

Título: **Políticas Sociales en Paraguay.**

Autora: Carmen Garcia.

Eje temático: **Intelectualidad y política: desafíos a las ciencias sociales y al trabajo social.**

Universidad o institución de pertenencia: Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción.

Dirección de correo electrónico. carmetea72@gmail.com

Palabras clave: Políticas Sociales en Paraguay.

Resumen: Toda política social, según Adelantado (2010) es resultado de la correlación de fuerzas en una sociedad, correlación marcada por el modelo de desarrollo que la sociedad adopta. A partir de ello solo podemos entender las particularidades del caso paraguayo a partir de entender básicamente los rasgos constitutivos de su modelo de desarrollo, su inserción en la economía mundial y las características que el Estado Nación ha tenido en su configuración histórica, especialmente en los rasgos constitutivos de su política social. A partir de este trabajo realiza un recorrido histórico desde los orígenes de la nación, intentando caracterizar su base de producción social y económica a la vez que señalando las características que tienen las respuestas que se han dado a la cuestión social desde el Estado.

Políticas Sociales en Paraguay.

Carmen García¹.

Introducción:

Toda política social, según Adelantado (2010) es resultado de la correlación de fuerzas en una sociedad, correlación marcada por el modelo de desarrollo que la sociedad adopta. A partir de ello solo podemos entender las particularidades del caso paraguayo a partir de entender básicamente los rasgos constitutivos de su modelo de desarrollo, su inserción en la economía mundial y las características que el Estado Nación ha tenido en su configuración histórica, especialmente en los rasgos constitutivos de su política social. A partir de este trabajo realiza un recorrido histórico desde los orígenes de la nación, intentando caracterizar su base de producción social y económica a la vez que señalando las características que tienen las respuestas que se han dado a la cuestión social desde el Estado.

Paraguay; Isla rodeada de tierra²

Esta frase mencionada por Roa Bastos constituye una de las metáforas más significativas que ayudan a pensar a Paraguay. Colonialmente fue un centro de abastecimiento y desarrollo, que posteriormente fue abandonada a su suerte una vez que las explotaciones de oro y plata dejaron de ser vías de desarrollo para los colonizadores. A partir de allí la historia de Paraguay está marcada fuertemente por la explotación de su población nativa, conocida como la encomienda, el yanaconazgo o la mita.

A partir de su independencia de la colonia española, Paraguay desarrolla uno de los procesos de desarrollo autónomos más prósperos de la región. Este desarrollo se ve destruido con la Guerra de la Triple Alianza, evento que destruye los recursos productivos, diezma la población paraguaya. A partir de este hecho histórico trascendental Paraguay se inserta en la economía mundial como país proveedor de materia prima preferentemente.

Es así que la producción agropecuaria ha sido históricamente el elemento principal en la estructuración económica y social del Paraguay. La forma como se ha organizado este sector agrícola y de sus características, han permeado las formas de vida de la sociedad paraguaya en su conjunto. Este carácter agro-dependiente de la economía paraguaya ha hecho que la disputa por la propiedad de la tierra y las relaciones de producción que de ella se derivan hayan estado en la base de los cambiantes procesos históricos que ha transitado el Paraguay (Rojas y Ortega:2007).

La posguerra fue un período de liberalización de la economía, que a partir de la venta masiva de las tierras públicas, principalmente a capitales anglo-argentinos y brasileños, y la reorientación de la producción hacia las exportaciones de materias primas, inició la integración del país de forma dependiente al capitalismo mundial. Para la enajenación salvaje de las tierras del Estado se adujeron dos motivos: la incapacidad del gobierno para administrar actividades productivas (teoría liberal), y las urgentes necesidades fiscales de la posguerra (García, 1982 en Rojas y Ortega 2007). Entre 1884

¹ Lic. en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción, Magister en Políticas de Migraciones Internacionales UBA. Coordinadora de Investigación del Instituto de Trabajo Social de la UNA. Técnica de Investigación del Instituto Social del Mercosur (ISM).

² Título inspirado en Roa Bastos (agosto 1977) publicado en "El Correo de la UNESCO".

y 1914 se vendieron más de 20 millones de has, aproximadamente la mitad del territorio nacional.

