

# PRAIAVERMELHA

**Estudos de Política e Teoria Social**

PERIÓDICO CIENTÍFICO  
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

**POLÍTICAS SOCIAIS**  
PADRÕES, TENDÊNCIAS E DESAFIOS

**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO**

**REITOR**

Roberto Leher

**PRÓ-REITORA DE**

**PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Leila Rodrigues da Silva

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**

**DIRETORA**

Andréa Teixeira

**VICE-DIRETORA**

Sheila Backx

**DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Rosana Morgado

**REVISTA PRAIA VERMELHA**

*(Para os membros da Equipe Editorial  
pertencentes à Escola de Serviço Social  
da UFRJ o vínculo institucional foi omitido)*

**EDITORES**

José María Gómez

José Paulo Netto

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes

Myriam Lins de Barros

**COMISSÃO EDITORIAL**

Janete Luzia Leite

Rita de Cássia Cavalcante Lima

**CONSELHO EDITORIAL**

Adonia Antunes Prado (FE/UFRJ), Alejandra Pastorini Corleto, Alzira Mitz Bernardes Guarany, Andrea Moraes Alves, Antônio Carlos de Oliveira (PUC-Rio), Carlos Eduardo Montañó Barreto, Cecília Paiva Neto Cavalcanti, Christina Vital da Cunha (UFF), Fátima Valéria Ferreira Souza, Francisco José da Costa Alves (UFSCar), Gabriela Maria Lema Icassuriaga, Glaucia Lelis Alves Ilma Rezende Soares, Jairo Cesar Marconi Nicolau (IFCS/UFRJ), Joana Angélica Barbosa Garcia, José Maria Gomes, José Ricardo Ramalho (IFCS/UFRJ), Kátia Sento Sé Mello, Leilah Landim Assumpção, Leile Silvia Candido Teixeira, Leonilde Servolo de Medeiros (CPDA/UFRRJ), Ligia Silva Leite

(UERJ), Lilia Guimarães Pougy, Listz Vieira (PUC-Rio), Ludmila Fontenele Cavalcanti, Marcelo Macedo Corrêa e Castro (FE/UFRJ), Maria Celeste Simões Marques (NEPP-DH/UFRJ), Maria das Dores Campos Machado, Marildo Menegat, Marilea Venâncio Porfirio (NEPP-DH/UFRJ), Maristela Dal Moro, Miriam Krenzinger Guindani, Mohammed ElHajji (ECO/UFRJ), Mônica de Castro Maia Senna (ESS/UFF), Mônica Pereira dos Santos (FE/UFRJ), Murilo Peixoto da Mota (NEPP-DH/UFRJ), Myriam Moraes Lins e Barros, Patrícia Silveira de Farias, Paula Ferreira Poncioni, Pedro Cláudio Cunha Bocayuva B Cunha (NEPP-DH/UFRJ), Raimunda Magalhães da Silva (UNIFOR), Ranieri Carli de Oliveira (UFF), Ricardo Rezende, Rodrigo Silva Lima (UFF), Rosana Morgado, Rosemere Santos Maia, Rulian Emmerick (UFRRJ), Silvana Gonçalves de Paula (CPDA/UFRRJ), Sueli Bulhões da Silva (PUC-Rio), Suely Ferreira Deslandes (ENSP/FIOCRUZ), Tatiana Dahmer Pereira (UFF), Vantuil Pereira (NEPP-DH/UFRJ) e Verônica Paulino da Cruz.

**EDITORES TÉCNICOS**

Fábio Marinho

Márcia Rocha

Marcelo Rangel

Jessica Cirrota

**PRODUÇÃO EXECUTIVA**

Márcia Rocha

**REVISÃO**

Andréa Garcia Tippi

João Bosco Telles

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ  
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)  
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ  
(21) 3873-5386  
[revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha](http://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha)

# PRAIAVERMELHA

**Estudos de Política e Teoria Social**

PERIÓDICO CIENTÍFICO  
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ

v. 28 n. 1  
2018  
Rio de Janeiro  
ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 28	n. 1	p. 1-404	2018
------------------------	----------------	-------	------	----------	------

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cujo objetivo é construir um instrumento de interlocução com outros centros de pesquisa do Serviço Social e áreas afins, colocando em debate as questões atuais, particularmente aquelas relacionadas à “Questão Social” na sociedade brasileira.

As opiniões e os conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.



Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons BY-NC-ND 4.0.  
Para ver uma cópia desta licença, visite:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR)

Publicação indexada em:

**IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia**  
ccn.ibict.br

**Base Minerva UFRJ**  
minerva.ufrj.br

**Portal de Periódicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro**  
revistas.ufrj.br

A foto da capa é de Bharath GS - Unsplash.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral  
ISSN 1414-9184

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoría Social-Periódicos. 3. Política-Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

# PRAIA VERMELHA

## **Rasgos claves de la Protección Social en Paraguay**

WELFARE STATE: SUSTAINABILITY AND  
EMPLOYMENT/UNEMPLOYMENT IN PORTUGAL (1974-2012)

**Stella Mary García  
& María del Carmen García**

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 28	n. 1	p. 43-70	2018
------------------------	----------------	-------	------	----------	------

## RESUMEN

La Protección Social que se muestra aquí, recorre el trayecto histórico de las Políticas Sociales en Paraguay desde finales de 1930 y la configuración que adopta desde la década del 90. La década de 1940 fue central, porque se instalaron los ministerios y eslabones institucionales para atender desde el Estado; la cuestión social. Igualmente la 2da mitad de 1990 y las 2 primeras décadas del 2000 reconfiguran al Estado paraguayo, dando apertura a instituciones específicas para poblaciones más duras en cuanto a indigencia y vulnerabilidad. También se instala en la agenda pública que existen diferencias en cuanto Género y la atención a rangos etarios específicos (niñez y adolescencia), ambiente, etc. Se presume que; habrá avance democrático en Paraguay cuando se transforme el residualismo imperante en las Políticas Sociales y en especial en la Protección Social. Cuando la universalidad planteada en la constitución nacional de 1992 cuenten con coberturas universales de asistencia, previdencia y salud, para ejercer efectivamente los derechos consagrados en la constitución de la era democrática. Así también; cuando los programas focalizados que minimalizan garantías de sobrevivencia; las amplíen desde la órbita de los Derechos Humanos; siendo integrales-completas.

