre los que destacamos la salud, educación, habitación, empleo, etc., asegurando las bases de supervivencia, convivencia y cohesión.

Si bien examinamos la posibilidad de ubicar la Asistencia al interior de la Protección Social; ya que teóricamente ese tratamiento es dado por autores clásicos

del tema (Mesa Lago 2014, Filgueiras, 2008, Cantú R 2017, Cechini 2011 y otros); la configuración que adopta la Asistencia en Paraguay al mostrar fragmentación y dispersión, no se inscribe en el diseño de las Políticas Públicas como parte de unos de los pilares sólidos de la Protección Social.

Por tanto, cerramos instando a participar y exigir varias combinaciones de modelos de seguridad y de protección social en el país; uno generalista y de disponibilidad universal y otros especializados, según necesidades específicas como por ejemplo a niños/as, adolescentes, adultos/as mayores, afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad.

También respuestas de políticas públicas para todas las diversidades; personas con diversas orientaciones sexuales, migrantes, etc. Necesitamos que las jubilaciones y pensiones se analicen en Paraguay dentro de un sistema inclusivo y abarcativo de Seguridad Social y bien de Protección Social. Esto implica que no excluya a nadie, capaz de ir instaurando focos de atención en base a todas las necesidades emergentes y fundamentalmente que promociones a las personas a más de asistirles de modo a incrementar lo que es deuda histórica en Paraguay; el ejercicio consciente de la ciudadanía.

La fragilidad en el desarrollo de la política social en Paraguay, asociada a la historia de la clase obrera tardía habiéndose desarrollado clase trabajadora campesina; muestra que la categoría trabajador es más amplia que la categoría obrera, en el sentido de que la existencia del trabajo implica necesariamente el desgaste de fuerza de trabajo humano, independiente de la forma o modelo de patrón que adopte (Marx: 1986).

3.4 JUBILACIONES Y PENSIONES ES POCO ABARCATIVA POR LA CONFORMACION HISTORICA DE LA CLASE TRABAJADORA EN PARAGUAY

En la actualidad se observa des historización al debatir las reformas de jubilaciones y pensiones, sin considerar que es poco abarcativa por la conformación histórica de la clase trabajadora en Paraguay, el modelo de desarrollo históricos del país y el proceso tardío de implementación de políticas sociales en general y de jubilaciones y pensiones en particular.

Bogado (1983:39), explica que en el pasado se conformó la clase trabajadora

“formal” en Paraguay, con pequeños talleres artesanales, la que configuran las primeras empresas capitalistas que existieron, desde momentos después de la guerra de 1870. Presentaban como característica central el carácter rural de la clase trabajadora, que combinaba la particularidad fundamental del desarrollo de un sector fabril dedicado a producir y exportar materias primas y alimentos, organizados en un sistema de "empresa ciudad".

Nos referimos a que estas empresas se encontraban en las zonas rurales o semirurales, con escasos medios de comunicación y daban a la clase trabajadora el carácter rural o de una masa aislada, similar a lo que sería el proletariado minero en otros países (Bogado E.,1983).

Por lo tanto, cuando en Paraguay se constituía la clase obrera que es principal sujeto de las jubilaciones y pensiones, las industrias se montaron en las áreas rurales, estableciéndose pequeños pueblos dentro de una empresa, el cual permitió a las empresas ejercer control en la vida de los trabajadores.

Un ejemplo de lo anteriormente citado fue la Empresa Carlos Casado que en 1886 instaló la fábrica de tanino en Puerto Casado y comenzó a funcionar la primera fábrica de extracto de quebracho (tanino) de América, convirtiéndose en una de las más grandes del mundo, produciendo hasta 2400 toneladas de tanino mensuales que son exportadas principalmente a Europa y USA. Dicha fábrica funcionó hasta el año 1996, sin ser de paraguayos. Contó con gran extensión de tierras en el Chaco paraguayo a 500 Km. al norte de Asunción y 2.300km de Buenos Aires, construyendo allí una planta industrial, estancias con proceso ganadero, ferrocarril y puerto, entre otros.

En 1909 se constituyó esto en una Sociedad Anónima de Argentina dando forma legal a la Empresa bajo el nombre de Carlos Casado S.A. Limitada Compañía de Tierras.

Así, la "empresa-ciudad" utilizó dos formas de dirigir la clase trabajadora en Paraguay:

- 1) La empresa ofrecía algunos beneficios a los operarios, por ejemplo, vivienda, escuela, asistencia médica, etc. - que les ayudó a mantener la fuerza de trabajo y ejercer el total control sobre la misma.
- 2) El control sobre trabajador se daba a partir de que recibían tratos que reforzaba

en ellos el carácter subordinado, respecto al patrón que en época y características de los yerbales eran comunes.

En general en Paraguay; las pequeñas empresas de tipo fabril y artesanal o manufacturero, eran para exportación del rubro que la zona producía. Este modelo constituyó un importante insumo para el desarrollo del capitalismo mundial en los últimos años del siglo XIX y buena parte del siglo XX, según Bogado (1983).

Podemos enmarcar esto como la subordinación al modelo (llamado imperialista) que somete tanto a la producción mecanizada, como a otros nuevos métodos de producción elevando el rendimiento para centrarlo en manos de los grupos monopólicos en formación.

Dichas transformaciones (también conocidas como partes de la segunda revolución tecnológica) establecen nuevas relaciones entre países centrales y periféricos. Los países centrales, que tienen excedentes de capital, no encontraban tasas de ganancias suficientemente altas en su propio país, y elevaban los precios de las materias primas en la primera mitad del siglo XIX, valiéndose de la utilización de métodos precapitalista en los países periféricos, lo que contribuyó a ese modo de exportación de capitales Bogado (1983),.

El amplio sector de las pequeñas y medianas empresas que se dedicaban a la elaboración de bienes de consumo para el mercado interno caracterizaba el aspecto fabril del proceso de producción.

El tipo de trabajo en menor escala en el sistema fabril se encontraba en los talleres de muebles, licores, aserraderos, etc. También hubo una rama de industria nacional, que fue acompañada por una infraestructura de transporte y servicios relativamente importante y eso llevó al proletariado marítimo, ferrocarril, tranviario y portuario, a formar un sector vital en la conformación de la clase trabajadora – obrera en Paraguay, Bogado (1983).

El movimiento de los trabajadores en Paraguay, tuvo una base fabril muy frágil y tuvo más que ver con las decenas de pequeños talleres, donde algunos trabajadores eran cualificados, y por el dominio de los procesos manuales de trabajo, por ejemplo, carpinteros, albañiles, panaderos y marítimos y otras variedades de oficios, como por ejemplo los marineros, cocineros, etc., Bogado (1983).

Para Bogado (1983), la importancia numérica de los peones en los yerbales en los

últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX no cuenta con estadísticas confiables y sin embargo; algunos dicen que en 1515 había 50.000 obreros en los yerbales de Alto Paraná.

También se dice que 40.000 obreros eran empleados en la industrial paraguaya a finales del siglo XIX (Gaona F. 1967). La temporalidad es otro elemento que describir. El carácter temporal del trabajo llevó a la migración económica a buena parte de los obreros sin trabajo al noreste argentino para ocuparse en la cosecha de algodón, particularmente después de la guerra del Chaco. Una diferencia en el segmento de la clase obrera es que los peones de los yerbales vivían en las proximidades de Asunción, asumiendo características prácticamente similares al proletariado urbano. De ahí el carácter suburbano de los asentamientos en los cuales vivían y las ocupaciones alternativas que se desarrollaban.

Fuera de temporada, se acercaban al universo rural, a mitad del camino entre el campo y la ciudad, entre los campesinos y la clase obrera semiurbana, se desagregaba periódicamente la estacionalidad del proceso de producción. Nos hay como narrar a los trabajadores de los frigoríficos de Paraguay; sin asimilarlos a expresiones distintivas del proceso formativo de la clase obrera.

En la década del 10, cuatro empresas se habían instalado en Paraguay para la explotación del tanino y el quebracho; empleando un número de funcionarios que oscilaba entre 2.650 y 3.500 obreros (Nickson, 1977). El proletariado marítimo, también fue importante ya que el comercio exterior paraguayo utilizaba la navegación como principal medio de transporte, especialmente a través del río Paraguay. Este proletariado se caracterizó por una complejidad profesional y una consecuente estratificación y jerarquización entre las más de 30 oficinas, que formó esta actividad económica. En el proceso permanente de las regulaciones laborales fue muy común el conflicto en la relación trabajador-patrón y de este último con el Estado (que ejercía su intervención a través de diversos órganos, como la Municipalidad General de Puertos y después de 1936, el Departamento Nacional del Trabajo).

Las pequeñas y medianas industrias se establecieron en el Paraguay para la producción de calzado, muebles, productos de panadería, tabaco, madera, fósforos, algodón, harina, fideo, cerveza, aceites, equipos extractor del algodón, etc. Este sector estaba integrado por un pequeño número de empresas en mayoría de tipo

fabril, aunque no utilizaba máquinas, sino la fuerza de trabajo asalariada.

Otro pequeño grupo de unidades de producción empleaban poco o ningún trabajador asalariado y ocupaba mano de obra familiar; ambos grupos utilizaban trabajadores a domicilio. En la década del 30, en Asunción existían cinco fábricas de calzados que utilizaban maquinarias y había aproximadamente 25 zapaterías que implicaban trabajo asalariado (Bogado, 1983).

La penetración de maquinaria fue considerada por los obreros como un peligro a medida que un reducido número de empresas que utilizaban maquinarias podrían pasar a dominar el mercado, quebrando las empresas menores y provocando la falta de fuente de trabajo.

La resistencia obrera a la presión patronal generó números conflictos. A fines de la década del 30, las reivindicaciones de contratación de más trabajadores para las tareas de fábrica tenían por objetivo posibilitar supervivencia de las pequeñas empresas. Los obreros solicitaban retomar métodos manuales de trabajo, cuestión que no fue aceptada por los empresarios y patronos.

El sector de muebles concentraba un gran número de pequeñas empresas en Asunción. El gremio de carpinteros en Asunción integraba más de 30 firmas que empleaban mano de obra asalariada. Un punto importante es que se utilizaban, en casi todos los talleres, trabajo manual y la mayoría de las herramientas eran de propiedad de los trabajadores. Numerosos trabajadores realizaban sus tareas en sus domicilios produciendo para un jefe, o directamente para un mercado (Bogado E., 1983). En 1916, los carpinteros en huelga proponen la revisión de las ventajas y desventajas de los trabajadores independientes y que desempeñaban sus tareas en sus domicilios.

Así; a diferencia de otros países, incluso de los países vecinos, el desarrollo capitalista en el Paraguay no significó el desarrollo industrial en la misma intensidad que en los demás. Su economía se ha centrado en la explotación y exportación de materias primas y productos agrícolas manufacturados; lo cual, sin embargo, no impidió que se formara trabajadores – obreros; sino una identidad de clase trabajadora al desarrollar conciencia de sí. Esto condujo a desmitificar aquel mito de un Paraguay predominantemente rural y con característica solamente de trabajadores rurales, contrariamente re coloca al sector obrero; como importante

no solo cuantitativamente al enmarcarlo en el lento proceso fabril – cuasi artesanal de Paraguay; sino por configurar cuestión social, atendiendo las disputas y los protagonismos que desarrollaron.

Mientras que los diagnósticos sobre la jubilación en Paraguay, coincidían en que la fragmentación de las múltiples cajas, mostraban un sistema no sólido y es necesaria mayor protección social en el país²⁰, los argumentos del poder ejecutivo se asentaron en la idea de que Paraguay cuenta con un sistema de jubilaciones y pensiones con fragilidad en liquides y rentabilidad, y la necesidad de incorporar al sector de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a las normativas para que puedan abonar hasta el 80% del salario mínimo a sus empleados y cuenten con exoneraciones, fomentando la formalización, anunciando al mismo tiempo, la necesidad de reformas en el código laboral.

Los debates en cuanto a la puesta en marcha de la superintendencia como ente regulador del sector y la intervención de las cajas que enfrentan crisis llevo a observar a los medios masivos de comunicación, a IPS y su Caja de Jubilaciones, que concentra la mayor cantidad de aportantes y jubilados. La reforma entendida como nueva regulación y supervisión de la manera en la que se administran los recursos financieros y no financieros de las Entidades de Jubilaciones y Pensiones (EJP) públicas y privadas del país, generó reglamentaciones sobre el rol del Estado respecto a las entidades de jubilaciones y pensiones, en cumplimiento del artículo 95 de la Constitución. La creciente individualización y la división sexual del trabajo, así como el entramado institucional construido para dar certidumbre a la sociedad en conjunto, implica asociar protecciones y derechos a la condición del propio trabajador. En Paraguay el trabajador nunca fue masivamente sujeto de atención por la seguridad social (IPS) debido a la escasa industrialización en el siglo pasado la matriz de producción primaria, para la exportación fundamentalmente proveniente de la agricultura y la ganadería. En las sociedades industriales; dice Castel (2010), que se crean propiedades sociales que permiten al trabajador contar con la certeza de protección, tal como ocurre con los propietarios. La centralidad en el desarrollo de todos los dispositivos de protección social se encuentra en la labor social del Estado o Estado Social, lo que le convierte en un reductor de riesgos. Las personas buscan seguridad en el trabajo, en la familia y en su comunidad y, por otro lado, rechazan el desempleo,

la ruptura familiar y el delito en las calles. Los trabajadores generan vínculos con otras personas, con su comunidad y con su sociedad y requieren instituciones que les ayuden a enfrentar las contingencias. Para afrontar la necesidad de seguridad que tienen los individuos, esta se concentra en dos espacios: en la protección social y, en la generación de garantías para el mundo del trabajo y las profesiones. Si bien los principios de seguridad social incluyen el financiamiento de sus beneficios en forma solvente y sostenible en el tiempo, un sistema tributario debe estar diseñado de tal modo que permita cumplir con el objetivo social de proveer beneficios en casos de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Además, los trabajadores no debieran ser quienes generan presión para expandir la carga fiscal más allá de lo autorizado por los acuerdos de responsabilidad fiscal, de modo a no distorsionar la demanda por instrumentos financieros.