De estas profundas alteraciones en la estructura económica del Paraguay surgieron los enclaves³, que en enormes latifundios realizaron una irracional explotación de materias primas, fundamentalmente la yerba mate, el quebracho y la madera. Estos enclaves se caracterizaban por una superexplotación de los yerbales naturales, los quebrachales y los bosques, que inició el proceso de deforestación masiva que ha llegado hasta nuestros días, y que en un periodo de 100 años redujo en un 95 % la superficie boscosa del país; se dio también el resurgimiento de las formas coloniales de explotación de la fuerza de trabajo campesina e indígena, que era sometida a través de la fuerza y la coacción de las grandes empresas, y por el total abandono por parte del Estado, dando lugar a una brutal explotación de los trabajadores. Por otra parte, el excedente económico que generaban las exportaciones de estas materias primas, casi en su totalidad era transferido por los dueños del capital a sus países de origen, quedando un reducido porcentaje en el país. Paralelamente a estos enclaves, existía una gran cantidad de minifundios concentrados hacia la zona central del territorio, donde la densidad demográfica fue aumentando rápidamente, y donde se producía para abastecer las necesidades alimentarias de la población paraguaya (Rojas y Ortega 2007).

Estas relaciones de producción semi serviles, propias de la época colonial, no eran una herencia de ese pasado, sino que, a pesar de no ser relaciones de producción propiamente capitalistas, estaban en directa relación con el proceso de acumulación del capital internacional, a través de la exportación de los productos mencionados y la transferencia del excedente económico(Rojas y Ortega 2007).

Es así que el modelo rural se consolidó a partir de esta dualidad latifundio-minifundio, sin que se desarrolle un proceso de industrialización de la economía, esto debido a que el modelo de desarrollo estaba puesto a cubrir las necesidades de los mercados internacionales.

La estructura del Estado Nación, se da por un lado entonces por una gran deuda social, generada a parte de un país desbastado después de una guerra que aniquiló a su población y sus recursos y por otro lado como herramienta legitimadora y facilitadora de un modo de producción caracterizada por la provisión de materia prima para el capital internacional. Es dentro de este proyecto que se consolida la relación terratenientes y sectores políticos que ayudan a vehiculizar esta propuesta.

País caracterizado por la producción primaria y un Estado que pretende modernizarse, extraña conjugación⁴.

Mientras que en Europa en los años 30 existía un crecimiento de la ideología fascista y del keynesianismo como respuesta a la depresión de 1929, en Paraguay, después de la segunda mitad de la década del 30 el Estado asume la respuesta a la “cuestión social” paraguaya, mediante medidas tendientes a tener intervención directa en la economía, fomentar un mercado interno y regular la relación capital-trabajo cumpliendo el papel que le correspondía en el contexto capitalista internacional.

³ Régimen socio-económico implementado en un espacio geográfico para incorporar la lógica capitalista en las sociedades “atrasadas” de América Latina.

⁴ Título inspirado en el artículo de García (2002) “Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay”. SURA, octubre Nº 75.

Según García (2002) 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, como nunca antes en Paraguay, se crean importantes empresas estatales tales como; en 1941 COPAL (alcoholes); en 1944 COPACAR (carnes); 1945 FLOMERES; 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, este proceso promovería la creación del empresariado privado nacional que hoy representaría una parte importante de la clase dirigente económica nacional.

Entre 1947 y 1954, año en que toma la presidencia el Gral. Stroessner se desarrolla la “modernización” a través de dos líneas: 1) la creación de obras de infraestructura y 2) la creación de nuevas empresas estatales. Las obras de infraestructura relacionan mucho al Paraguay con el Brasil, creando el soporte para la emergencia de una clase empresarial local que entraría peculiarmente en el esquema transnacionalizado.

Es así que García (2002) plantea que tanto la configuración de un pequeño sector estatal productivo, las constantes migraciones campo-ciudad generadas a partir de una estructura agraria de baja productividad y la aun escasa demanda externa y las secuelas sociales que dejó el conflicto bélico de la Guerra del Chaco (1932-1935)⁵, el Estado entra a intervenir en la cuestión social a través de:

- La fundación en 1936 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar social y la disposición de que los programas de asistencia y beneficencia del país dependan de este ministerio. Lo cual es particularmente importante, ya que muestra una estrategia centralizadora de respuesta a los problemas presentados en ese momento.
- La participación de la Iglesia en la respuesta a los problemas sociales con programas nuevos, provenientes de la Acción Católica (década del 40) y la presencia de otras denominaciones religiosas en las respuesta a demandas sociales tal como la creación del dispensario médico bautista en la zona de la Chacarita en esa misma década, entre otras medidas de ese mismo carácter.
- En 1940 se aprueba el estatuto agrario que legisla los derechos del pueblo sobre la tierra, así como resitúa la autoridad y competencia que tiene el Estado sobre el territorio nacional.
- Un paquete de medidas que regulaban el trabajo asalariado consistente en: la creación del Instituto de Provisión Social y la implantación de una legislación social en 1943 y la creación del Ministerio de Justicia y Trabajo en 1948.

Esta suma de hechos mencionados dan cuenta que en consonancia con la instauración en Estados Unidos y Europa de regímenes de protección en Paraguay se generaba un

⁵ El 17 de febrero de 1936 una sublevación militar derrocó al gobierno constitucional del Dr. Eusebio Ayala y nombró Jefe de Gobierno al Coronel Rafael Franco. Flecha (2011) plantea “ El golpe militar del 17 de febrero del 36 tuvo su origen en la Guerra del Chaco. La amplia movilización de la ciudadanía elevó de forma inusitada el nivel de participación e integración social de la población paraguaya y por primera vez, desde la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el paraguay común volvió a sentirse actor del quehacer nacional. Luego del período de euforia por la victoria frente a Bolivia, el gobierno debía responder las expectativas de los soldados desmilitarizados que buscaban mejorar sus vidas. Si la guerra había posibilitado una integración nacional como nunca antes, el conflicto social generado por injusticias cuestionadas desde los años 20, fue también masivo y generalizado”. <http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/la-revolucion-febrecista-de-1936/>

proceso que dan cuenta de una mayor intervención del estado en la “cuestión social”⁶. Estas medidas como se mencionaba tenían un tinte “modernizante “del Estado, antes que respuestas concretas a las necesidades manifestadas por la revuelta del 36, esto debido a que el movimiento revolucionario fue opacado un año después, por otra revuelta Militar.

De 1936 hasta la asunción en el 1954 que asume el General Stroessner, paraguaya soporta una fuerte inestabilidad política, se suceden presidentes y golpes de estado. El estado y su política social entonces es marcado por fuertes influencias externa (impulso de proyectos desarrollistas de Estados Unidos y proyectos fascistas en Europa) y una fuerte influencia militar que dan cuenta del carácter de totalitario del Estado.

Fuerte influencia extranjera y políticas sociales marcadas por el orden mundial.

El Estado creó condiciones para una nueva acumulación del capital en la economía. Según Hill (1982), el Estado en el Paraguay fue impulsor del proceso de formación de clase, y del paso para la creación de la burguesía nacional, vinculada al capital extranjero.

El papel del Estado en la colonización de los años 60 a través del "Instituto de Bienestar Rural" (IBR), fue decisivo en el proceso de entrega de propiedades y en el control de la producción campesina. Ese proceso permitió la presencia y consolidación de la agricultura capitalista en el campo. El Estado desarrollo sus políticas teniendo como premisa la política de puertas abiertas al capital internacional, ofreciendo mano de obra barata, bajos precios de los recursos productivos, tierra, insumos etc.

En el sector agrícola, el más importante en la economía se instala así la agricultura mecanizada, monocultivista de granos para la exportación. Este proceso se implementa de la mano de un paquete de medidas públicas tendientes a fomentar este modo de producción. Es así que se crean las líneas de créditos y financiamiento, centros de formación tecnológica, acondicionamiento de infraestructura vial, adecuación de normativas tendientes a impulsar este proceso de “modernización” de la agricultura. El impulso de estas políticas públicas se dieron en detrimento de la agricultura de subsistencia la cual representaba en los 60 a más del 65% de la población del país. Esta agricultura y sus formas de vida que se desarrollan de ella sobrevivieron a su suerte, sin el apoyo estatal.

Las características de la población paraguaya en la década del 60 al 80, fue el predominio rural, en consonancia con las actividades ligadas directa e indirectamente al sector productivo primario, esto explica el lento ritmo de crecimiento urbano hasta 1974. Esta relación se verá modificada en el periodo 1975-1980, en la cual se observa un incremento de la población urbana. La construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipu, la ampliación del sector de la construcción civil y el fortalecimiento de las nuevas líneas de producción, particularmente en lo que se refiere a la industria de metales y la artesanía en el período 1972-1982, modifico la relación urbano-rural, por primera vez se da un incremento de la población urbana, este hecho generó la ampliación del mercado interno y el trabajo asalariado en el Paraguay.