## PALABRAS CLAVES

Estado, protección social, cuestión social, residualismo, herencia conservadora, mínimos sociales, determinación histórica, universalismo.

Recebido em 12.09.2017

Aprovado em 06.06.2018

## **INTRODUCCIÓN**

Este artículo tiene como objetivo analizar la perspectiva de la Protección Social en Paraguay a partir de la revisión de la lógica de funcionamiento de las políticas sociales<sup>1</sup> en la práctica de los diseños e implementaciones desde el Estado con la dinámica que la sociedad paraguaya desarrolló, deteniéndonos en algunos episodios históricos relevantes en materia de Políticas Sociales.

### **1. ¿CÓMO CONCEBIR LA PROTECCIÓN SOCIAL, PARA OBSERVAR EL CASO PARAGUAYO?**

La protección social; en cuanto definición genérica; aglutina al Asistencia Social, la Seguridad Social y los Servicios Sociales en general, para paliar el conjunto de necesidades, demandas y riesgos, sobre todo aquello donde no haya reciprocidad ni acuerdo individual. Por eso no interesa recuperar el trayecto en la historia, de contingencias que se fueron realizando para colectivos humanos o grupos poblacionales en Paraguay.

Entonces; la protección social responde a riesgos, demandas y necesidades, es abarcativa y uno de sus pilares mas claves que es la seguridad social; el cual, si bien no busca abolir la pobreza ni la indigencia, propicia que las personas puedan encontrarse en condiciones adecuadas, para hacer frente y dar consecución a sus responsabilidades laborales.

Dicho de otro modo; la protección social no es la cobertura a quienes están en extrema pobreza e indigencia (solamente), como se plantea en Paraguay en los últimos 15 años, tal como muestra la llamada Red de Protección Social en el documento Estrategia

---

1 Al respecto de las Políticas Sociales, podemos leer en Adelantado J, Las Políticas Sociales, disponible en; [campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales](http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales). También en Fleuri (1999), Políticas Sociales y Ciudadanía, disponible en; [www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf), entre otros.

Nacional de Luchas Contra la Pobreza publicada por el gobierno en el año 2006<sup>2</sup>, tampoco escapa a esta lógica el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 - 2030, elaborado por el gabinete del gobierno de Cartes, ni la lógica del Plan Nacional de Desarrollo Social para los años 2010 – 2020<sup>3</sup> que fue elaborado en los años 2009 – 2010; durante en el gobierno de la alternancia (al Partido Colorado). Conviene señalar que; este último trazó y desarrolló importantes ampliaciones de coberturas de servicio público (salud y educación) y planteaba una focalización subsidiaria que suponía llegar (alguna vez) a la efectiva universalización de la salud, la educación, el empleo, la seguridad social, etc.

## **EL DISCIPLINAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Necesitamos abordar algunas particularidades históricas del Paraguay, ya que nuestra afirmación anterior “ninguna política universal en la práctica” tiene condicionamientos históricos. Si asimiláramos el desarrollo de las Políticas Sociales con el esquema clásico del desarrollo en otros países que han tenido industrialización (por substitución de importaciones), veríamos que nuestro país, tuvo un proceso distintivo, sin industrialización, ni urbanización cuando los demás países lo tuvieron. Más bien tuvo otros efectos, debido a la estructura agraria con cultivo, cosecha y venta de materia prima y consecuentes periodos de alta y baja productividad, dependiendo de la demanda externa.

Remontándonos a antes; en 1936 bajo el gobierno de Rafael Franco, fueron creados los servicios de salud que en primera etapa, habían sido administrados por el Ministerio del Interior. En 1915 se había establecido una ley (la n°. 112) que disponía que todas las entidades benéficas debieran pasar a ser un órgano del gobierno.

---

2 Disponible en; [www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp\\_gs2006.pdf](http://www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp_gs2006.pdf)

3 Estos dos planes de Desarrollo, se encuentran en el sitio web del Gabinete Social de Paraguay. <http://www.gabinetesocial.gov.py/>



El Ministerio del Interior más tarde crea la “Comisión Nacional de Asistencia Pública y Beneficencia Social”, papel transferido después al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Data de ese tiempo también la “Casa del Buen Pastor” (centro penitenciario de mujeres), antes en 1882 la Hermanas de San Vicente de Paul habían creado una escuela para niños pobres, en 1888, dicha escuela, así como el Hospital de la Caridad (hoy Hospital de Clínicas) y el orfanato “Nuestra Señora de la Asunción” (creado en 1892), pasaron a ser atendidos por las hermanas de esta congregación. Más tarde, en la década de 1940 se inició el dispensario médico bautista (en la Chacarita), etc. Estos datos, los mencionamos por considerar que la emergencia de la Política Social en Paraguay, respondía a la Cuestión Social<sup>4</sup> tales como los descontentos que numerosos sindicatos de pequeños establecimientos de panaderos, gráficos, zapateros, talabarteros, etc., habían expresado en el escenario nacional en las primeras 2 décadas de 1900. También estuvo influenciada por el Médico Higienismo y la Intervención religiosa<sup>5</sup>, así como estuvo muy tutelada y direccionada por Estados Unidos. La conjunción de todo esto; insta un disciplinamiento cuyo abordaje ninguna investigación sobre las Políticas Sociales o las raíces históricas de la Protección Social; ha mostrado hasta la actualidad.