El gran desafío de las economías latinoamericanas, considerando el alto grado de desigualdad y restricciones que poseen, consiste en tener un sistema de pensiones basado en un contrato social, conciliando el principio de equivalencia; es decir, solvente en el tiempo actuarialmente, con los principios de universalidad y solidaridad, donde los subsidios deben ser cruzados desde los que tienen capacidad de ahorro hacia quienes no las tienen.

Los desafíos señalados contrastan con la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas de seguridad social caracterizados por la falta de cobertura a importantes sectores de la población y con la persistencia de regímenes que, en lugar de contribuir a la equidad y cobertura, construyeron sistemas altamente fragmentados. En materia de financiamiento, las restricciones fiscales impidieron promover soluciones integrales para quienes los subsistemas contributivos no alcanzaban, generándose alternativas focalizadas y de baja calidad, para poblaciones en situaciones de pobreza o extrema vulnerabilidad.

²⁰ Como ejemplo citamos la siguiente bibliografía:

Secretaría de la Función Pública (SFP) 2021. Portal de Datos Abiertos. <https://datos.sfp.gov.py/> Secretaría de la Función Pública (STP) (2016). Encuesta Longitudinal de Protección Social. Asunción. Serafini G., V. (2019). Pobreza rural en Paraguay. Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Serafini G., V. (2018). La Protección Social en el Paraguay, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya-CADEP. Serafini, V. (2018). La Protección Social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. CADEP. Serafini, V. (2016). Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Así, sistemas de seguridad social contributiva financiados con aportes de trabajadores/as y empleadores/as, en combinación con programas no contributivos dirigidos a dar coberturas mínimas a determinadas poblaciones excluidas, y financiadas con ingresos tributarios, configuraron sistemas excluyentes, sin condiciones de fortalecer esquemas solidarios y equitativos. Dada la insuficiencia de recursos fiscales o provenientes de las contribuciones de trabajadores y empleadores, el gasto privado es relativamente alto, dando lugar a un sector privado de prestaciones sobre todo en el ámbito de la salud.

Así, en América Latina y en Paraguay en particular, el sistema previsional en salud incorpora tres sectores:

- Sector Público: representado por entidades de la administración central y descentralizada con la prestación de servicios a la mayor parte de la población y especialmente a los sectores de menores ingresos y sin cobertura de seguridad social contributiva, por estar excluidos de los empleos en relación de dependencia. Los servicios suelen ser prestados de manera directa por el sector público.
- Sector Seguridad Social: dirigido a trabajadores/as mayoritariamente en relación de dependencia y su grupo familiar. Los servicios de salud en algunos casos son proveídos por entidades propias y en otros por entidades intermediarias. Tiene regulación del Estado y se financia con las contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores. EL Instituto de Previsión Social IPS ⁽²⁶⁾, creado en 1943 brinda protección en cuanto a la salud de los trabajadores asalariados en lo que respecta a enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, etc. que involucra tanto el cuidado-tratamiento a su salud, como el subsidio económico tras esos eventos desfavorables antes mencionado. Si bien fue un avance que deje de ser la familia o la comunidad, el único refugio asistencial en cuanto a la previsión social; y que; en la actualidad se encuentren dentro del Sistema Previsional trabajadores del sector público y privado trabajadoras domésticas, jubilados y pensionados, etc., también merece destaque que; en la historia de la protección social en Paraguay; es ínfimo el porcentaje de trabajadores asegurados (18% a nivel nacional), aunque la Constitución Nacional establezca que es obligatoria e integral la Seguridad Social para el trabajador dependiente y su familia y que se debe promover la extensión de la seguridad a todos los sectores de la población.

- Sector Privado: la prestación de servicios de salud se realiza a través de prestadores privados en el mercado. La financiación la efectúa el usuario demandante mediante el sistema denominado prepago. En general, los seguros se contratan individualmente, aunque pueden ser contratados colectivamente.

El aporte de cada usuario se calcula en base al riesgo de enfermar y de estar enfermo (es decir, a través de las tasas de incidencia y prevalencia de las diferentes enfermedades) y al tipo de servicio.

La coexistencia de varios subsistemas con mecanismos de prestación de servicios diferenciados, múltiples tipos de prestaciones y beneficiarios, y diversas fuentes de financiamiento, configuran un sistema fragmentado institucional y estratificado poblacionalmente, con lo cual el riesgo de inequidad e ineficiencia es alto.

Esta investigación arroja reflexiones historizadas que enlazan los debates necesarios respecto a jubilaciones y pensiones tales como;

- d. El modelo de desarrollo social y económico de Paraguay, debe especificar el modelo productivo y la clase trabajadora que impulsará, lo que abarca coberturas de protección que tendrá el/la trabajador/a.
- e. Jubilaciones y pensiones, más que centrar el debate en el modelo de superintendencia debe hacer integral el debate lo que implica especificar coberturas de salud para el/la aportante y su familia.
- f. Jubilaciones y pensiones requiere especificar coberturas de asistencia social, para el/la aportante y su familia
- g. El bono demográfico es elevado y el sistema de pensiones en el Paraguay muestra baja cobertura, lo que requiere menos fragmentación y un mercado laboral más amplio y protegido.
- h. Las denuncias de deficiencias en regulación y control por la heterogeneidad de parámetros de las ocho cajas de jubilaciones, requiere marcos comunes, que no tengan como único eje el tipo de superintendencia y la liquidez económica.

En síntesis; la reforma del sistema de pensiones en el Paraguay necesita un Estado que aumente coberturas laborales, proteccionistas, etc., que haga frente a demandas futuras con el pilar básico financiado con impuestos, lo que puede combinarse con un pilar de aporte obligatorio y otro de aporte voluntario.

CAPITULO 4:

REFORMA EN:

- REORGANIZACIÓN
DE LAS
INSTITUCIONES DEL
ESTADO**
- PROGRAMA HAMBRE
CERO**
- CARRERA DEL
SERVICIO CIVIL**

CAPITULO 4:

4.1 REFORMA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y EN LA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL.

En Paraguay había hasta el año 2023, dieciséis Ministerios, cada uno con su respectivo Plan; como, por ejemplo; Plan Nacional de Cultura, Plan de Gobierno Abierto Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – POLNA, el Plan Nacional de Salud, de Educación, etc. Hasta hoy, en Paraguay, varias leyes han reorganizado instituciones públicas, como por ejemplo la Ley N.º 1847, N.º 2199, N.º 1615 y N.º 7278.

La Ley 7278, regula la organización administrativa del Estado; anunciando que fusionaría una treintena de entes, para contraponer los casos de nepotismos, sin embargo, esta; al igual que las reformas antes descritas en esta investigación; y al igual que la ley N°7445 de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil, cuenta con dos partes:

- a. De la Función Pública, que define normas y criterios generales aplicables a todas las instituciones públicas; y
- b. de la Carrera Civil, que establece un marco para el ingreso, promoción y desempeño de los servidores público.

Estos, hablan de criterios, principios, metodologías y normas generales para regular el proceso de modernización de la gestión del Estado y en particular, de las instituciones que dependen del Poder Ejecutivo. Sin embargo; también abarca al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Justicia Electoral, el Ministerio de la Defensa Pública, la Sindicatura General de Quiebras, las Gobernaciones, las Universidades Nacionales, los entes autónomos, autárquicos, órganos de regulación y superintendencias, las entidades públicas de seguridad social, las empresas públicas, las entidades financieras oficiales, la Banca Central del Estado y los demás organismos y entidades del Estado de naturaleza análoga.

Quedan excluidas de la presente ley N° 7278, las sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado, que se ajustarán a las disposiciones del Código Civil, las leyes particulares que las rigen y las normativas vigentes en sus respectivos estatutos.

Entre las definiciones que la mencionada ley establece, rescataos que son Instituciones públicas el conjunto de organismos y entidades mencionados en el artículo 2 y las instituciones públicas que componen el ámbito de aplicación del Poder Ejecutivo, comprende a los organismos y entidades mencionados en el artículo del Poder Ejecutivo, el conjunto de instituciones públicas, las UAF's: son las Unidades de Administración y Finanzas de las instituciones públicas y las SUAF's, que son las Subunidades de Administración y Finanzas de las instituciones públicas.

El principal argumento oficial para implementar esta reforma es evitar la duplicación y superposición de funciones.

El Ministerio de Economía categoriza las instituciones del Ejecutivo por niveles para permitir centralizar unidades y subunidades de administración, así como establece en qué casos y con cuales criterios se desarrolla la creación de direcciones y gerencias en los ministerios.

“Si hay un hilo conductor en la narrativa de las autoridades en los medios de prensa, es que estas reformas están destinadas a redireccionar los roles misionales y evitar crear instituciones nuevas, tal como indican los argumentos de los sitios web oficiales”⁵

Si bien diversas problemáticas de la realidad social, se constituyen en necesidades de los ciudadanos que requieren modificaciones, lo que merece destaque es; la excepcionalidad en la creación de nuevas instituciones, la no duplicación de funciones y la gestión pública por resultados, que están planteados como obligación en esta reforma.

Además; se crea una plataforma de transparencia para que la ciudadanía pueda seguir el progreso de la implementación de estas leyes, introduciendo el concepto de rectoría sectorial, que busca coordinar las políticas públicas en áreas específicas, como por ejemplo el área de la energía y los hidrocarburos, etc.⁶.

Rescatamos el principio de gestión pública por resultado, que es un paradigma de la Ley según el cual los recursos públicos deben estar sometidos a la medición del cumplimiento de sus resultados. Esto supone una mutación en la forma de concebir a la función pública, igualmente la racionalización del gasto público, en el que se plantea que los recursos de la misión de las entidades, deben ser superiores a los gastos administrativos y operativos.

⁵ Entrevistada MR; funcionaria (antigua), de la secretaria de la Función Pública

⁶ <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12597/ley-n-72782024-que-regula-la-organizacion-administrativa-del-estado>

Si bien una de las incongruencias de la gestión pública por resultados (GPR) es esquivar los conflictos burocráticos y las dificultades para cambiar el enfoque tradicional de auditoría que predomina en la política pública, se destaca el argumento de búsqueda de mejora sustancial en la calidad del gasto público destinando a los recursos de realización de los programas públicos en beneficio de la población.

Las competencias y funciones mínimas que deben ser asignadas a todas las instituciones por sus leyes orgánicas, con reglas en cuanto a la delegación de sus competencias, para desburocratizar trámites en favor de los ciudadanos, asegurando la responsabilidad de los funcionarios públicos intervinientes, se apoya en la necesidad de un mayor dinamismo en la gestión.

Así, la pretendida mayor dinamización en la gestión pública pudiendo una institución pública encomendar a otra institución, la realización de actividades propias de su competencia cuando el que encomienda no cuente con los recursos o capacidad suficiente para llevarlas a cabo, se constituye en una herramienta de cooperación y coordinación interinstitucional.

Igualmente, a los mecanismos de cooperación institucional y mecanismos más claros de coordinación entre los diversos organismos y entidades del Estado, lo referido a la transparencia pública y desarrollo de una plataforma informática centralizada en la ciudadanía como contralor de los criterios de racionalidad en las estructuras de las instituciones públicas, se esboza como forma de robustecer la democracia.

Si bien la institucionalidad social es el conjunto de reglas, normas, y estructuras organizacionales que rigen la gestión de políticas sociales y la rectoría es el proceso de dirigir y coordinar la institucionalidad social, siendo ambos, temas muy desdibujados en la política pública de Paraguay; de ser auténtica la búsqueda, permitiría coherencia y armonización de los objetivos del sector público.

Así; en lugar de que estar diseminados como lo están en la actualidad, y con mayor coordinación las instituciones trabajarían bajo la supervisión del ministerio rector y también serían observados por rectoría sectorial del ministerio correspondiente facilitando los proyectos de planes institucionales, la información referida al sector, siguiendo las orientaciones estratégicas del ministerio rector y el Poder Ejecutivo. Entonces; la organización administrativa del Estado moderno, supondría no duplicación de funciones en la función pública, la creación de un Ministerio de Economía, que ya se encuentra en

funcionamiento, así como otras secretarías, por ejemplo, la de planificación y función pública, asumiendo que requiere una estructura más robusta para el cumplimiento de sus fines

Con relación a la carrera del servicio civil, se crea un sistema de directrices públicas y si bien parece sugerente que el ingreso de normativas que establecen el ingreso y la promoción mediante concursos, respetando las atribuciones constitucionales de los diferentes Poderes del Estado, municipios y universidades, rescatamos supremamente la evaluación de desempeño anual obligatoria para todos los servidores públicos. Lo anteriormente señalado, no exime las determinantes de derechos colectivos adquiridos por todo servidor público, como el derecho a la sindicalización y a huelga, cuestiones que estimamos debieran ser intocables, ya que constituyen garantías de derechos humanos como clase trabajadora. Además; la prohibición de nepotismo y uso indebido de influencia en la designación de cargos de confianza, para conseguir la estabilidad laboral tras dos años ininterrumpidos de servicio en la Función Pública, luego de haber ingresado por concurso público. Equivalentemente; debieran mantenerse los derechos individuales a percibir las remuneraciones de acuerdo con lo que se establezca en las leyes que regulan las distintas carreras de la Función Pública y sus normas reglamentarias, aguinaldo, vacaciones, permisos y descansos, seguridad social, entre otros

Cabe recordar que; en el inicio de su mandato el actual presidente de la república de Paraguay Santiago Peña, ya planteó la fusión de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), creando la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT). Igualmente, la antes mencionada creación de la Superintendencia de Pensiones y Jubilaciones, ya que Paraguay según su principal recurso discursivo en prensa, era el único país del continente sin una institución responsable de las jubilaciones, lo que, según el poder ejecutivo, contribuiría a blindar los aportes de los trabajadores y jubilados en general.