⁶Según Iamamoto (2003) es el conjunto de acciones generadas a partir de la contradicción capital – trabajo, esto implica que el sistema genera desigualdades des sociales, las cuales generan resistencia y luchas de los trabajadores , así como de las respuestas desde la burguesía . Esta tensión permanente entre los dos grupos y las estrategias tejidas para controlar la relación es denominada cuestión social.

Un papel importante dentro de esta conformación de masa urbana fue la ampliación de la esfera estatal Para la conformación de la clase media urbana asalariada la ampliación de la esfera estatal que en 1982 absorbía 8% de la población económicamente activa, mientras que el asalaría miento del sector privado alcanzaba a 6,6% de la población económicamente activa.

Una vez terminada la Represa Hidroeléctrica de Itaipu y coincidencia con una gran sequia e inundaciones la economía paraguaya entro en procesos de recesión. La válvula de escape conocida y asumida históricamente por la población paraguaya fue la migración, preferentemente hacia la argentina.

El contexto internacional, en la década del 80 estaba fundamentalmente marcado por la recomposición de los mercados, una reacomodación de la estructura productiva a nivel planetario. Y nivel latinoamericano marcado fuertemente por la crisis de la deuda y en el plano político por las guerrillas en Centro América y Perú. Este contexto cambiante y de redefinición a nivel internacional afectaran profundamente la política nacional, quien practicas de cuyo militar y absolutista ya no podían dar respuestas a los proyectos globalizadores que estaban en puerta. Mientras Stroesner seguía confiando en su lema "Paz y Progreso", vientos de cambio se asomaban al nuevo escenario.

En 1989 se da la caída de la dictadura militar de pues de mas 53 años de gobierno militar en el Estado. La asunción nuevamente de un militar responsable de acompañar la transición democrática abrirá nuevas perspectivas a la configuración entre estado y sociedad.

Para entender el proceso paraguayo las características del Estado y de su política Social es necesario ahora realizar algunas aclaraciones fundamentales:

- Paraguay no pasó por un proceso de industrialización al igual que los otros países de la región, hasta la actualidad su principal fuente de ingresos precede de la producción primaria.
- Durante casi 60 años de gobierno militar, se ha cercenado el derecho a la libre expresión por lo que la expresión "ciudadanía" solo empezara a tener un sentido positivo y no subversivo a partir de la caída de la dictadura.
- La configuración del Estado Paraguayo, se dio a partir de la trilogía Partido Colorado, fuerzas armadas y Estado, esta trípode marcará fuertemente la forma de ejercer el poder aun en el proceso de transición democrática y en las prácticas y formas de ejercer el poder en la vida cotidiana de los sujetos.
- Dentro de esta configuración del Estado, las políticas sociales han sido entendidas como medidas asistenciales a la población en mucho de los casos con un fuerte tinte clientelar.
- Las políticas sociales al inicio de la transición se constituyen en un conjunto desordenado de dispositivos asistenciales (en el área de salud entiéndase 2 hospitales de alta complejidad para mas 4000000 de personas, alberges, jardines infantiles) en la mayoría de los casos insuficientes para la enorme demanda y deuda social acumulada. Otro ejemplo de esto es la seguridad social, en paraguay solo 15 % de la población que trabaja contaba con seguro social.

Transición democrática; Explosión social y respuestas Estatales a las demandas:

Los noventa, estuvo marcada por la apertura política y la aplicación, en menor medida de las políticas de corte neoliberales. A partir de caída de la larga dictadura del Gral. Stroessner (1954-1989), no solo provocó la readecuación del Estado (Yore, Palau, 2000) a las nuevas demandas (una nueva Constitución y múltiples modificaciones legales), sino también la emergencia de organizaciones populares –ya sean de carácter político o social– muchas de las cuales habían venido trabajando casi desde la clandestinidad. En este periodo, el movimiento sindical lidera las luchas (Céspedes en Palau, 2012), el movimiento juvenil aparece en escena, el de mujeres logra conseguir conquistas legales (Heikel, Peroni, 1992 en Palau 2012), al tiempo que el movimiento campesino se rearticula. Las luchas se expresan en ocupaciones de tierra, huelgas, manifestaciones, acciones directas. Los reclamos giran en torno a mejores condiciones laborales, reforma agraria, la profundización de la democracia y contra las políticas de privatización de las empresas públicas.