La vinculación entre atención a la cuestión social y la salud; desde dispositivos y ámbitos institucionales de Higiene y Salud<sup>6</sup>, for-

---

4 La Cuestión Social es la relación tensa y contradictoria resultante de las clases sociales (ricos y pobres, trabajadores y patrones) desarrollado ampliamente por Marilda Imamoto (1995), Robert Castell (2003), entre otros.

5 Tanto Margarita Duran, como Miguel Carter abordan investigaciones sobre la iglesia en Paraguay; en la que muestran que desde los años 30, hasta el inicio de los 60, la iglesia operaba dentro de un modelo eclesial de neocristianidad y se veía animada por el deseo de re cristianizar la sociedad, por medio del desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones; sean estos instrumentos pastorales, centros educativos, medios de prensa, etc.

6 En el Paraguay, las tentativas de organizar todas las tareas relativas a la beneficencia, filantropía, caridad, atención a la salud etc., aunque datan de antes

man parte de un movimiento que en las primeras décadas del siglo de 1900, se desarrolló en América Latina; denominada Movimiento Médico Higienista.

Esto implicó una relación de la proximidad que se generaba entre el/la beneficiario/a de la ayuda o asistencia y quien lo otorgaba. Igualmente existía un criterio de ayudar a quienes se mostraban incapaces para trabajar; lo que condujo a instalar un ideario del sujeto destinatario de la intervención social, que a su vez, a nuestro modo de ver; colocaría claves históricas para entender la identidad atribuida (en buena parte) también hoy a el /la asistido/a de la política social; mostrándolo/a como desprovisto/a de dignidad humana y derechos<sup>7</sup>.

Paraguay presenta semejanzas con las manifestaciones de la corriente médico higienista que floreció en Europa y en los países con desarrollo industrial. Dicha corriente consideraba la enfermedad como un fenómeno social que abarcaba todos los aspectos de la vida humana y readaptar; reinsertar, asilar, etc., eran los conceptos surgidos en esa época para que las Políticas Sociales instauren un

---

del siglo XX; debido a que, en 1844 el gobierno había decidido contratar a docente extranjeros de medicina, cirugía y la disciplina equivalente a obstetricia a la que denominaban esa época; arte obstetrix. En 1848; médicos brasileños ingresan al ejército de la república paraguaya, con el título de cirujano mayor del ejército, los que imparten enseñanzas para operaciones quirúrgicas y confección de medicamentos. En 1855 Carlos A. López contrata médicos ingleses y organiza el curso de medicina en el local de la sanidad militar, incorporando a los 60 jóvenes más cultos de la juventud paraguaya, lo cuales cumplieron un papel muy importante más tarde al sobre venir la guerra de la triple alianza, aunque han pagado con su vida la histórica contribución profesional

7 No encontramos historiografías en Paraguay identificadas con las lecturas foucaultianas o post-foucaultianas que aborden la concentración de poder que los médicos logran como resultado del así llamado proceso de medicalización de la sociedad, ni encontramos las que aborden las historias de la prostitución, del alcoholismo o enfermedades venéreas como la sífilis o la gonorrea etc., en el país. Las narraciones halladas muestran esfuerzos por controlar la enfermedad desde la medicina diplomada, sin someter a revisión la práctica; o el saber médico, ni la propia medicalización.

punto de articulación entre la familia y el Estado, buscando prevenir enfermedades con esos dispositivos<sup>8</sup>.

La influencia norteamericana; ya era notoria por esos tiempos; así la fundación Rockefeller, se había comprometido con el Departamento de Higiene y Asistencia Pública de Paraguay (antes de ser Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social) a ofrecer las condiciones necesarias para la campaña de control de parasitosis intestinal (en 1923) y en 1928 se renueva ese pacto con la misma fundación, para proseguir por cuatro años más, dicha campaña.

Entre la gama de elementos a resaltar; el paradigma del “tratamiento de lo social” con correcciones y/o encierros, contextualiza los primordios de la Política Social y marca su emergencia en Paraguay. Por ejemplo el Leprosorio Santa Isabel<sup>9</sup> que data de 1932<sup>10</sup>, el Manicomio Nacional (de Asunción) que se inicia por esa época, entre otros; muestran la política de internación forzosa, el tratamiento basado en encierro y un esquema institucional, cuyo formato hoy se presenta diferente en las Políticas Sociales; aunque el ideario de sujeto que al que se pretende dar “tratamiento” y ajustar al orden vigente, sea el mismo.

## 2.1. LO SOCIAL, TUTELADO EN PARAGUAY

El Estado Paraguayo estuvo bastante tutelado en todas las iniciativas con las que se iba a encarar la Cuestión Social. Si bien EEUU

---

8 Entre los principales trabajo al respecto, citamos *FOUCAULT; MICHEL. Nacimiento de la Biopolítica. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, al igual que los trabajos de FIGARI, CARLOS EDUARDO. Escritos en el cuerpo. Higienismo y construcción médica de la homosexualidad en el Brasil republicano (1889-1940) y MURILLO, SUSANA. El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno. Buenos Aires. UBA, 1997.*

9 Situada en Sapucaí, a unos 100 kilómetros de Asunción.

10 Disponible en [www.es-us.noticias.yahoo.com/un-hogar-para-los-excluidos-slideshow/acompaña-crónica-paraguay-lepra-asu12-santa-isabel-paraguay](http://www.es-us.noticias.yahoo.com/un-hogar-para-los-excluidos-slideshow/acompaña-crónica-paraguay-lepra-asu12-santa-isabel-paraguay)

comienza a intervenir antes; resaltamos la acción estatal de 1942 con la asistencia a tres sectores: salud, educación y agricultura. Interviene por ejemplo en algunos programas y aporta para la construcción de los edificios que dependen del Ministerio de Salud, como el Hospital de Barrio Obrero, el Juan Max Boettner (hoy INER Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias) entre otros aportes e infraestructura rural en materia de salud, educación y agricultura. Durante los años siguientes, EE.UU. introdujo dos programas centrales: "Punto Cuarto" en la década de 1950 y la "Alianza para el Progreso" en 1961 los cuales se implementaron durante 1960 y 1970.