4.2 ANTECEDENTES HISTORICOS QUE MUESTRAN EL ARMADO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN LO SOCIAL

Las disposiciones de políticas públicas dirigida a la clase trabajadora, ente ellos a los trabajadores del sector público estatal; al igual que los programas para la extrema pobreza

en Paraguay, así como en otros países de la región; se basan en la llamada matriz social de riesgos, es decir en los mínimos sociales (²²). No se trata de un marco teórico nuevo para las políticas públicas, data de la segunda mitad de la década del 90; al igual que todas las imposiciones internacionales a las que Paraguay respondió y responde, estando estas, relacionadas a las llamadas recetas del Consenso de Washington (²³). Dichas recetas buscan la incursión del mercado y la reducción del Estado; proponiendo garantizar solo las coberturas mínimas; pasando a ser ésta; la lógica que oculta los debates o la conexión del tema reformas en el servicio civil y en la reorganización de instituciones.

Las nuevas definiciones y los marcos conceptuales que predominan hoy; se cimentan en el manejo social de los riesgos y llamamos la atención, sobre esto, porqué; en la actualidad paraguaya se plantea, por ejemplo; la llamada red de protección social basada en garantías mínimas de cobertura por rango etario, sin problematizar que paralelamente que crece la pobreza y la desigualdad; se reconfigura el mercado laboral. Esto interesa en la medida en que; quienes estaban en pobreza pueden caer a extrema pobreza, no consiguiendo ingresar al programa, con el ritmo acelerado del crecimiento de los procesos que vulnerabilizan a las familias empobrecidas. Así, en Paraguay, la precarización de la vida en general (sobre todo del sector rural); al ser expulsados masivamente campesinos/as e indígenas de sus tierras; por los efectos del cultivo de la soja a gran escala, entre otros, los empuja a la extrema pobreza.

Dicho proceso es más agresivo, en las últimas 3 décadas en Paraguay y al pasar a constituir esa población; una suerte de urbe flotante en distintos espacios de la gran Asunción y alrededores; componiendo las grandes franjas del trabajo informal; que queda fuera de toda protección social; al no contar con previsión social, ni redes específicas de servicios sociales

²¹ <https://www.lanacion.com.py/politica/2024/11/06/pena-resalta-50-reformas-de-su-gobierno-ante-el-foro-abeceb-de-argentina/>

²². Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (1999) "Social Protection as social risk Management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper", Journal of International Development, Vol. 11, No. 17

²³. Las 10 medidas del Consenso de Washington en 1989; fueron 1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos. 2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud. 3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados. 4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado. 5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado. 6. Comercio libre entre naciones. 7. Apertura a

Los documentos oficiales más importantes que refieren a la Protección Social en Paraguay desde que se instala el tema como tal; durante la transición democrática (década del 90 y en adelante); que son La Estrategia Nacional de Luchas Contra la Pobreza publicado por el gobierno en el año 2006 (²⁴), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2030, elaborado por el gabinete del gobierno de Cartes y el Plan Nacional de Desarrollo Social (2010 – 2020) elaborado durante el gobierno de Lugo; sintonizan en que las tres se basan en una matriz social de riesgos, por tanto establecen la delimitación de los llamados mínimos sociales, cuya respuesta estará garantizada por el Estado.

La concepción de mínimos sociales varía de acuerdo al tipo, la lógica o el modelo de reformas adoptadas, pudiendo ser institucionalizada en algunos países o restrictiva, aislada, no-institucionalizada en otros, etc.

Por eso; los mínimos sociales se resumen generalmente, en recursos mínimos destinados a personas consideradas no capaces de la subsistencia a través del trabajo.

Como antecedente resaltante notamos que; en una primera etapa de las políticas sociales del Paraguay, de 1940 a 1960; existió un Estado que instaló la institucionalidad (aunque centralizada en la capital) para la Salud, la Educación, la Seguridad Social, etc., y atendiendo que esto se desarrolló en gran medida en el contexto de la dictadura; prevalecieron intervenciones compensatorias intermediadas por pautas clientelares etc.

La segunda fase que nos parece importante clasificar son los años 70 y 80 muy marcados por la dinamización económica, por la construcción de las represas de Itaipu y Yacyretá y cierta ampliación de los servicios públicos.

Nos parece importante también enmarcar una tercera etapa que a groso modo; fue la década del 90 hasta hoy; en la que se plantea la urgente necesidad de modernizar el Estado y se introduce una serie de reformas, así como la idea de Desarrollo Humano para crear una nueva institucionalidad que atienda e implemente programas para la extrema pobreza.

inversiones extranjeras directas.8. Privatización de empresas públicas. 9. Desregulación de los mercados.10. Seguridad de los derechos de propiedad. Extraído de; www.contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington

²⁴. Disponible en; www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp_gs2006.pdf

Siguiendo a Filgueiras (2002 y 2013); quien expresa que los datos de la realidad muestran la incapacidad e insuficiencia de los sistemas actuales de producir cohesión social, y a Esping-Andersen (1985) quien dice que el bienestar no es simplemente un producto del poder de movilización política sino, más apropiadamente, del poder institucionalizado, reformar las instituciones o darle una nueva organización, no es apenas un paso formal, sino reviste profunda dimensión política.

Por eso en este trabajo, rescatamos que un poder institucionalizado del Estado para atender la Cuestión Social; que en términos discursivos de la constitución nacional; es universal al afirma, por ejemplo, que la Educación es para todos/as hasta la instrucción de la escolar básica, lo que conecta a otros temas como vivienda, salud, empleo, etc.

Las reformas de reorganización de las instituciones públicas, no contemplan lo anterior, ni la infraestructura social de los sectores públicos a nivel central en Paraguay en gran medida creados entre los años 40 y 60, que hoy requieren reconstrucción y ampliaciones, acordes a las necesidades de la población nacional (25).

Las prácticas de políticas públicas, debieran ser historizadas, plantear reformas, por ejemplo la practica asistencial. Esto, porque perviven diversos mecanismos y alianzas con organizaciones religiosas, de “caridad” y partidarias (seccionales coloradas) en las que hasta hace poco tiempo funcionaban USFS Unidad de Salud de la Familia. Tales modalidades marcaron toda una época y significó una respuesta a necesidades muy complejas como gastos de cirugías, sepelios en caso de fallecimiento de alguna persona empobrecida; etc., a quienes no alcanzaba ninguna respuesta social estatal⁷.

La idea de ciudadanía; si bien aparece después de 1989; en documentos oficiales de las Políticas Sociales en Paraguay (Estrategia de Lucha contra la Pobreza 2006, Plan 2010-2020 de la era de Lugo y el PND 2015-2030 de la era de Cartes), presenta avances frágiles en cuanto a la organización político-territorial lo que requiere también ser tematizado en debates de reformas político institucionales.

Por tanto, la reorganización de instituciones, así como las disposiciones para el servicio civil, deben ser mejor contextualizadas tal como indican Fleury y Molina (2000) ubicarse en contextos socioeconómicos notando que enfatizan al mercado, auto regulándose las

⁷ Cabe hacer aquí una diferencia entre asistencia y asistencialismo; correspondiendo al segundo; aquella dádiva mediatizada por intercambio de favores y refuerza pautas clientelares. Se diferencia de la primera, en que esta dimensiona y amplía los derechos en todos los momentos de las políticas sociales.

necesidades insatisfechas de acuerdo a los intereses individuales y no a la capacidad colectiva o comunitaria de valerse de bienes y servicios públicos.

Los valores dominantes en la reforma del Servicio Civil, así como en la reorganización de las instituciones públicas en la primera mitad del año 2024, enfatizan valores de libertad, individualismo y generación de condiciones diferenciadas basadas en la selectividad individual, tal como lo hacen las políticas públicas de asistencias focalizadas.

La idea de fondo en estas reformas refiere a un carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos sociales que demostraron su capacidad para ciertos lugares sin problematizar las oportunidades que se generan para la gran mayoría, lo que nos permite llamar a estas reformas, como residuales.

Hay reformas que hacen al formato del armado institucional, hay otras que con la creación de mecanismos dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado buscan mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas. Esto supone la modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente. Existe una deuda social histórica ya que; si bien se registra intervención estatal desde finales de 1930; el Estado paraguayo también muestra atención a las necesidades y demandas, sin complejizar para hoy (2025) la atención que requiere consistencia, para abandonar el residualismo conservador (idea que desarrollaremos más adelante). Paraguay; al igual que los planteamientos de estudios sobre la protección social en América latina muestra; desde la transición democrática y en el presente, que ha desarrollado más o menos tres estrategias y son; abordar el riesgo; la prevención, la mitigación y superación de algunos eventos negativos. También tres niveles de formalidad para el manejo de los riesgos; informal, de mercado y público. Así mismo; varios actores como personas, hogares, comunidades, ONGs y también diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales, participan en el entramado de la implementación de los planes sociales de la era democrática. La visión predominate; se centra específicamente en los pobres, argumentando que son los más vulnerables a los riesgos y que carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades de rentabilidad, que les posibilite salir gradualmente de la pobreza crónica.

²⁵. Ej. el actual Centro de Salud y plaza del Bo. San Pablo, Escuelas, el Aeropuerto (Hoy Silvio Pettirosi), la ruta internacional, etc., que llevaban el nombre del dictador Alfredo Stroessner, porque en el pasado esa era la característica de toda institucionalidad pública.

En los años 90; al igual que toda América Latina, Paraguay buscó muirse de una vanguardia de técnicos para preparar junto con organismos multilaterales; programas sociales que sintonicen con el consenso de Washington y construyan lo que proponía la teoría del derrame o del chorreo ⁽²⁹⁾ consistente en propiciar el crecimiento económico, con la ilusión de que dicho crecimiento, de alguna manera se derramaría sobre las camadas populares, haciéndose necesaria la elaboración más tarde; de una diversificación en modelos y pisos de protección social etc.

Aparecen también desde la década del 90; iniciativas sociales con fuerte componente de asistencia temporal, apoyo a iniciativas de económica social o solidaria, etc., y más allá de las áreas de intervención de los programas; de género, de infancia, de adolescencia y juventud, de trabajo, de salud, etc., observamos prestaciones claramente diferenciadas.

Así en la década del 90 en Paraguay; se crean institucionalidades tales como la Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la secretaria de la Mujer, etc. para ejercer asesorías y rectorías en sus respectivos temas; con directrices que se explicitan en base a sugerencias multilaterales. Una de las sugerencias del BID; fue por ejemplo crear una institución especializada y profesionales capacitados ⁽³⁰⁾ para la asistencia a la población en extrema pobreza. Como resultado se crea la SAS; Secretaria de Acción Social a mediados de la década del 90; en aras a optimizar acciones estatales, especializando a este eslabón del gabinete ministerial, en el tratamiento (asistencial con elementos promocionales) a la población indigente, enmarcado en recomendaciones del Consenso de Washington.

Este; es un dato clave atendiendo que el Estado paraguayo; necesitaba reconfiguraciones, en el contexto de la transición democrática y atendiendo que; como gran parte de la historia nacional, las Políticas Sociales se reconfigura en gran medida, en base a imposiciones internacionales.

Si bien todo lo antes indicado, amerita un estudio más pormenorizado del Estado paraguayo; que en futuras investigaciones abordaremos; Carlos Nelson Coutinho al abordar la dualidad de poderes alude a la categorización gramsciana diciendo que “ *una concepción marxista del Estado es tanto más amplia cuanto mayor sea el número de determinaciones del fenómeno estatal por ella mediadas/sintetizadas en la construcción del concepto de Estado; y viceversa, será restringida una formulación que, consciente o inconscientemente, se centre en el examen de sólo una o relativamente pocas*

determinaciones de la esfera político-estatal (1994:14).

El mismo autor nos aproxima a debates en torno ciudadanía, las cuales, para el caso paraguayo, resultan urgentes de hace muchas décadas. Ciudadanía en tiempos actuales de “democracias” como en toda la historia de la sociedad implica disputas.

Nos detuvimos en los puntos de inflexión, recordando que, como a finales de 1930; momento de la instalación de los ministerios y eslabones institucionales que atendieron desde el Estado; la cuestión social las reformas institucionales, tanto en la 2da mitad de la década del 90, en las 2 primeras décadas del 2000 y en especial en el 2024; permitieron notar la modernización conservadora que el Estado paraguayo, desarrolló mientras dio apertura a instituciones específicas para poblaciones que requieren atención especializada en cuanto a indigencia y vulnerabilidad, al tiempo que se instala también en la agenda pública; la atención por rangos etarios específicos (niñez y adolescencia, adultos mayores, etc.), transparencia y las línea de alimentación observable en el proyecto Hambre Cero a describir más abajo.

4.3 HAMBRE CERO Y SU LUGAR DIFUSO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES

En este contexto de reformas institucionales del Estado; se instaura el Proyecto Hambre Cero en las escuelas; que habiendo iniciado con el objetivo de ofrecer alimentación (almuerzo) a 435.000 niños de 90 distritos prioritarios, desde marzo 2024, pretendiendo llegar a una cobertura del 100%, a hoy, aun no lo ha logrado, encontrándose, a nuestro modo de ver en fase piloto su implementación.

La Ley de Hambre Cero se presenta como una política pública crucial para abordar la malnutrición y mejorar la seguridad alimentaria en Paraguay. Dentro del contexto educativo, esta ley tiene el potencial de influir significativamente en la salud y el rendimiento académico de los estudiantes. Esta investigación busca explorar cómo se está implementando esta ley en las escuelas paraguayas, examinando tanto los desafíos como los logros en la mejora de la alimentación escolar y su impacto en el rendimiento estudiantil.

La implementación de la ley de Hambre Cero implicó cambios en términos legales, teóricos, técnicos y presupuestarios en el gobierno nacional y descentralizado implicando cambios en diferentes, siendo también un programa emblemático del gobierno actual

Cuando se eliminó el FONACIDE, fondo proveniente de Itaipú que daba ingresos por la cesión de energía a Brasil, para remitirlos al Proyecto Hambre Cero, se dejó sin financiamiento a varios importantes programas que representaban un avance en las políticas públicas de Paraguay de las últimas décadas, incluido el arancel cero y su conexión con la “gratuidad”³². Esto trajo movilización de estudiantiles con la ocupación de ocho facultades de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y la paralización de clases en universidades públicas del interior³³. Si bien en el decreto N° 1524 del Pdte. de la Rca Santiago prometía garantizar el Arancel Cero con Presupuesto General de la Nación³⁴ fue insuficiente para los estudiantes movilizados, y las protestas obligaron a mesas de diálogos, semanas de movilizaciones. Traemos este tema en la reforma de reordenamiento de las instituciones, porque el gobierno decidió otorgar al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) la dirección de este proyecto, apoyándose en argumentos de irregularidades que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) había detectado en la implementación del FONACIDE, lo que motivó la apertura de investigaciones.³⁶ El programa a plantearse como respuesta a necesidad de alimentación en 90 distritos priorizados, con la meta de beneficiar a 469,934 estudiantes³⁷, se vio vinculado a denuncias sobre la distribución de alimentos en mal estado en varias instituciones educativas³⁸. Si bien el gobierno actuó de forma rápida para subsanar al igual que el MDS al sancionar a una empresa proveedora por incumplimientos³⁹, puso en cuestión a la transparencia y existe una plataforma de la Contraloría General de la República de control ciudadano, que posibilita denunciar irregularidades⁴⁰. Se reportaron así; fallas en la distribución de alimentos en instituciones muy diversas como por ejemplo las del departamento de San Pedro⁴¹, con ausencia de responsables para el control.

Los debates atendieron aspectos económicos, sociales y políticos, por el impacto que provocaría en la gestión pública afectando Hambre Cero, a estudiantes de todos los niveles y cruzando las diferencias al considerar que no es lo mismo la provisión de los alimentos, que el arancel cero - problemáticas que afectan a sectores muy amplios que van desde la primaria hasta el sector universitario-.

Este proyecto reúne algunas características similares a las otras reformas anunciadas, apenas asumió el poder el ejecutivo; y que integran el Régimen Nacional de Integridad, Transparencia y Prevención de la Corrupción para la lucha contra la corrupción,

otorgando a la Contraloría nuevas herramientas para combatirlos. Además de la Ley del Servicio Civil, antes descrito que buscaba desterrar viejos vicios en la función pública, y modernizar el servicio civil, la de la Caja Fiscal argumentando un déficit importante que en parte es cubierto con los impuestos que paga la ciudadanía y la reforma que menos movimiento tuvo, referida a la problemática de la tierra, data de muy largo tiempo. Esto, si bien el Gobierno había anunciado buscar reformar a las instituciones que hacen parte al sistema de la propiedad inmobiliaria en el país, para contrarrestar la inseguridad jurídica. Inclusive, planteó que implementará un proyecto de ley, de “Registro Unificado Nacional”, el cual unificaría a la Dirección de Registros Públicos, la Dirección de Catastro, y el Departamento de Mensura y Geodesia, para otorgar seguridad jurídica y celeridad en los trámites registrales.

“Paraguay tiene un sistema, obviamente beneficiándose una población muy joven, la población más joven de Sudamérica, 26 años es la edad promedio en el Paraguay, con cerca del 70 % de la población menor de 40 años, entonces tenemos la oportunidad de mejorar nuestro régimen de seguridad social sin tanto costo tributario”²¹.

Si bien en el 2024, Paraguay se encuentra en una fase de bono demográfico, lo que significa que la población en edad de trabajar es mayor que la dependiente y eso da ventajas respecto a población joven para trabajar, la actividad laboral vinculada al Proyecto Hambre Cero, debiera relacionarse a tal realidad, en términos de perspectiva de desarrollo y no solo crecimiento económico.

Los profesionales de la academia y los municipios, gobernaciones dependientes de los fondos del FONACIDE, etc., indicaron⁴² que se invertirán USD 370 millones en el programa en el 2025 y que alcanzará a 980 mil estudiantes del sector oficial hasta el

³² La comilla es nuestro considerando que además de los aranceles, los estudiantes universitarios tienen otros gastos referidos a sus transportes, alimentación, impresión de documentos o pagos de comodato de internet, etc.

³³ (El Surtidor, 2024)

³⁴ (Presidencia de la República del Paraguay, 2024a)

³⁵ (Última Hora, 2024b) .

³⁶ (ABC Color, 2024a)

noveno grado. Al inicio no existía claridad sobre el origen de los recursos para este programa y para subsiguientes años. Hoy, si bien queda claro que una parte es la reasignación de los ingresos sería a través del hoy inexistente FONACIDE, muchas otras críticas de diversos sectores de la sociedad se suman a esa observación. Por ejemplo, las sociedades profesionales como la sociedad de pediatría del Paraguay, el observatorio de políticas públicas de la FACSO-UNA, entre otros; consideran se debe asumir este proyecto como fase piloto, lo que implica ir realizando ajustes y sumarle otras líneas de acción para afrontar una problemática tan relevante como el hambre.

Topándonos con los rigores que implican asumir la problemática del Hambre; vemos que la seguridad alimentaria es un derecho fundamental y una necesidad prioritaria para el desarrollo humano. Tal tema ya fue analizado y sistematizado desde las políticas públicas y desde la FAO (Fondo de Población de las NNUU para la Alimentación). Se trata de una problemática de Paraguay y toda Latinoamérica, problemática tematizada desde hace más de 20 años. La FAO al respecto, plantea que llegar a Cero en el hambre; supone que cero números de personas dejen de sufrir apetito. Tal problemática, por tanto; desafía a introducir, además; otras líneas de acción e institucionalidades de la política pública, que se encargan de la alimentación.

Esto implica intervención social respecto a quienes producen alimentos y en qué condiciones se desarrolla la producción, comercialización, consumo, etc., de los mismos. Es necesario encarar el Hambre con una política pública estructural para la alimentación; planteando todo el circuito problemático del tema, vale decir inaugurar también programas para la agricultura familiar campesina sostenible, la mejora de prácticas de recolección, la comercialización inclusiva, los ajustes en el destino de desperdicio de alimentos, etc. A esto se suma que; la alimentación es un derecho fundamental establecido como ODS 2⁴³, lo que supone compromisos del Estado y de toda la sociedad, que reviste un imperativo social ético⁴⁴. Los recursos no debieran afectar a áreas fundamentales para el ejercicio de derechos ya conquistados, como la asistencia a estudiantes en situación de vulnerabilidad además de otras temáticas importantes que llevaron a transferir el 80% de los recursos de otros fondos al (nuevo) FONAE (Fondo Nacional de Alimentación Escolar) y el 20% restante a municipalidades⁴⁵, según el análisis del observatorio de la FACSO-UNA.

³⁷ Informe proveído por la dirección de prensa del Ministerio de Desarrollo Social.

³⁸ (ABC Color, 2024c)

³⁹ (IP Paraguay, 2024b)

⁴⁰ (Contraloría General de la República (CGR), s. f.)

⁴¹ (ABC Color, 2024e)

⁴² (IP Paraguay, 2024h)

Otro aspecto a destacar es que; el ciclo de política pública abarca la implementación de diversos niveles de intervención social. Con el Proyecto Hambre Cero; se propone una mitigación; al cubrir almuerzo a la niñez escolar, durante el periodo lectivo de 180 días⁴⁶.

Cabe agregar que las medidas de trasladar a dependencia del Ministerio de Desarrollo Social; el ámbito estatal destinado a la tercera edad (antes situado en Bienestar Social del MSOP), así como la Alimentación, muestran un reordenamiento importante y jerarquización a la instancia estatal, destinada al Desarrollo Social⁴⁶. En la narrativa del poder ejecutivo hay un reconocimiento de que; hoy tres de cada diez niños no cuentan con alimentación adecuada, tal como indica la expresión recogida de IP Agencia de Información Paraguaya, 6.

Por tanto, se hace necesario conocer que abracará y los abordajes que desarrollarán en el mediano y largo plazo. Hambre Cero se plantea como programa universal, sin embargo, no abraza a todo el universo de niños/as y adolescentes en edad escolar del país. Cubrir 180 días de almuerzo, habiendo suprimido el desayuno y la merienda escolar para otorgar almuerzo durante 50% de la totalidad de los días del año, también genera dudas.

Optamos que muestran técnicamente; a este programa; como focalizado, lo que requiere, fuertes articulaciones y ampliaciones de otros programas de política pública para impactar en el bienestar de la niñez y adolescencia⁴⁷.

; considerando la limitación histórica de la política pública paraguaya en lo social; para el abordaje de una problemática, excluye su multidimensionalidad y el escaso abordaje de las interseccionalidades, el adulto centrismo, entre otros

⁴³ El Objetivo de Desarrollo Sostenible Núm. 2, Hambre Cero, plantea acabar con el hambre para 2030 y asume la inseguridad alimentaria vinculada a la profundización de las desigualdades y una compleja interacción de factores, en la que son imprescindibles los cambios basados en compromisos del Estado, el Mercado y toda la sociedad.

⁴⁴ El Instituto Nacional de Estadística, a través de la Encuesta Permanente de Hogares (año 2022) mostraba que la pobreza extrema se había incrementado, a la par la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) decía que 414.867 personas de este país, pasaron a ubicarse en esa franja, revelando inseguridad alimentaria grave; hogares con hambre inclusive caracterizando, con varios días sin comer, lo que pone en riesgo la salud y a la vida, observables en; <https://www.lanacion.com.py/columnistas/2024/02/16/hambre-cero-en-la-agenda-2030/>

⁴⁵ Esto, en base al planteamiento del gobierno al modificar la Ley 5210/14. febrero de 2024. El mismo añade que 80% de los recursos del Fonacide será para el Fonae y 20% a municipios para infraestructura escolar ; <https://www.ip.gov.py/ip/hambre-cero-80-de-los-recursos-del-fonacide-sera-para-el-fonae-y-20-a-municipios-para-infraestructura-escolar/>

El documento aquí analizado; indica que la institucionalidad para Hambre Cero, se ve difusa; al no observarse líneas de acción de ministerios e instituciones que abordan problemáticas afines a la alimentación; como el MAG) Ministerio de Agricultura y Ganadería), el INAN (Instituto Nacional de la Alimentación) entre otros. Tampoco está tematizada la medida desarrollada con este proyecto; como la Asistencia lo que muestra la necesidad de ciertos rigores, identificación de etapas y organización pertinente a la implementación para ajustes de mejoras, de modo a salir de la fragmentación.

El Sistema Nacional de Salud creado por la ley N°1032/96 para posibilitar la vigencia universal a la salud de la población, cuyo objetivo es buscar distribuir equitativa y racionalmente los recursos nacionales, en coordinación y articulación inter e intra sectorial, operando mediante la oferta de servicios públicos, privados o mixto, de seguro de salud y de las universidades, tiene como finalidad primordial la atención equitativa, oportuna y eficiente, sostiene sobre la base del concepto científico de la atención integral de la salud incorporando como estrategia de control de causas bio-socio-económicas y culturales, colocando al Estado con la responsabilidad de atender como ente regulador e integrador, cuya finalidad es establecer la cobertura con acceso universal,

El Hambre requiere abarcar un perímetro problemático que involucra a la agricultura familiar campesina, su sostenibilidad, la mejora de prácticas de recolección, la comercialización acorde a modelos sostenibles, así como el tratamiento y destino de desperdicio de alimentos, etc. recordando, además, que la alimentación es un derecho fundamental establecido como ODS 2⁴⁸, lo que supone compromisos del Estado y tiene una carga ética⁴⁹. La política pública abarca la ejecución de diversos niveles de intervención social, la mitigación; al cubrir almuerzo a la niñez escolar, durante el periodo lectivo de 180 días⁵⁰, lo que es necesario por 365 días del año, también es discutible, así como los pasos que seguirá el programa, una vez que acabe la fase piloto en que se encuentra este año.