Entre 1949 y los años 50, el Estado creó instituciones mixtas de control oligárquico y contrajo deudas con el gobierno de los Estados Unidos. En 1940, se sanciona un decreto ley que dota al Estado de facultades que le habilitarían para "realizar el progreso", con apoyo técnico y financiero de Estados Unidos así; como nunca antes en Paraguay se crean importantes empresas estatales como; en 1941 COPAL (Compañía Paraguaya de Alcoholes); en 1944 COPACAR (Compañía Paraguaya de Carnes); 1945 FLOMERES (Flota Mercante del Estado); en 1948 ANDE (Administración Nacional de Electricidad), transportes tranviario y otras. De esta manera, en 1940, se inicia el proceso de acumulación desde el Estado y esto promovería la creación del empresariado privado nacional que se robustece más tarde con las binacionales (Itaipu y Yacyreta) y se configura lo que hoy representaría una de las partes más importantes de la elite económica nacional.

En 1955, el FMI había inaugurado un plan de estabilización económica, congelando los sueldos y reduciendo la subvención pública, en ese año se llevó a cabo el primer censo industrial que se centró en conocer el número de establecimientos industriales y de trabajadores de la fabricas, identificando: 2732 industrias de carácter artesanales con predominio de los trabajadores por cuenta propia, de los 34.449 trabajadores empleados en la fabricación, 20.048 fueron clasificados como trabajadores asalariados. En los años 50 se dieron también movilizaciones obreras. Los talleres de artesanía y

frigoríficos hicieron huelgas. El año 1958 estuvo marcado por una fuerte represión a los sindicalistas, inaugurando el modelo político autoritario, que silenció a los trabajadores del Paraguay en las siguientes tres décadas. La reconstrucción del poder estatal con el establecimiento de un núcleo integrado por el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Gobierno, se había impuesto más fuertemente en la coyuntura paraguaya desde 1958<sup>11</sup>.

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.

Fue en ese contexto que se crea en 1962 la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con la que se relacionan posteriormente los Ministerios, las direcciones y oficinas de planificación en Paraguay.

Entre 1943 y 1948; se estructuran I) el Ministerio del Interior y Justicia; II) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; III) el Ministerio de Hacienda; IV) el Ministerio de Educación; V) el Ministerio de Agricultura; VI) el Ministerio de Industria y Comercio; VII) el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; VIII) el Ministerio de Defensa Nacional; y se re estructura el Ministerio de Salud Pública y Previsión Nacional (planteando funciones para algunas situaciones de riesgos). También data de 1940 el establecimiento del Estatuto Agrario (1940) que formula la legislación sobre la tierra.

---

11 Nickson (1988), Yore (1992) y otros, citados en los recuentos históricos citados en la Tesis de Maestría de García Stella, defendida en la Univ. Fed. de Rio de Janeiro, en el año 1997, titulada: El Trabajo Social y Las Políticas Sociales en Paraguay; 1930-1980.

Entre 1960 y 1970; EEUU., instaura la introducción de la leche pasteurizada, la inseminación artificial y el concepto de la extensión agrícola; provisión de acceso al crédito a los agricultores a través de pequeños préstamos y asesora toda la formación universitaria en Enfermería, Obstetricia, Servicio Social, Agronomía y Ciencias Veterinarias; entre otros.

En 1989 (pos dictadura de Stroessner, vale decir etapa democrática) USAID proporciona recursos técnicos y asesora para el Tribunal Electoral y la Reforma Judicial, que según los documentos oficiales de dicha embajada; lleva a la sustitución del sistema inquisitivo por escrito o de la administración de justicia que se remonta a la época colonial a un moderno sistema acusatorio, con juicio oral y público<sup>12</sup>. Igualmente la búsqueda de transparencia en la actual gestión pública, se realiza de manos de la Embajada norteamericana con la implementación del MECIP Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay.

Dicho de otro modo, si bien nuestro país no experimentó un Estado de Bienestar, desde la década de 1940 existió un Estado que atendía problemas y demandas sociales creó durante toda la década del 40 y 50 la institucionalidad (ministerios y sus dependencias) para esto y desde la transición democrática (década del 90) inició la configuración de una nueva matriz para atender a poblaciones más duras en cuanto a sus necesidades crónicas (indigencia).

Enraizados en todo lo mencionado; varios planes fueron financiados décadas más tarde, esta vez ya no serían Punto Cuarto, ni la Alianza para el Progreso u otros típicos de EEUU, por distintas eventualidades serían especialmente los bancos, organismos con similar ideario norteamericano pero perfil más internacionalista; como el BID y el Banco Mundial, a más de otros; pasarían a marcar la agenda de las Políticas Sociales en Paraguay.

---

12 Todas estas informaciones fueron extraídas de la página web del USAID en Paraguay.

Los años 80 y 90, habían mostrado un proceso de privatización de las cinco primeras empresas públicas, en sociedades anónimas según Molinier (1992), comenzando con la Flota Mercante del Estado, el Ferrocarril Carlos Antonio López y Aceros Paraguayos.

Esto, entre otros procesos económicos en los que Paraguay se integraba al MERCOSUR a partir de 1995, y las tasas externas comunes a los cuatro países miembros, llevaron a otras negociaciones para tratar cuestiones comunes, como la implantación de reformas, con inversión y acumulación del capital privado a través de ordenamientos importantes. Se colocaba así; por primera vez en la transición democrática; la ley de privatizaciones, de reforma tributaria, la creación de la Dirección General de grandes contribuyentes, etc., otorgando garantías a inversores extranjeras.