Haber planteado Hambre Cero como un programa desconectado de otros, también es discutible, por lo que parece necesario; realizar una serie de articulaciones a otros programas de política pública tendientes al bienestar de la niñez y adolescencia

,

⁴⁷Hambre Cero, conduce a además de llevar a Cero el número de personas que soporta hambre, establecer también una línea de acción para la malnutrición Definición que extraemos de la FAO; organización especializada en el tema, en el sitio disponible en: <https://www.fao.org/building-the-zerohunger-generation/learning-paths/your-guide-to-fao/working-for-zerohunger/es>

Sumando a todo lo anterior; es necesario trazar y difundir no solo para Hambre Cero sino a todos los Programa de política pública, medidas de corto plazo con las de largo plazo, enfatizando sobre; la perspectiva de Fleury Molina respecto a las políticas públicas que se enfoca en los derechos sociales entendiendo que estas deben ser transformadoras y deben abordar no solo los síntomas de la pobreza –como el hambre- sino sus causas estructurales, promoviendo una mayor inclusión social y equidad. La urgencia de esta situación ya había sido planteada en el informe del Observatorio de Políticas Sociales de febrero 2024, que destacó la falta de planificación de largo plazo para asegurar la sostenibilidad financiera de Hambre Cero. En dicho documento, se recomendaba adoptar una estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento que incluyera contribuciones específicas, como impuestos progresivos, o alianzas público-privadas para reducir la dependencia exclusiva del extinto FONACIDE, sin participación de la ciudadanía⁵¹.

La falta de consultas y acuerdos intersectoriales ha generado un clima de incertidumbre sobre la viabilidad de estas iniciativas a mediano plazo.

Un ejemplo evidente de esta tensión fue la crispación generada por el impacto en el programa Arancel Cero, que garantiza la gratuidad en las universidades para aquellas personas con recursos económicos limitados⁵².

⁴⁸ El Objetivo de Desarrollo Sostenible Núm. 2, Hambre Cero, plantea acabar con el hambre para 2030 y asume la inseguridad alimentaria vinculada a la profundización de las desigualdades y una compleja interacción de factores, en la que son imprescindibles los cambios basados en compromisos del Estado, el Mercado y toda la sociedad.

⁴⁹ El Instituto Nacional de Estadística, a través de la Encuesta Permanente de Hogares (año 2022) mostraba que la pobreza extrema se había incrementado, a la par la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) decía que 414.867 personas de este país, pasaron a ubicarse en esa franja, revelando inseguridad alimentaria grave; hogares con hambre inclusive caracterizando, con varios días sin comer, lo que pone en riesgo la salud y a la vida, observables en; <https://www.lanacion.com.py/columnistas/2024/02/16/hambre-cero-en-la-agenda-2030/>

⁵⁰ En la narrativa del poder ejecutivo hay un reconocimiento de que; hoy tres de cada diez niños no cuentan con alimentación adecuada, tal como indica la expresión recogida de IP Agencia de Información Paraguaya, 6 de febrero de 2024. El mismo añade que 80% de los recursos del FONACIDE será para el FONAE y 20% a municipios para infraestructura escolar <https://www.ip.gov.py/ip/hambre-cero-80-de-los-recursos-del-fonacide-sera-para-el-fonae-y-20-a-municipios-para-infraestructura-escolar/>

Estudiantes organizados ocuparon ocho facultades de la Universidad Nacional de Asunción y pararon las clases en las universidades públicas del interior para exigir el “blindaje” de los fondos para la gratuidad⁵³. En consecuencia, Peña firmó el decreto N° 1524 que garantiza que el Arancel Cero será financiado a través del Presupuesto General de la Nación (PGN)⁵⁴. Según la vocera oficial del gobierno, Paula Carro⁵⁵, el 75 por ciento del PGN para el 2025 está enfocado en inversiones sociales, como Hambre Cero y el programa de acceso a viviendas Che Róga Porã. En cambio, ni la metodología de cálculo de este dato ni el propio PGN fueron publicados a la fecha de esta sistematización. Por lo tanto, este informe reitera la necesidad de garantizar una sostenibilidad financiera que no dependa exclusivamente del extinto FONACIDE. En línea con las recomendaciones previas, es fundamental desarrollar mecanismos transparentes y diversificados de financiamiento que fortalezcan la previsibilidad y la estabilidad del programa⁵⁶.

Para la primera etapa de Hambre Cero, que corresponde al segundo semestre de 2024, el gobierno priorizó a 90 distritos. La decisión derivó en críticas de varios sectores que señalan la arbitrariedad en los criterios priorización y exclusión de distritos, educación media e instituciones subvencionadas. El gobierno justificó la selección con base en el índice de pobreza calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), según se indica en el portal oficial del programa⁵⁷. Sin embargo, no fue publicada la metodología de cálculo ni el listado del índice de pobreza de los restantes 173 distritos del país no seleccionados. Esta falta de transparencia impide una contraloría ciudadana del proceso que valide la implementación del programa. En esta primera etapa, 22 distritos recibieron una cobertura del 100 % en todos los niveles educativos, incluyendo educación inicial, básica y media⁵⁸. No obstante, en los otros 68 distritos priorizados, la cobertura se limitó hasta el noveno grado, excluyendo a los estudiantes de educación media. Según el Ministerio de Educación, en 2024 había 201,375 estudiantes matriculados en bachilleratos científicos, técnicos y educación media abierta⁵⁹.

⁵¹ (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2024)

⁵² (Última Hora, 2024b)

⁵³ (El Surtidor, 2024)

⁵⁴ (Presidencia de la República del Paraguay, 2024a)

⁵⁵ (IP Paraguay, 2024g)

⁵⁶ (Observatorio de Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales UNA, 2024)

Si esta exclusión persiste, un número similar de estudiantes no tendrá acceso a la alimentación escolar en 2025. Este punto fue señalado por la Federación Nacional de Estudiantes (FENAES), que criticó la falta de inclusión de este nivel educativo en el programa⁶⁰. Según el presidente Santiago Peña aseguró que Hambre Cero cubrirá el 100 por ciento de los estudiantes de los 263 distritos a partir de febrero de 2025⁶¹, promesa fue respaldada por varios ministros, como los de Economía y de Desarrollo Social. Sin embargo, en comunicación posterior, el viceministro de Administración Financiera, indicó que el total estaría limitado a estudiantes hasta el noveno grado⁶². Según datos del MDS, esto equivale a aproximadamente 980,000 estudiantes de educación básica, dejando sin aclarar cómo se cubrirán las brechas en otros niveles educativos⁶³. La exclusión de estudiantes de instituciones subvencionadas también fue motivo de críticas. La Cámara Baja a fines del 2024, reclamó departamentos que quedaban fuera como por ejemplo escuelas de Itapúa, con más de 176,000 estudiantes⁶⁴.

Esto plantea interrogantes sobre el alcance equitativo del programa, dado que estas instituciones atienden a una parte significativa de la población escolar. Asimismo, el gobierno no ha comunicado si adultos que participan del programa de educación permanente -formación para personas que no cursaron a tiempo la educación escolar y media- están o no incluidos en la alimentación escolar. Desde el Ministerio de Desarrollo Social⁶⁵ confirmaron que esta población no está incluida en la política. Por lo tanto, aproximadamente 52 mil adultos -cantidad de matriculados en 2024- que acceden a la educación en el sector oficial no son beneficiarios de la alimentación escolar. Con relación a la calidad de los alimentos en el programa Hambre Cero ha sido objeto de críticas y preocupaciones, especialmente tras denuncias sobre la entrega de alimentos en mal estado a instituciones educativas, cómo lo han manifestado diferentes comunidades indígenas del Chaco Paraguayo⁶⁶.

⁵⁷ (Presidencia de la República del Paraguay, 2024b)

⁵⁸ (Ministerio de Desarrollo Social, 2024)

⁵⁹ (Ministerio de Educación y Ciencias, 2024)

⁶⁰ (ABC Color, 2024d)

⁶¹ (ABC Color, 2024f)

⁶² (Gobierno del Paraguay, 2024c)

⁶³ (La Nación, 2024c)

Estos incidentes ponen en duda la capacidad del programa para garantizar una nutrición adecuada, un objetivo central de su implementación. Si bien el gobierno ha reaccionado con sanciones a las empresas adjudicadas, particularmente por irregularidades en el departamento de presidente Hayes⁶⁷ y Central⁶⁸, persisten desafíos relacionados con la fiscalización y el control continuo de la calidad de los productos distribuidos. Además, el programa necesita incorporar un componente educativo más consistente. La provisión de alimentos carece de educación alimentaria y nutricional, así como enfoque de universalidad lo que materializaría el enfoque de derechos y fue anunciado para 2025 a 2027. Otro aspecto resaltante es el referido a la Agricultura familiar como proveedora de Hambre Cero. El artículo nueve de la Ley N.º 7264 establece como uno de los principios del programa Hambre Cero la adquisición de alimentos producidos “preferentemente por la agricultura familiar campesina”. En línea con este principio, el Consejo Nacional de Alimentación Escolar (CONAE) ha desarrollado estrategias para integrar a estos productores en la cadena de suministro de alimentos destinados a las instituciones educativas⁶⁹. Sin embargo; una de las medidas implementadas para las empresas adjudicadas de demostrar que al menos el 10% de los alimentos provienen de la agricultura familiar campesina y un 5% de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) locales, tampoco se vislumbraba fehacientemente. Para facilitar este proceso, el CONAE ha identificado 82 productos, incluyendo frutas y hortalizas, que pueden ser suministrados por las familias campesinas. El CONAE había encomendado en el 2024 al Ministerio de Agricultura la promoción de la adquisición de estos productos, con provisión de asistencia técnica y apoyo respecto a la formalización de asociaciones, cooperativas y MiPymes de productores. Asimismo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) estableció reglamentos específicos para los mecanismos de compra de estos alimentos⁷⁰. Todo, para facilitar la interacción entre las empresas adjudicadas y los productores locales. A finales de julio se realizó la primera rueda de negocios en el marco de Hambre Cero⁷¹.

⁶⁴ (Más Encarnación, 2024)

⁶⁵ comunicación directa con el departamento de prensa del Ministerio de Desarrollo Social.

⁶⁶ (Tierra viva, 2024)

⁶⁷ (La Nación, 2024a)

⁶⁸ (IP Paraguay, 2024b)

⁶⁹ Resolución CONAE N° 27/2024. POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN A LA CADENA DE VALOR DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR HAMBRE CERO EN

Se realizaron 15 ruedas de negocios desde el inicio del programa⁷², las que reflejan un esfuerzo por integrar a la agricultura familiar en el programa Hambre Cero. Sin embargo, persisten desafíos significativos, como la necesidad de fortalecer la infraestructura rural y garantizar un acompañamiento técnico más consistente, para maximizar los beneficios tanto para los estudiantes como para las comunidades productoras. Es fundamental que las políticas públicas no solo se enfoquen en la distribución de alimentos, sino también en el fortalecimiento de la producción local y sostenible, promoviendo la soberanía alimentaria y reduciendo la dependencia de importaciones. Se resalta la necesidad de mecanismos de monitoreo y evaluación para medir el impacto real de estas políticas en la reducción del hambre y la mejora de la nutrición de la población escolar. El proyecto Hambre cero debe, además, integrarse a la Protección Social de Paraguay, fortaleciendo su capacidad productiva e integración en las cadenas de valor alimentarias. Para ello, el Estado ha impulsado iniciativas como la formalización de pequeños productores y el acceso a formación técnica⁷³ y en articulación a otras medidas de políticas públicas. Nos parece interesante hallar que, en paralelo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) implementa cursos de formación en gastronomía en el departamento Central, orientados a mejorar la seguridad alimentaria de los beneficiarios del Pyto Hambre Cero⁷⁴.

Si bien algunas de las capacitaciones son realizadas a trabajadores de empresas adjudicadas a la provisión de alimentos, esta capacitación también posibilita a otros estudiantes disputar puestos de trabajos en empresas proveedoras e inclusive construir iniciativas productivas en el marco del pyto Hambre Cero. Rescatamos además la vinculación del Ministerio de Salud Pública en el Pyto Hambre Cero haciendo con actividades como la promoción de la salud bucodental, nutricional, atención oftalmológica, desparasitación y formación sobre acceso a agua potable y salud general en entornos educativos⁷⁵. Torna procesualmente integral a este programa; que el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) haya implementado la medición de peso, talla y estatura de estudiantes de entre 5 y 18 años para garantizar un seguimiento y registro histórico de su estado nutricional⁷⁶.

NUESTRAS ESCUELAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LAS MIPYMES LOCALES Y SE RECOMIENDA SU UTILIZACIÓN. Julio, 2024.

⁷⁰ (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, 2024)

⁷¹ (IP Paraguay, 2024a)

⁷² (IP Paraguay, 2024f)

⁷³ (Última Hora, 2024c)

Si bien dicha acción forma parte del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN), implementado en coordinación con otras instituciones del Estado y con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).⁷⁷ Seguir complementándolas fortalecerá el tema de alimentación escolar con la producción local. Igualmente, vale la pena llamar la atención sobre la centralización de las políticas desde actores estatales, sin procesos participativos en los territorios lo que además de constituirse en un paradigma actual de gestión; aportara a la implementación efectiva y la transparencia del Proyecto.

Además, se hace necesario que la política de Hambre Cero acompañe una ampliación del modelo de la Atención Primaria a la Salud (APS), a modo que el enfoque preventivo y familiar de la salud trascienda el entorno educativo y contribuya a mejores prácticas en materia de salud en la población.

El análisis del Observatorio de Políticas Sociales (2024) acentúa el patrón histórico de insuficiencia en infraestructura educativa en Paraguay, donde los recursos destinados a estos fines no han sido distribuidos equitativamente, dejando brechas críticas en áreas rurales y de alta vulnerabilidad. Además, advierte sobre la necesidad de un plan integral que combine esfuerzos del gobierno central, municipalidades y actores locales para cerrar estas brechas de manera sostenible

El Observatorio de la FACSOS antes mencionado; sugería en marzo 2024, incluir la perspectiva de las comunidades locales en la planificación de estas intervenciones, lo que implicaría la incorporación de mecanismos de consulta ciudadana para garantizar que las soluciones respondan a las realidades y necesidades específicas de cada comunidad.

En base a todo lo antes descrito; la implementación de políticas sociales en Paraguay ha enfrentado históricamente problemas de fragmentación y falta de continuidad. Por ello, debe consolidarse como un programa modelo, no solo en términos de cobertura alimentaria, sino también de otras problemáticas a ella relacionada, como el desarrollo de

⁷⁴ (IP Paraguay, 2024c)

⁷⁵ (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2024b)

⁷⁶ (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2024a)

⁷⁷ (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2024a)

5. A MODO DE CONCLUSION

Esta investigación fue una descripción de lo relevado en fuentes primarias y secundarias de los ajustes implementados por quienes dirigen las políticas públicas de Paraguay en el año 2024, enfatizando la 1ª mitad de ese año.

Se delimitaron tres;

1º.) La reforma de la Educación Superior que interesa de manera particular, considerando que esta investigación permite observar la institucionalidad de la educación superior que rige a la facultad de la que emana (la FACSO-UNA),

2º.) Las reformas en cuanto a Jubilaciones y Pensiones con la creación de una superintendencia

3º.) La reforma del Servicio Civil, la reestructuración de las Instituciones de Políticas Públicas en el área social, donde incluye al Proyecto Hambre Cero en las Escuelas (porque existen aspectos relacionales entre estas).

Encontramos que las principales reformas de la Educación Superior se vieron en:

1º.) La modificamos de la Ley del CONES en el que el MEC asume a la rectoría del sistema educativo, afectando a la autonomía universitaria de la educación superior. La educación superior en Paraguay enfrenta un momento complejo, demandando un análisis crítico de las políticas educativas actuales.

2º.) La creación del RUE Registro Único del Estudiante de la Educación Superior y ficha digital de cada estudiante. con un sistema de información que identifica a cada estudiante y simplifica los procesos académicos.

3º. El uso de la Encuesta Nacional de la Educación Superior que mostró costos, carreras más requeridas y la dinámica del estudiante que estudia y trabaja, lo que según las autoridades nacionales; fue considerado en las mejoras de convocatorias de becas Gobierno del Paraguay para el 2025 y;

4ºLa modernización de la educación superior con el nuevo SNCA-PY Sistema de Créditos Académicos, es una medida que evalúa de manera precisa el esfuerzo académico de los estudiantes, considerando tanto las horas de clase como el estudio independiente de esta

medida que permitirá una comparación de logros académicos a nivel internacional.

Respecto a la reforma que involucra la creación de la superintendencia de jubilaciones y pensiones encontramos que;

1º.) abarca a los actuales jubilados y también a los futuros con el argumento de resguardo de los aportes de 955.000 aportantes y 176.000 jubilados y pensionados que según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social actualmente carecen de supervisión,

2º.) supone un cálculo de las jubilaciones en el que plantean adecuarse a la historia salarial de los asegurados promediando los últimos 120 meses (10 años) de salarios declarados y registrados, anteriores al último aporte, lo que plantean para todos los tipos de jubilaciones y,

3ro) la Ley para el sector de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, con la normativa que estipula que las microempresas puedan abonar hasta el 80% del salario mínimo a sus colaboradores y la posibilidad de contar con exoneraciones en determinados procesos, en busca de fomentar una mayor formalización de las mismas.

Con relación a la reforma referida a la nueva organización de instituciones públicas y ajustes a las normativas del servicio civil, recordemos que en Paraguay había hasta el año 2023, dieciséis Ministerios, cada uno con su respectivo Plan Nacional; La actual Ley 7278, regula la organización administrativa del Estado fusionando en varios agrupados a una treintena de entes, con el argumento de que esto posibilitara, contraponer los casos de nepotismos, sin embargo los principales argumentos versan sobre optimizar costos que representa la institucionalidad de los diversos temas de políticas públicas, tal como estaban organizadas.

Respecto a la reforma del Servicio Civil;

a. Se adquiere estabilidad laboral como empleado público tras 10 años de servicio ininterrumpido. Una vez adquirida esa estabilidad, no podrá ser desvinculado sin justa causa probada mediante sumario administrativo.

b. Se opta por el concurso público como la única vía de ingreso a la función pública, salvo los casos regulados de otra manera en la Constitución o las leyes especiales.

c. Se establece la capacitación, evaluación constante y meritocracia como ejes centrales para lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en las instituciones públicas.

d. Los derechos colectivos, se resguardan con libertad de sindicalizarse; la inscripción; derechos y obligaciones de sindicatos, federaciones, confederaciones de los mismos; así

como su extinción, disolución y estabilidad sindical.

Las reflexiones vertidas en la investigación, apuntan a vincular las reformas indicadas, con el neoliberalismo y los lugares privilegiados que el mercado asume respecto a los 4 ejes estudiados; la reforma de la Educación Superior, las reformas de Jubilaciones y Pensiones con la creación de una superintendencia, la reforma del servicio civil y la reestructuración de las Instituciones de Políticas Públicas en el área social incluyendo al Proyecto Hambre Cero en las Escuelas. Finalmente, toda mirada desde las ciencias sociales apuntara a colocar el desafío de ampliar las políticas públicas atingentes a estos temas y cualificar más las ya implementadas, generando instancias de participación donde no exista privilegios para el mercado y este sea un actor más, entre distintos actores sociales, colocando sus respectivas necesidades y demandas.

La perspectiva que avizora lo mencionado hasta aquí; es una gran necesidad de avance democrático en Paraguay, aunque es imperioso cambiar el residualismo y la modernización conservadora vigente. Todo indica la distancia con la efectiva implementación de universalidad, por ejemplo, en empleo, en jubilaciones, asistencia, salud, educación, etc. contrario a lo que dice la constitución nacional de 1992 que afirma garantías democráticas.

Carlos Nelson Coutinho (2006), coloca al respecto de la democracia la “disputa” con las diversas áreas de imposición adoptada por la política (en este caso nuestro objeto; las cuatro reformas de Políticas Sociales). Dichas garantías son combatidas por el mercado con elementos formales de la democracia, hacia responsabilidades mínimas para el Estado; lo que impone autoritarismo en modelos que dejarían hasta inclusive al liberalismo como alternativo a la democracia (en los términos neoliberales de búsqueda del eficiencia y eficacia planteadas por el Consenso de Washington en 1989).

Por tanto; las condiciones históricas actuales para el efectivo ejercicio de derechos ciudadanos o las posibilidades de que las garantías sean disputadas en todos los ámbitos, por tanto, también en los trabajos académicos al problematizarlas, se muestran aun difusas y; queda anotado como pendiente, su denso abordaje en futuros trabajos que nos corresponden.

Finalmente; nuestro supuesto de que estas reformas, se tratan de una modernización conservadora se apoyan en los datos aquí vertidos y Barrington Moore (1966), para quien la modernización conservadora es un proceso en el que ciertas esferas de la sociedad cambian con base en

relaciones sociales "modernas" (capitalistas, burocráticas y democráticas), mientras que otras permanecen dominadas por grupos sociales elitistas. También Gino Germani (1962) refiere a la modernización conservadora como la ruta a la modernidad en países donde las élites permitieron la industrialización, promovieron la educación y la construcción del Estado, a la vez que intentaban mantener el orden y la sociedad estamental mediante acuerdos corporativos y autoritarios que incluían formas de control.

La modernidad en Paraguay, así como en América Latina, durante la transición pos dictadura, garantiza el acceso solamente a ciertas dimensiones de la modernidad (posibilidad de vivir en las ciudades, tener cierta escolaridad, ser trabajador con título universitario, etc.), pero no a otras (alcanzar ciertas capacidades de consumo, plena ciudadanía democrática, etc.). Esto fue el resultado de intervenciones de las élites económicas y políticas, así como de ciertos sectores de la clase media, que no estaban dispuestos a extender ciertas fuentes de estatus, bienestar y poder al resto de la sociedad. Este tipo de desarrollo podría generar crisis de incorporación y presiones para lograr mayor igualdad, pero en muchos países de la región la respuesta es el el fascismo como etapa final de la modernización conservadora. Karl Polanyi en la gran transformación (1944), dice que América Latina en los años posteriores a la caída de los regímenes autoritarios y el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones trajo motores de cambio en los patrones de interacción y comportamiento, así como en las expectativas y actitudes de la población.

Esta perspectiva también busca entender la dinámica política como una respuesta a estos cambios.

Se trata de un cambio de época, caracterizado como un proceso de modernización conservadora, rápida y multifacética, cuyas tensiones y limitaciones ayudan a explicar este siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ANDRENACCI, LUCIANO Y REPETTO, FABIÁN (2006) Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana (Washington DC: BID).
- BORDA Y MASSI (2011) Estado y economía en Paraguay 1870-2010. Asunción, CADEP
- BORDA Y CABALLERO (2020) Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay; CONACYT - PROCIENCIA -FEEI del FONACIDE. Disponible en o <https://repositorio.conacyt.gov.py/>
- BRAZ MARCELO Y NETTO JOSÉ PAULO (2008) Economía política: uma introdução crítica São Paulo: Cortez Editora, 2008, 260 pp Universidad Nacional de Colombia, Facu. de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social
- BOGADO TABACMAN E (1991) La Clase Trabajadora en Paraguay, Tesis de Sociología Política. Pontificia Universidad Católica de São
- BIRCH M.; "EL LEGADO ECONOMICO DE LOS AÑOS DE STROESNER Y EL DESAFIO POR LA DEMOCRACIA", in Paraguay en Transición, Editora Nueva Sociedad, Asunción.1992.
- CONSTITUCION NACIONAL (1992) Biblioteca del Congreso Nacional. bacn.gov.py
- GARCIA S. Y GARCIA M. (2020) La Disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal. Buenos Aires: CLACSO. Pag 119 a 139.
- SERAFINI G., V. (2019). Pobreza rural en Paraguay. Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- CESPEDES, L.(1993) Sindicalismo y Transición, en "Paraguay en Transición". Editora Nueva Sociedad. Asunción.
- FLEURY, S. (1997) Estados sin Ciudadanos, Lugar Editorial, Bs.As.
- COUTINHO,C.(1984) A Democracia como Valor Universal. Salamandra Edit. Río de Janeiro
- CARDOSO y FALETTO (1977) Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI editores S.A.. Buenos Aires, 1977.
- CASTELL R. (1999) "La metamorfosis de la cuestión social" Ed Paidós. Madrid.
- CASTELL, R (2001) "Empleo, Exclusión y las nuevas cuestiones sociales" en Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias. Facultad de Ciencias Sociales. Bs. As.
- FOGEL R.; "LA ESTRUCTURA SOCIAL PARAGUAYA Y SU INCIDENCIA A LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA", in: Paraguay en Transición. Editora Nueva Sociedad. Asunción, 1993.
- SERAFINI G., V. (2018). La Protección Social en el Paraguay, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya- CADEP.
- SERAFINI, V. (2016). Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- RUY MAURO MARINI (1991), Dialéctica de la dependencia, México, Ediciones. Era.
- GAONA F (1967) Introducción a la historia gremial y social del Paraguay Volumen 3. Editorial "Arandú,", 1967
- GERMANI, GINO (1962). Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Buenos Aires: Paidó
- BARRINGTON M (1966), The Social Origins of Dictatorship and Democracy, Boston, Beacon Press
- CASTEL, R (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R (2010) El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CASTEL, R. Y HAROCHE, C. (2003). Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

CEPAL (2000 a, 2000 b). Objetivos de desarrollo del Milenio. CEPAL 2010.

COUTINHO, C. N. (1994), *Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios*, São Paulo, Cortez.

COUTINHO, C. N. (2006) “Democracia: um conceito em disputa”, en Id: *Intervencoes: o marxismo na batalha das idéias*. Sao Paulo, Cortez.

DURÁN M. "La Iglesia en el Paraguay"; Una Historia Mínima. RP Ediciones

ESPING-ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

ESPING-ANDERSEN, G. (2001). “Un Estado de bienestar para el siglo XXI”, en *La Factoría*, N° 13 (octubre-enero), www.lafactoria.org

FILGUEIRA, FERNANDO Y ROSSEL, CECILIA 2005 “Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas” en Crespo

FILGUEIRA, FERNANDO; MOLINA, CARLOS GERARDO; PAPADÓPULOS, JORGE Y TOBAR, FEDERICO 2006a “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, Documento de Trabajo BID/INDES, Washington DC.

FLEURY, SONIA Y MOLINA, CARLOS GERARDO (2000) “Modelos de Protección Social”, BID/INDES, Washington DC, mimeo.

FLEUY (1999), *Políticas Sociales y Ciudadanía*, disponible en; www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf.

GABINETE SOCIAL DE PARAGUAY. Plan Nacional de Desarrollo Social 2010-2020 y Plan Nacional de Desarrollo 2015- 2030, <http://www.gabinetesocial.gov.py/>

GARCÍA CARMEN (2015) *Ejes para la discusión conceptual de Políticas Sociales*. Documento, Instituto Social del Mercosur. Febrero

GARCÍA STELLA (1997) *Trabajo Social en Paraguay; Génesis e Institucionalización 1930- 1980*. Tesis de Maestría defendida en la Univ. Fed. de Rio de Janeiro.