Durante la década del 80 y después de 1995, se siente con más fuerza la crisis que produce en el campo económico, político y social la globalización económica como proyecto de mundialización del capital, que impone restricciones o prohibiciones a países con históricas desventajas económicas como Paraguay.

El prácticamente ningún avance investigativo que relacione todas las informaciones aquí vertidas y revele alguna interpretación al respecto; se debe al escaso avance de las Ciencias Sociales en el Paraguay<sup>13</sup>. Como indica Ortiz L (2011); las ciencias sociales en Paraguay; han sido accesorias, sobre todo si las situamos en el ámbito internacional. Existe un bajo reconocimiento social de su estatuto científico y las investigaciones que se realizan para diseñar,

---

13 Mencionamos tres autores que desarrollan más al respecto y son; Caballero, Javier “Cien años de desarrollo de la Sociología en Paraguay en el año de su Bicentenario: Del rezago histórico institucional en el pasado a la debilidad contemporánea”. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. 2011. | Ortiz, Luis “La institucionalidad de las ciencias sociales en Paraguay: Notas para la discusión”. Revista Atyhape (Asunción). 2011 | Robledo Verna, María Lilia “El proceso de institucionalización de la Sociología en Paraguay: La experiencia del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos”. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina, Mayo de 2012

evaluar, etc., las políticas públicas provienen más de consultorías elaboradas por organismos multilaterales o nacionales, registrándose escasa participación de las universidades públicas en las Políticas Sociales.

### 3. CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Nuestra crítica a los diagnósticos técnicos oficiales que propician los programas para poblaciones vulnerables; es que con el escaso rescate fidedigno del trayecto estatal; a más de deshistorizar la implicancia genuina de la protección social; se la reduce a la llamada Red de Protección Social que integran los programas para la extrema pobreza, basada en la llamada matriz social de riesgos, es decir en los mínimos sociales<sup>14</sup>.

Esta visión minimalista de las políticas sociales, desde la segunda mitad de la década del 90; no es casual, al igual que todas las imposiciones internacionales a las que Paraguay fue obediente. Las llamadas recetas del Consenso de Washington<sup>15</sup>, buscando la incursión del mercado y la reducción del Estado; proponen garantizar solo las coberturas mínimas y la llamada matriz social de riesgos; pasando a ser ésta; la lógica en nuestra región latinoamericana (sobre todo) para los países con menos tradición democrática, o menos participación popular.

---

14 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

15 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 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](http://www.contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington)



Entonces; si bien la protección social siempre estuvo orientado a responder o a contener los riesgos y las demandas sociales; 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; en mayor medida, las transferencias monetarias, o las llamadas redes 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, 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. Vale decir que; mientras se trabaja por sacar de la extrema pobreza a algunos, hay otros pobres o empobrecidos que caen en ella.

Dicho proceso es más agresivo, en las ultimas 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.

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<sup>16</sup>, 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,

---

16 Disponible en; [www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp\\_gs2006.pdf](http://www.diplanp.gov.py/documentos/publicaciones/doc.enalp_gs2006.pdf)

la lógica o el modelo de protección social adoptado, 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.

Igualmente Sposati Aldaiza (1997) dice que proponer mínimos sociales es establecer el conjunto de cobertura de riesgos y de garantías que una sociedad ofrece a los/as ciudadanos/as. Si bien lo que busca un plan nacional de desarrollo es definir el patrón social de civilidad garantizando derechos a todos, al desestimar lo universal y compatibilizar con la selectividad o focalización los mínimos sociales, a nuestro entender, descentran toda perspectiva de derechos.

Así, un país como Paraguay que no registra tradición de atención universal, a nuestro modo de ver al delimitar los riesgos y garantizar lo “mínimo” necesita por lo menos; reconfiguración permanente o sistemática, respecto a las necesidades humanas básicas con parámetros más o menos sintonizantes con los derechos sociales.

Esta reflexión nos lleva a revisar fundamentalmente la idea de que se lograría procesualmente enfoques de derechos con la suma de focalizaciones, ya que los derechos sociales no cuentan con intermedios o niveles, simplemente lo son, o no lo son y la historia nos muestra que lo fueron siempre, solamente tras luchas y conquistas sociales.

### *3.1. RESIDUALISMO EN EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL ACTUAL*

En una primera etapa de las políticas sociales del Paraguay, 1940.-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, favoritistas, 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 la idea de Desarrollo Humano para crear una nueva institucionalidad que atienda e implemente programas para la extrema pobreza – indigencia; planteados por los organismos multilaterales.

Esto significó retrocesos y avances. Se instala desde los años 90 (y más tarde se estabiliza); un determinado tipo de programas (como Tekopora y Abrazo) que si bien; es a nuestro modo de ver asistencial-residual, por valerse de una matriz social de riesgos, utilizando parámetros de los mínimos sociales, para Paraguay representa una nueva respuesta (antes no disponible) llamada “de protección social” y por tanto es indicativa de un giro político, para observar a una población antes no tenida en cuenta, como tal.

Creemos que las limitaciones de los nuevos programas sociales no implican que se encuentren condenados a persistir con el mismo formato, ya que los programas de transferencias monetarias; se desarrollan y avanzan más o menos, de acuerdo a las características históricas y culturales de cada sociedad.

Al respecto Filgueira (2002 y 2013); expresa que los datos de la realidad muestran la incapacidad e insuficiencia de los sistemas actuales de producir cohesión social. Hace falta incremento de la cobertura y protección de los sectores sociales más vulnerables, y al mismo tiempo favorecer los procesos de formalización laboral, etc. ya que toda la arquitectura de las políticas públicas acaban contribuyendo (o no) para generar cohesión social.

Recordemos que; según Esping-Andersen (1985) el bienestar no es simplemente un producto del poder de movilización política sino, más apropiadamente, del poder institucionalizado. Por eso en este trabajo rescatamos que un poder institucionalizado del Estado para atender la Cuestión Social; se instaló en Paraguay desde la década del 40., sobre todo considerando que; a partir de la definición de las

Políticas Sociales, como una gama más o menos amplia de aspectos que guardan relación con la reproducción social; podemos identificar como dos tipos de políticas que hasta ahora se desarrollaron.

Las intervenciones de política social que entraría en términos discursivos de la constitución nacional; como servicios universales, por ejemplo la Educación (que antes garantizaba hasta el 6to grado) y desde el año 2010; abarca la instrucción hasta la escolar básica, lo cual es importante por la ampliación de la cobertura. También en cuanto a la infraestructura social que fue clave para los sectores públicos a nivel central en Paraguay desde la década del 40 y más desde 1954, ya que se instalan infraestructuras, aunque presumimos que la principal motivación de Stroessner habría sido imprimir su rasgo clientelar y cierto “endiosamiento” a su persona ya que, las infraestructuras de esa época en gran medida llevaban su nombre, tales como hospitales, plazas, rutas, el aeropuerto internacional, etc.<sup>17</sup>

Un segundo conjunto de intervenciones que mencionamos de esa época es la practica asistencial, con diversos mecanismos y alianzas con organizaciones religiosas, de “caridad” y seccionales coloradas (usando indistintamente recursos públicos y privados, poco transparentes), para la transferencia de bienes a los “pobres”. Esta modalidad marcó toda una época y significó una respuesta para gastos de cirugías complejas o sepelio en caso de fallecimiento de alguna persona empobrecida; etc., para aquellos individuos y grupos que presentaban dificultades específicas y a quienes no alcanzaba ninguna respuesta social estatal. 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.

La idea de ciudadanía; si bien aparece después de 1989;

---

17 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

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 débiles en cuanto a la organización político-territorial y conjeturamos que esto, a más de lo poco tematizado que está en la agenda de los movimientos sociales, el tema Protección Social como tal; contribuyó para instalar (con facilidad) las llamada Red de Protección Social con un mínimo de respuestas estatales necesario para sobrevivir. Por tanto; el ideario de asistencia social que desarrolló el Paraguay desde la década de 1940 hasta aquí es residual y nos recuerda a lo que Fleuri y Molina (2000) llaman asistencia en contextos socioeconómicos que enfatizan el mercado, auto regulándose las necesidades insatisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios.

Los valores dominantes enfatizan la libertad, el individualismo y la igualdad de oportunidades, para generar condiciones diferenciadas de competencia en el mercado. Esto da lugar a un carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos sociales que demostraron su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado, por lo cual se lo llama residual. Para aquellos que fracasan, 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, dirán que; aunque es más importante enseñar a pescar que dar el pez, la asistencia urge.

La re-edición de estas ideas con la organización que tiene base en el voluntariado hoy, diferenciándose dicha práctica de la acción pública, también representa un tema de reflexión. Esto porque la protección social histórica, resultante de las luchas obreras en Europa; han dejado explícita la problemática de la clase trabajadora, que hoy está desdibujada por toda la reestructuración productiva. Dentro de la protección social paraguaya; el modelo del seguro social; que tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual.

EL Instituto de Previsión Social IPS<sup>18</sup>, 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.

### 3.2. NINGUNA POLÍTICA UNIVERSAL EN LA PRÁCTICA

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 (2015) 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,

---

18      Extraído de; <http://portal.ips.gov.py/portal/lpsWeb/overview/Historia>

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 predominante; 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.

Por tanto; esta idea de Protección Social que predomina en Paraguay; destinada a la extrema pobreza vía transferencias monetarias; pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo; se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la destreza para asumir riesgos y para ingresar con cierta sistematicidad en actividades rentables, por lo que la Protección Social es planteada como un tipo de inversión en formación de capital humano aludiendo que; este Estado es Social y Activo.

El otro componente que justificó en buena medida la instauración de la matriz social de riesgos y la mayor distancia de alguna posibilidad de política universal; en base a los mínimos sociales, en la sociedad paraguaya, es que nuestro país registra escasa tradición de seguridad social. Sonia Fleuri (2005) dice que en América Latina se dan grandes cambios, que pasan de modelos que tenían un carácter corporativo y eran de reparto simple en función a la inserción laboral, a modelos de protección para pobres; la capitalización individual pasa a ser la alternativa para quienes tienen recursos y para algún segmento de la población pobre o más vulnerables resta la protección mínimas o enmarcada en los mínimos sociales.

Si bien tanto la idea de Protección Social, como la idea de Bienestar Social; otorgan un papel importante al Estado; para indicar un perfil de protección social pública, se han priorizado tendencias que aluden a corrientes y al mismo tiempo, componen la matriz de un patrón de protección tal como decía Titmuss y Gosta Esping-Andersen,. Si tomamos el esquema que mira desde la Economía

política, el tipo de desarrollo de un país, los tipos de gobiernos por los que pasó y el modelo de sociedad civil imperante; caracterizaríamos a la Protección Social del Paraguay, con un híbrido de residualismo liberal, inspirándonos en Sping Andersen<sup>19</sup>.

El funcionalismo del siglo XIX y de los años 1940 (cuando las acciones de protección; implicaban acciones públicas, y mezcla de médico higienismo y participación de las iglesias, etc.), hoy tienen una nueva re edición con el enfoque de protección social minimalista, la matriz social de riesgos y los llamados mínimos sociales. A nuestro entender estamos ante una re-filantropización de la pobreza y profundización de dispositivos tecnocratizantes, utilizados fundamentalmente en los programas de transferencia monetaria, para la selección de “merecedores” de la asistencia, manejando los dispositivos con una supuesta neutralidad.