HOLZMANN, ROBERT Y JORGENSEN, STEEN (1999) “Social Protection as social risk Management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper”, *Journal of International Development*, Vol. 11, No. 17

CORTEZ MEZA LAGO C. (1985) *Desarrollo Social, Reforma del Estado y Seguridad Social en América latina*. Cepal 1985

MOLINIER L.; (1992) "Las Políticas Sociales en el Paraguay", Informe. Departamento de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. DIS.. Asunción.

MOLINIER L. (1983). *Paraguay en Torno al Nuevo Modelo de Acumulación y sus Tendencias*". Tesis de Grado UNAM, México Distrito Federal,

NICKSON (1988) "Breve Historia del Movimiento Obrero Paraguayo 1880-1984" CDE. Centro de Documentación y Estudios N0.1, Asunción Paraguay.

ORTIZ, LUIS (2011) “La institucionalidad de las ciencias sociales en Paraguay: Notas para la discusión”. *Revista Atyhape* (Asunción).

STP (2016). *Encuesta Longitudinal de Protección Social*. Asunción.

Karl Polanyi, “Sozialistische Rechnungslegung” en *Archiv fur Sozialwissenschaft und Sozialpolitiñ*, Bd 51,2. P, 410.

YAZBEK, M. C. (1995) *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. Cadernos Abong/CNAS São Paulo, ABONG, 1995

MIRANDA M (1979) *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo*, Volumen 2. Apuntes sobre el desarrollo paraguayo, Cromos S.R.L.

SITIOS WEB CONSULTADOS:

LA NACIÓN (2024) Otra reforma estatal mediante una propuesta del ejecutivo.
ULTIMA HORA (2024), Gobierno abrirá el 2024 su plan de reestructuración. Diciembre 16,
¹ <https://www.ultimahora.com/tras-friccion-en-cones-el-mec-plantea-ejercer-rectoria-de-educacion-superior>
ÚH mayo 25, 2024, EL PROYECTO DE LEY CON APROBACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL, FUE PRESENTADO POR EL MEC,.
[/www.lanacion.com.py/politica/2024/11/06/pena-resalta-50-reformas-de-su-gobierno-ante-el-foro-abeceb-de-argentina/](http://www.lanacion.com.py/politica/2024/11/06/pena-resalta-50-reformas-de-su-gobierno-ante-el-foro-abeceb-de-argentina/)
LA NACIÓN (2024) Otra reforma estatal mediante una propuesta del ejecutivo. 15/feb/2024
<http://portal.ips.gov.py/portal/IpsWeb/overview/Historia>
www.abc.com.py/nacionales/2024/06/20/cones-federico-mora-promete-impulsar-cambios-amplios-en-ley-de-educacion-superior/
IP, es del 16 de julio de 2024. <https://www.ip.gov.py/ip/2024/07/16/www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2014/06.05AE.pdf>
<https://www.lanacion.com.py/columnistas/2024/02/16/hambre-cero-en-la-agenda-2030/>
<https://www.ip.gov.py/ip/hambre-cero-80-de-los-recursos-del-fonacide-sera-para-el-fonae-y-20-a-municipios-para-infraestructura-escolar/>
<https://www.lanacion.com.py/columnistas/2024/02/16/hambre-cero-en-la-agenda-2030/>
<https://www.ip.gov.py/ip/hambre-cero-80-de-los-recursos-del-fonacide-sera-para-el-fonae-y-20-a-municipios-para-infraestructura-escolar/>
<https://mitic.gov.py/ministro-gustavo-villate-abordo-los-desafios-de-conectividad-en-instituciones-educativas/>
PNUD (2024) Objetivo de Desarrollo Sostenible:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
<https://www.mtess.gov.py/noticias/proyecto-no-habilita-al-estado-apropiarse-de-los-fondos-jubilatorios>
Secretaría de la Función Pública (SFP) 2021. Portal de Datos Abiertos. <https://datos.sfp.gov.py/>
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/12597/ley-n-72782024-que-regula-la-organizacion-administrativa-del-estado>

ENTREVISTADAS/OS

M.I.
N.T.
M.R.
S.T.
A.C.
V.Y
V.M

ANEXOS

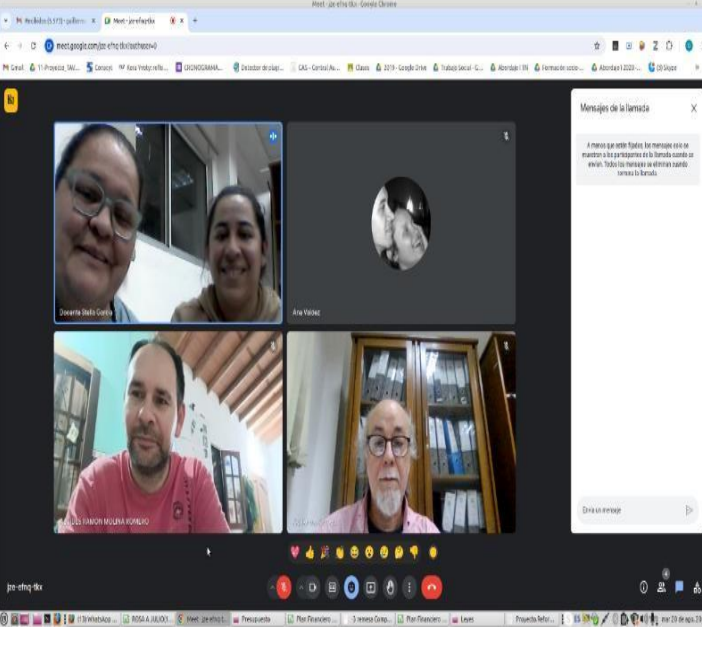
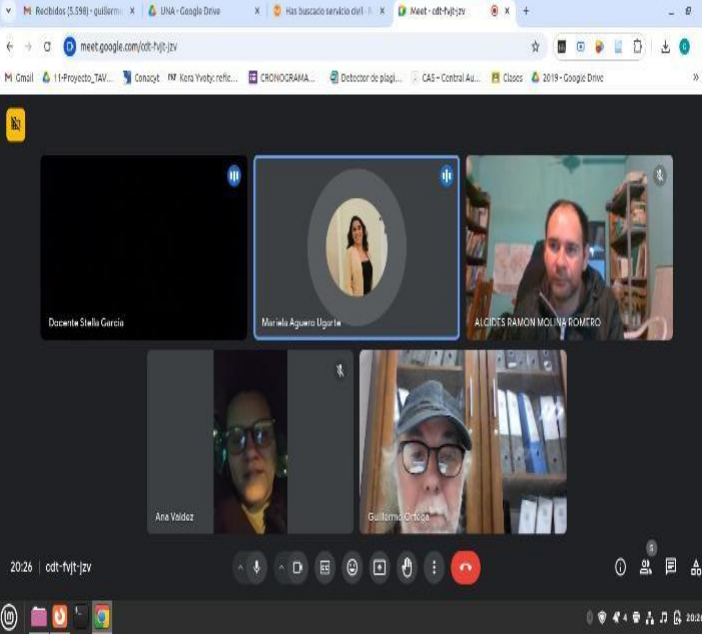
- **ANEXO 1: REGISTROS DE ALGUNOS DE LOS ENCUENTROS O REUNIONES DEL EQUIPO DE INVESTIGACION.**

- **ANEXO 2: NOTA REMITIDA A PERSONAS A QUIENES SE SOLICITO ENTREVISTAS.**


- **ANEXO 3: ANOTACIONES Y REGISTROS DE PLANIFICACIONES DE TOMAS DE DATOS.**

ANEXO 1:

REGISTROS DE ALGUNOS DE LOS ENCUENTROS DEL EQUIPO D INVESTIGACION

| Fecha de reunión | Cantidad de participantes | Participantes | Fotografía |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 20 de agosto de 2024. Virtual | 5 personas | Prof. Mag. Stella García. Prof. Mag. Guillermo Ortega. Prof. Lic. Ana Valdez. Lic. Alcides Molina. Lic. Mariela Agüero. |  |
| 27 de agosto de 2024. Virtual | 5 personas | Prof. Mag. Stella García. Prof. Mag. Guillermo Ortega. Prof. Lic. Ana Valdez. Lic. Alcides Molina. Lic. Mariela Agüero. |  |

| | | | |
|--------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 de septiembre de 2024 | 4 personas | Prof. Stella García. Prof. Guillermo Ortega Lic. Alcides Molinas Lic. Mariela Agüero |  |
|--------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | |
|--------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 16 de septiembre de 2024 | 8 personas | Prof. Mag. Stella García. Prof. Mag. Guillermo Ortega. Lic. Mariela Agüero. Lic. Belinda García Dra. Angelina Trinidad Lic. Ana Lorena Nara Abog. Mónica Valeria Sosa Lic. Ramon Elías González |  |
|--------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|

LAS REUNIONES DE INVESTIGACIÓN DESARROLLADAS EN EL 2024

En las reuniones se analizaron las descripciones de las reformas de la superintendencia de jubilaciones, de la educación superior, del servicio civil y de la restructuración de las instituciones del área social publicadas en la primera mitad del 2024, se identificaron algunas de las resistencias de la sociedad organizada, a partir de las reformas publicadas en el primer semestre del 2024, y se distinguió los principales ajustes planteados por la reforma a la educación superior, sus efectos en la autonomía (elección de autoridades), en la definición de sus planes de estudios y presupuestos, particularmente en la UNA.

Si bien, los resultados esperados son: -3 informes sobre c/u de las reformas identificadas (de superintendencia de jubilaciones, de educación superior, del servicio civil y de restructuración de las instituciones del área social) publicadas en la primera mitad del 2024. -1 informe sobre las resistencias de la sociedad organizada a cada una de las reformas. -1 informe respecto a

ajustes planteados por la reforma a la educación superior, particularmente en la UNA. -1 informe consolidado de las reformas publicadas en el primer semestre 2024.

Entre las principales acciones desarrolladas; se recabó información referida a tres grupos de reformas; la creación de superintendencia de jubilaciones y pensiones, las reformas en la educación superior, y la del servicio civil a lo que se vincula la reorganización de las instituciones del Estado, para lo cual se prevé: Igualmente se recolectó materiales publicados sobre el tema, en redes sociales y medios de comunicación, en la 1ª mitad del año 202. Además, se organizar, sistematizar y construir ejes claves e indicadores sacadas de fuentes secundarias, a ahondar y/o complementar con fuentes primarias, se diseñó entrevistas semiestructuradas a nivel individual y grupal con informantes representativos y claves, así como con estudiosos del tema. Cabe agregar que; se realizó 50% de trabajo de relevamiento en fuente primaria (entrevistas) y 90% relevamiento en fuentes secundarias, me cuesta concluir en un informe preliminar porque es muchísima información.

Con relación a la estrategia para la vinculación de proyectos de Tesis: las dos tesis con las que se trabajó son; El Proyecto de Investigación para TFG; se denomina Hambre Cero en las Escuelas: Implementación y efectos en el año 2024; en la Escuela Básica N° 410 Elisa Alicia Lynch y el Colegio Nacional EMD Juan Ramón Dahlquist.

Los tesisistas son; Alejandro Villamayor León -y Nélida Ramírez Benegas de la licenciatura en trabajo social, al igual que la 2da tesis es; Incidencia en políticas públicas en salud desde la experiencia de la asociación paraguaya para pacientes con enfermedad lisosomal, y las autoras son Jessica Martínez y Paula Velázquez

Las principales ideas trabajadas en los relevamientos preliminares; son que del eje referido a; Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones en Paraguay, hubo escaso debate nacional antes de su determinación. Tardó 15 minutos en ser aprobada en el Senado y 11 minutos en la Cámara de Diputados. Igualmente; menos de 24 horas para ser promulgada por el presidente de la República, Santiago Peña.

Si bien; a un año de su creación dicha reforma sigue sin funcionar, existe la normativa y en discursos oficiales aparece como uno de los logros del Gobierno Nacional que contribuyó para que le fuera otorgado Paraguay el grado de inversión por parte de Moody's.

Otro aspecto a analizar en este trabajo es la conformación del Consejo de Seguridad Social, el cual debe estar integrado por seis representantes, como quien representa al Banco Central del Paraguay (BCP), al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Mtess); y a los sectores de empleadores, sindicatos de trabajadores y jubilados⁷⁸.

El eje referido a Reforma de la Educación Superior; muestra la necesidad de un análisis

crítico de las políticas educativas actuales. Aunque se ha observado un aumento en la matrícula estudiantil y avances en tecnologías educativas, persisten discrepancias entre el número de graduados, sus posiciones laborales y el crecimiento económico. Es importante revisar la autonomía universitaria, la internacionalización como fin misional y reevaluar criterios evaluativos.

La conexión entre educación superior y las demandas del mercado laboral debe fortalecerse, incorporando aspectos sociales y humanos en la formación, así como la interdisciplinariedad también es un desafío. Las reformas buscan no solo mejorar la calidad académica, sino formar individuos éticos y conscientes socialmente, para contribuir al progreso social sostenible. Con relación a la Reforma en las Instituciones de Políticas Sociales y a las reformas del Servicio Civil;

⁷⁸ Extraído de; <https://www.ultimahora.com/por-que-aun-no-funciona-la-superintendencia-de-jubilaciones>

ANEXO 2: NOTA REMITIDA A PERSONAS A QUIENES SE SOLICITO ENTREVISTAS.