El tratamiento tecnológico pretendidamente distante de los intereses políticos, ocultando las luchas de clases a más de re-filantropizar la pobreza<sup>20</sup>, cuenta con una compleja gama de dispositivos y recursos humanos en carácter de expertos, que hacen elevados los costos operativos de la implementación de los programas de transferencias monetarias. Se requieren gerencias y jefaturas de

---

19 Gota Esping-Andersen identifico tres regímenes de Estados de bienestar, cuyos resultados varían en términos de des mercantilización (mayor o menor uso de la protección como asunto de derecho) y de estratificación social. El 1º descrito por él, es un régimen liberal, cuando el mercado asume la primacía, y el individuo es responsable por su bienestar y el grado de des mercantilización es mínimo. Ejemplo: Los Estados Unidos. El conservador, que privilegia la familia y preserva el status quo, la jerarquía, las diferencias de clase y el grado de des mercantilización es alto para el jefe de familia. Ejemplo: Alemania e Italia; El socialdemócrata, en el Estado tiene papel central como agente de provisión de garantía de derechos, las políticas sociales son universales y el grado de des mercantilización es máximo. Ejemplo: Suecia.

20 Al respecto encontramos en el trabajo de YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. Cadernos Abong/CNAS São Paulo, ABONG, 1995.



investigación, desarrollo de registro, de coordinación local, de censo, de cartografía, puntos focales, directores, expertos intersectoriales, especialistas en social, etc. y se utilizan mediciones estadísticas e índices que, a través de algoritmos, combinan datos referidos a ingresos, necesidades básicas insatisfechas de las familias empobrecidas e índices de calidad de vida, etc. para posteriormente establecer a quienes se otorga la asistencia.

Con las características antes mencionadas; el tratamiento de la Protección Social en Paraguay; no problematiza en los diagnósticos que anteceden a los tres documentos oficiales de la transición democrática (Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza 2006, Plan Nacional de Desarrollo Social 2010-2020 y Plan Nacional de Desarrollo 2015-2030), la separación entre situación de los trabajadores formales y desocupados, anulando así; algún análisis desde la totalidad del sistema que nos rige (el capitalista), y no incluyendo por tanto, alternativas para el ejército industrial de reserva (como tal). Para esto; explica y aborda las situaciones de pauperismo como problemas individuales, administra la asistencia por medio de tecnologías para una supuesta objetividad y resuelve la propuesta, garantizando respuestas mínimas en base a la matriz social de riesgos.

En los años 90; al igual que toda América Latina, Paraguay buscó mirarse 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<sup>21</sup> 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

---

21 De pablo JC, 2014, se puede leer en; [www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2014/06.05AE.pdf](http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2014/06.05AE.pdf)

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<sup>22</sup> 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 y la Protección Social se reconfigura en base a imposiciones internacionales.

Por tratarse de un artículo naciente; en futuras investigaciones abordaremos el Estado paraguayo respecto a la configuración en la Protección Social, con más densidad. Al decir de Carlos Nelson Coutinho al abordar la dualidad de poderes y al aludir a la categorización gramsciana:

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

---

22 . En este marco se desarrollaron en la 2da mitad de la década del 90; varias ediciones del Cursos de Gerencia Social, que el BID brindaba en Paraguay y también otorgaba Becas para estudiarlo en Washington.

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.

Carlos Nelson Coutinho (2006), al respecto de la democracia coloca la “disputa” con las diversas áreas de imposición adoptada por la derecha política (en este caso nuestro objeto; las Políticas Sociales en especial la protección social), combatida 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 están más difusas que en el pasado y; queda anotado como pendiente, su denso abordaje en futuros trabajos académicos que nos corresponden.

## **A MODO DE CIERRE**

Todas las indicaciones aquí presentadas; dan cuenta de que la Protección Social se encuentra enraizada en las Políticas Sociales y sus determinaciones históricas. Tanto el recorrido teórico como histórico desarrollado muestran un trayecto de las Políticas Sociales en Paraguay que en su emergencia estuvo marcado por las cuestión social, el médico higienismo, la intervención religiosa y el tutelaje norteamericano, notándose que este último estuvo presente en todo el trayecto de las políticas sociales y en la configuración de la Protección Social hoy.

Nos detuvimos en los puntos de inflexión como finales de 1930; momento de la instalación de los ministerios y eslabones

institucionales que atendieron desde el Estado; la cuestión social. La revisión que hicimos de la configuración adoptada por la Protección Social desde la 2da mitad de la década del 90 y las 2 primeras décadas del 2000, permitieron 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.

La crítica que desarrollamos a la matriz social de riesgos en base a los mínimos sociales; configura una reflexión que pone en cuestión; el residualismo resultante de la herencia conservadora pauta por las respuestas estatales de la era dictatorial y también su re edición en la llamada Red de Protección Social que el Paraguay desarrolla en era democrática.

La perspectiva que avizora lo mencionado hasta aquí; es una gran necesidad de avance democrático en Paraguay, aunque es imperioso cambiar el residualismo conservador vigente en las Políticas Sociales y en especial en la Protección Social.

Hace falta una efectiva implementación de la universalidad prometida en la constitución nacional de 1992 (en salud y educación) para lo cual antes debemos contar con dispositivos universales de asistencia, previdencia y seguridad que posibiliten ejercer efectivamente el derecho a la salud, la educación, el empleo, entre otros. También hace falta; que los programas focalizados que minimalizan garantías de sobrevivencia; amplíen coberturas en cantidad y calidad desde la órbita de los Derechos Humanos; lo cual supone que las políticas económicas generen los recursos que la Protección Social Integral requiere y no viceversa tal como observamos en la realidad actual.

## **BIBLIOGRAFIA**

ADELANTADO J. *Las Políticas Sociales*, disponible en; [campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales](http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales).

- Antúnez Ricardo; ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Cortez Editora 1999.
- ANDRENACCI, Luciano y Repetto, Fabián. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* (Washington DC: BID). 2006
- ARDITI B. y Rodríguez J C. *Mov. Sociales y Recuperación democrática en el Paraguay*, 1987, disponible es <http://www.portalguarani.com/1697>
- CABALLERO, Javier. *Cien años de desarrollo de la Sociología en Paraguay en el año de su Bicentenario: Del rezago histórico institucional en el pasado a la debilidad contemporánea*. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. 2011
- CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós. 1997.
- CASTEL, R. y Haroche, C. *Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones. 2003.
- CEPAL (2000 a, 2000 b). *Objetivos de desarrollo del Milenio*. CEPAL 2010.
- COUTINHO, C. N. *Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios*, São Paulo, Cortez, 1994.
- COUTINHO, C. N. *Democracia: um conceito em disputa*, en Id: *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo, Cortez, 2006.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE PARAGUAY, 1992, disponible en; <http://www.jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>
- DURÁN M. *La Iglesia en el Paraguay; Una Historia Mínima*. RP Ediciones Consenso de Washington en 1989. Extraído de; [www.contrapeso.info/2004/10\\_puntos\\_del\\_consenso\\_de\\_washington\\_1992](http://www.contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington_1992)
- ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Un Estado de bienestar para el siglo XXI*, en *La Factoría*, N° 13 (octubre-enero), 2001. Disponible en: [www.lafactoria.org](http://www.lafactoria.org)

- EMBAJADA DE EEUU en Paraguay. Historia de la cooperación- USAID - Paraguay. [www.usaid.gov/paraguay](http://www.usaid.gov/paraguay)
- FILGUEIRA, Fernando y Rossel, Cecilia. *Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas*, en Crespo Martínez, Ismael y Martínez Martínez, Antonia (eds.) *Política y gobierno en América Latina* (Valencia: Tirant Lo Blanch), 2005.
- FILGUEIRA, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópolos, 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.
- FILGUEIRA, Fernando; Rodriguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio y Rafaniello, Claudio 2006b *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado* en Revista Prisma (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N° 21.
- FLEURY, Sonia y Molina, Carlos Gerardo (2000) *Modelos de Protección Social*, BID/INDES, Washington DC, mimeo. Fleury (1999), *Políticas Sociales y Ciudadanía*, disponible en; [www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf](http://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. *Ejes para la discusión conceptual de Políticas Sociales*. Documento, Instituto Social del Mercosur. Febrero 2015.
- GARCÍA, Stella. *Trabajo Social en Paraguay; Génesis e Institucionalización 1930-1980*. Tesis de Maestría defendida en la Univ. Fed. do Rio de Janeiro, 1997.
- GIMÉNEZ, Edgar. *Desafíos para una cobertura Universal de Salud en Paraguay; 7 preguntas para encender el debate sanitario*. Serie Paraguay Debate, Instituto Desarrollo, 2014.
- HOLZMANN, Robert y Jorgensen, Steen. *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*, Journal of International Development, Vol. 11, No. 17, 1999.

- HOBSBAWM, Eric. *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica Instituto de Previsión Social. IPS. [portal.ips.gov.py /Historia](http://portal.ips.gov.py/Historia), 1998.
- IAMAMOTO, M. *Renovação e conservadorismo em Serviço Social; Ensaio Crítico*. Cortez, 1995.
- MARTINELLI, Maria Lúcia (1997) *Serviço Social: Identidade e Alienação*. São Paulo Editora Cortez Meza Iago C. (1985) *Desarrollo Social, Reforma del Estado y Seguridad Social en América latina*. Cepal 1985
- MIRZA, Ch. A.; Bango, J. y Lorenzelli, M. *¿Es posible un nuevo estado de bienestar en América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, 2010.
- MOLINIER, L. *Las Políticas Sociales en el Paraguay*, Informe. Departamento de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. DIS. Asunción, 1992.
- MOLINIER, L. *Paraguay en Torno al Nuevo Modelo de Acumulación y sus Tendencias*. Tesis de Grado UNAM, México Distrito Federal, 1983.
- NICKSON, Andrew. *Breve Historia del Movimiento Obrero Paraguayo 1880-1984* CDE. Centro de Documentación y Estudios NO.1, Asunción Paraguay, 1988.
- ROBLEDO, Verna, María Lilia. *El proceso de institucionalización de la Sociología en Paraguay: La experiencia del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, 2012.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A. y OIT. *De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos*. Disponible en [www.ilo.org/global/publications](http://www.ilo.org/global/publications)
- REPETTO, Fabián. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Documento de Trabajo I52, Washington DC., 2004.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*, Madrid: Planeta. Sposati, A. (2009). *Modelo brasileiro de proteção social no contributiva, concepções fundantes en Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*, UNESCO, MDS.

- SOUZA SANTO, B. *Estado social, Estado providencia y Estado del bienestar*; Traducido por Antoni Jesús Aguiló y José Luis Exeni Rodríguez, disponible en; <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=162714>.
- TERRA, J. P. *Luces y sombras de las políticas sociales*, Notas del CLAEH N° 60. Terra, J. P. y, 1990.
- HARETCHE, A. (1991). *Los desafíos ideológicos del próximo decenio en materia de desarrollo social*, Montevideo: Cuadernos del Origen Histórico y Conceptual de la Seguridad Social. Disponible en la web [www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos)
- PAUTASSI, L. *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*, Buenos Aires, 1998.
- ORTIZ, Luis. *La institucionalidad de las ciencias sociales en Paraguay: Notas para la discusión*. Revista Atyhape, Asunción, 2011.
- WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Madrid: Siglo XXI Editores, 1979.
- YAZBEK, M. C. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. Cadernos Abong/CNAS São Paulo, ABONG, 1995
- YORE, F. *La Dominación Stronista, Orígenes y Consolidación; Seguridad Nacional y Represión*. BASE: Investigaciones Sociales, Editora Litocolor. Asunción, 1992.



Esta publicação foi impressa em 2018 pela gráfica Imos  
em papel offset 75g/m<sup>2</sup>, fonte ITC Franklin Gothic,  
tiragem de 500 exemplares.