San Lorenzo, 12 de noviembre de 2024

Presente

Por la presente me dirijo a Usted para solicitar una entrevista a modo presencial o virtual con.....y..... quien/es trabaja/n en la dependencia institucional a su cargo. El Objetivo es recabar informaciones en el marco de un trabajo investigativo, que realizamos como equipo de la FACSO-UNA, respecto al tema **REFORMAS EMERGENTES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY, DURANTE EL 1º. SEMESTRE 2024.**

Coordino el equipo de investigación y quien le entrega esta nota, realizará las entrevistas ay quien/es trabajan en la dependencia institucional a su cargo. Nos comprometemos a remitir el informe de investigación resultante de este proceso y agradecemos inmensamente su colaboración.

Sin otro particular; le saludo muy cordialmente quedando a su disposición para cualquier información sobre esta investigación.

Atentamente,

.....

Prof. Stella M. García A. C.I.: 1.217.875

Teléfono: 0994 151 090 Email: stella_garcia@facso.una.py

ANEXO 3: ANOTACIONES Y REGISTRO VARIOS (PLANIFICACIONES DE TOMAS DE DATOS)

1. ANTECEDENTES

América Latina en década del ochenta experimentó la finalización de regímenes autoritarios, iniciando el proceso de la aplicación de las reformas en los noventa luego de varios gobiernos tiranos, con el Consenso de Washington se dieron los importantes cambios dentro de la región, sin embargo, en el continente latinoamericano se dio un escaso impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad; el proceso de democratización no ha sido capaz de producir la cantidad y calidad de bienes públicos que la sociedad esperaba, por lo que aún persiste una enorme deuda social; así como concluye Przeworski (1998) una de las amenazas para las democracias es que sólo se podrán sostener si las economías son capaces de producir y distribuir los bienes necesarios para generar las condiciones de ejercicio de los derechos de ciudadanía.

En el caso de Paraguay el proceso de dictadura finaliza en 1989, luego de 35 años ininterrumpido de autoritarismo, en contexto particular y limitaciones de la implementación de las políticas públicas; no garantizando el funcionamiento de un Estado democrático, por la debilidad de sus instituciones, las prácticas corruptas y clientelares seguían siendo arrastradas en la estructura estatal, manteniendo al mismo sistema autoritario en las reformas iniciadas. Por lo que esta situación planteaba la necesidad de un conjunto de reformas económicas e institucionales reales y con enfoque a lo social.

En el contexto del año 2024 las dinámicas de las políticas públicas continúan con las limitaciones, las reformas son constantes en base al gobierno de turno, abordando problemáticas orientadas al mercantilismo, implicando cambios en términos legales, teóricos, técnicos y presupuestarios en los gobiernos nacionales y descentralizados implicando cambios con el afán de ser programas emblemáticos.

La Ley de Hambre Cero se presenta como una política pública crucial para abordar la malnutrición y mejorar la seguridad alimentaria en Paraguay, dentro del contexto educativo, esta ley tiene el potencial de influir significativamente en la salud y el rendimiento académico de los estudiantes. Esta investigación busca explorar la implementación de esta ley en las escuelas paraguayas, examinando tanto los desafíos como los logros en la mejora de la alimentación escolar y su impacto en el rendimiento

estudiantil.

El abordaje de las políticas públicas enfocada en una sola problemática, sigue sosteniendo un modelo focalizado que busca dar respuesta o quizás beneficiar a un sector, mercantilizando en la implementación de este programa, por lo que genera discusión para la investigación.

TEXTOS REVISADOS INICIALMENTE RESPECTO A LAS EXPRESIONES DE RESISTENCIAS DE ORGANIZACIONES/ MOVIMIENTOS.

Przeworski, Adam (coord) (1998) *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2021). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org> (<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>)

Portal Paraguay. (2024). Planes Nacionales. Recuperado de [\[https://www.paraguay.gov.py/planes-nacionales\]](https://www.paraguay.gov.py/planes-nacionales) (<https://www.paraguay.gov.py/planes-nacionales>)

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (2024). Marco Estratégico. Recuperado de [\[https://www.stp.gov.py\]](https://www.stp.gov.py) (<https://www.stp.gov.py>)

2. MARCO LEGAL

| LEY | NOMBRE | AÑO DE SANCIÓN | PRINCIPALES MODIFICACIONES | REGLAMENTACIÓN | DENOMINACION |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 4758/2012 | QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN | 2012 | *LEY N° 6590 Modifica y amplía de manera transitoria, el Artículo 4° de la Ley N° 4758/2012 | | |
| 5210/2014 | DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO | 2014 | *Ampliado por la LEY N° 6277/2019. *La LEY N.º 6888/2021 modificado el Art. 7° de la LEY N° 5210/2014 *El artículo 9° de la Ley "Hambre Cero" (LEY N° 7264), modifica los artículos 5°, 6° y 9° de la Ley 5210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario. | DECRETO N°2366 AÑO 2014 | POR EL REGLAM N°5210 / ALIMEN ESCOLAR SANITAR |
| 6888/2021 | MODIFICA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY N° 5210/2014 "DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO" | 2021 | | | |
| 6277/2019 | QUE AMPLIA LOS ARTÍCULOS 2° Y 10 DE LA LEY N° 5210/2014 'DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO' | 2019 | Modificado por el artículo 9° de la Ley "Hambre Cero" (LEY N° 7264) | DECRETO N°1820 AÑO 2019 | POR EL REGLAM ART. 1° N°6277/ AMPLÍA 10 DE 5210/20 ALIMEN ESCOLAR SANITAR |
| 6628/2020 | QUE ESTABLECE LA GRATUIDAD DE LOS CURSOS DE ADMISIÓN Y DE GRADO EN TODAS LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL PAÍS, EN EL INSTITUTO SUPERIOR DE BELLAS ARTES, INSTITUTO DE FORMACIÓN DOCENTE, | 2020 | Modificado por la Ley "Hambre Cero" (LEY N° 7264) | *DECRETO N° 4734 AÑO 2021 *DECRETO N° 1524 AÑO 2024 | *POR E REGLAM N° *POR E REGLAM ARTÍCUL LEY N° |

| | | | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS Y EN EL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD Y MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3°, 5° Y 6° DE LA LEY N° 4758/2012 'QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN', Y SUS MODIFICACIONES. | | | | "QUE E GRATUID CURSOS Y DE TODAS UNIVERS PÚBLICA EN EL SUPERIO ARTES, NACION EDUCACI SUPERIO INSTITUT FORMAC DOCENT DEPEND MINISTE EDUCACI CIENCIAS INSTITUT DE SALU TEXTO POR L 7264/20 DE HAM NUESTRA Y EDUCATI GARANT ARANCEL |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | | | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--|---------------------------|--------------------------------------------|
| 7264/ 2024 | QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA LA UNIVERSALIZACIÓN EQUITATIVA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR (HAMBRE CERO EN NUESTRAS ESCUELAS Y SISTEMA EDUCATIVO), MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 5210/2014 'DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO' Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES Y MODIFICA LA LEY N° 6628/2020 'QUE ESTABLECE LA GRATUIDAD DE LOS CURSOS DE ADMISIÓN Y DE GRADO EN TODAS LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL | 2024 | | *DECRETO N° 1584 AÑO 2024 | POR EL REGLAM N° ('HAMBR NUESTRA Y EDUCATI |
| | PAÍS, EN EL INSTITUTO SUPERIOR DE BELLAS ARTES, INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN INSTITUTO DE FORMACIÓN DOCENTE, DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS Y EN EL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD Y MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3°, 5 Y 6° DE LA LEY N° 4758/2012 'QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN', Y SUS MODIFICATORIAS' | | | | |

3. INFORMACIONES OFICIALES

El marco de las políticas públicas vigentes en Paraguay está orientado principalmente por el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030).

Este plan establece tres ejes estratégicos fundamentales:

- 3.1. Reducción de la pobreza y desarrollo social.
- 3.2. Crecimiento económico inclusivo.
- 3.3 Inserción del Paraguay en el contexto global.

Además, el plan incorpora principios transversales como la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad ambiental, y la gestión pública eficiente y transparente.

El PND está alineado en gran medida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), promoviendo acciones a largo plazo que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

El seguimiento y la evaluación de estas políticas están a cargo de la Secretaría

Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), que coordina la implementación a través de un enfoque de gestión por resultados.

Además del Plan Nacional de Desarrollo 2030, en Paraguay se cuentan con varias otras políticas públicas vigentes que abordan distintas áreas clave para el desarrollo del país.

Algunas de las más importantes son:

1. **Política Nacional de Salud:** Implementada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), esta política busca mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud, con especial enfoque en la atención primaria de salud y la lucha contra enfermedades.
2. **Política de Educación 2030:** Esta política, enmarcada dentro del Plan Nacional de Educación, se centra en garantizar el acceso universal a la educación de calidad y la inclusión educativa. Además, busca mejorar la infraestructura y la formación docente.
3. **Política Nacional de Vivienda y Hábitat:** Desarrollada por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), tiene como objetivo mejorar las condiciones de vivienda y promover el desarrollo urbano sostenible.
4. **Estrategia Nacional de Cambio Climático:** Liderada por la Secretaría del Ambiente (SEAM), esta política está enfocada en mitigar los efectos del cambio climático a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación de las comunidades a los efectos del cambio climático.

Asimismo, se cuenta con las políticas de transferencias monetarias que están enfocadas en la reducción de la pobreza y la protección social, siendo algunas de estas:

- **Tekoporã:** Es el principal programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los beneficiarios mediante transferencias que están condicionadas a la asistencia escolar y el cuidado de la salud de los miembros de la familia.
- **Tenonderã:** Complementario a Tekoporã, este programa está orientado a las familias que han mejorado sus condiciones socioeconómicas. Busca promover la autonomía económica y la inclusión social a través del apoyo a proyectos productivos y emprendimientos familiares.
- **Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza:** A través de este programa, el Estado brinda un apoyo monetario mensual a personas adultas mayores en situación de pobreza extrema, como parte de las políticas de protección social.

| Fecha | Sectores | Actores | Acciones | Fuente |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 21 marz o, 2024 | Estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción - Alianza estudiantil | estudiante es universita rios | estudiantes universitario Se cierran acceso al Rectorado de la UNA en protesta contra la ley "Hambre Cero | 4.12 https://www.facebook.com/watch/?v=1542185979674089 |

| | | | | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22 abril, 2024 | Facultad de Filosofía UNA vs padres del CEPB | Estudiant es universita rios | Toma de institución Padres de los alumnos del Colegio Experimenta l Paraguay- Brasil (CEPB) presentaron un amparo y el juez Rodrigo Estigarribia les otorgó la medida cautelar. | https://www.ultimahora.com/juez-ordena-apertura-de-los-accesos-al-predio-del-cepb-en-medio-de-toma-de-estudiantes |
| 19 de abril | Estudiantes de UNILA atacados por militares en frontera | Estudiantes universitario s | | 4.18 https://www.ultimahora.com/video-militar-agrede-a-jovenes-en-puente-de-la-amistad-tras-marcha-contra-ley-hambre-cero |
| Abril 18, 2024 | estudiantes de la Universidad Nacional del Este (UNE) | Estudiantes universitario s | marcha - Avenida Pioneros del Este y la ruta internacional PY02 | 4.19 https://www.ultimahora.com/universitarios-de-la-une-marchan-hasta-el-puente-de-la-amistad-en-defensa-del-arancel-cero |
| 10 abril, 2024 | estudiantes Universidad Nacional de Concepción (UNC) | Estudiantes universitario s | cierre de ingreso - portones UNC | 4. 20 https://www.ultimahora.com/estudiantes-de-la-universidad-nacional-de-concepcion-se-movilizan-por-el-arancel-cero |
| Abril 12, 2024 | doctor Christian Schaerer - Sociedad | docentes universita rios | entrevista | 4.21 |

| | | | | |
|--|----------------------|--|--|--|
| | Matemática Paraguaya | | | |
|--|----------------------|--|--|--|

| | | | | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abril 03, 2024 | Federación de Educadores del Paraguay FEP Sindicato Nacional de Directores (Sinadi) | docentes secundarios y EEB | | 4.22 https://www.ultimahora.com/docentes-directores-y-estudiantes-anuncian-movilizaciones-contra-el-proyecto-hambre-cero https://www.ultimahora.com/con-hambre-no-se-aprende-dicen-estudiantes-e-inician-las-sentatas |
| Mar o 21, 2024 | Coordinador a de Líderes Indígenas del Bajo Chaco - 65 comunidades indígenas del departamento de Presidente Hayes | comunidades indígenas | comunicado | 4.23 https://www.ultimahora.com/indigenas-del-chaco-rechazan-hambre-cero-se-debe-garantizar-las-tres-comidas-diarias |
| 3 abril | centro de estudiantes Colegio Nacional de la Capital (CNC). | estudiantes secundarios | conferencia de prensa | 4. 14 https://www.youtube.com/watch?v=55c-M7Za1Q |
| 4 abril, 2024 | Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) | Estudiantes universitarios | Protesta - toma de institución Paro académico y administrativo | 4.1 https://independiente.com.py/estudiantes-se-pronuncian-en-contra-del-proyecto-hambre-cero/ https://www.rdn.com.py/2024/04/04/estudiantes-toman-colegios-y-universidades-en-protesta-contra-el-proyecto-hambre-cero/ 4.5 https://www.amambay570.com.py/universitarios-toman-la-facultad-de-ciencias-sociales-en-protesta-al-proyecto-hambre-cero-nd53323.html |
| | Estudiantes de las facultades Ciencias Sociales, Arquitectura, Diseño y Arte. | Estudiantes universitarios | Protesta - toma de rectorado | 4.14 https://www.npy.com.py/noticias/nacionales/universitarios-toman-rectorado-de-la-una-en-aguda-protesta-contra-hambre-cero. |