Un hito importante dentro de las movilizaciones sociales en la transición lo constituyen la primera huelga general luego de más de treinta años, y la primera gran marcha campesina, importante por la masividad de las acciones y porque marca la última acción liderada por las fuerzas sindicales y el inicio del movimiento campesino como actor colectivo en la escena social (Palau:2012).

El movimiento sindical, fuerte al inicio de los 90, posteriormente se debilita debido a dos razones; por un lado el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) permite que los principales dirigentes ocupen espacios en instancias gubernamentales que antes habían estado ocupadas por pseudo representantes de los trabajadores; esta medida genera la cooptación de estos dirigentes, además de involucrarse en hechos de corrupción. Simultáneamente las políticas de precarización del empleo y flexibilidad laboral influenciaron fuertemente hacia el debilitamiento de esta organización (Palau:2012).

Es así que la última mitad de la década de los noventa, estuvo marcada por acciones y luchas del movimiento campesino que combinaban históricos reclamos (como el de reforma agraria), con una mayor oposición a las políticas neoliberales, e incipientes críticas a las implicancias (fumigaciones) del modelo sojero (Palau:2012).

A nivel de respuestas estatales; la transición despertó con la intención de trabajar metodologías de corte participativos vinculados a la educación popular por un lado y por otro lado con la creación de instituciones de carácter asistencialista como la DIBEN, Dirección de Beneficencia y Ayuda Social. Estas instituciones se suman a las ya existentes en el medio social, una de las características de las políticas sociales a atención a poblaciones vulnerables ha sido que históricamente estuvieron desarticuladas. Es así que cada gobierno en la transición iba poniendo énfasis de carácter asistencialista creando fundaciones para ese fin, siendo estas medidas de carácter asistencial paliativo y yuxtaponiéndose a las instituciones que históricamente han cumplido esa función.

A mediados de los noventa se generan tres instituciones importantes, dos de ellas como respuesta que realizaran los movimientos sociales; una de ellas es la Secretaria de la Mujer y la Secretaria Nacional de Niños y Adolescentes, estas instancias públicas pasan a ser órganos rectores en la formulación de políticas a estas poblaciones. La tercera institución es la Secretaria de Acción Social; institución creada 1996 para generar políticas de “combate a la pobreza”. Esta institución vinculada en sus orígenes a los modelos de

asistencia e intervención marcados por los organismos internacionales especialmente el BID.

En síntesis lo que se puede decir de este periodo es que se dieron explosiones sociales que manifestaron el gran deuda social acumulada y que fue acallada por la dictadura militar. Estas organizaciones logran tener visibilidad y conquistar algunas de sus demandas por ejemplo el movimiento sindical logra la aprobación de código laboral. Muchas de las ocupaciones de tierra, logran que el Estado Paraguayo adquiriera esas tierras para comunidades campesinas. Pero no obstante las reformas institucionales mencionadas dan cuenta de que el abordaje desde el Estado de la problemática social sigue siendo insuficiente, precario y disperso.

Abril del 2008; alternancia en el poder, asensos de propuestas progresistas en la esfera Estatal.

En 2008 se da la alternancia en el poder después de 53 años de gobierno del partido colorado. Este alternancia constituye un hito en las historia política al ser un ex obispo y representar a uno de los partidos tradicionales como el Liberal pero también representar a una coalición de izquierda, integrada en muchos casos por organizaciones sociales barriales, campesinas y sindicales.

Palau (2012) plantea que aunque el programa electoral tomó muchos de los históricos reclamos de los movimientos, pocos han sido los avances en la implementación de los mismos. En parte, por la fuerza de los sectores conservadores y neoliberales en el Parlamento Nacional y el propio gabinete, pero también por la desmovilización de la mayoría de las organizaciones populares y por el proceso de institucionalización de gran parte de la izquierda política.

La misma autora plantea también que las organizaciones populares que apoyaron este proyecto era consientes de las limitaciones de la propuesta que habían aportado; “la victoria de Lugo no era un fin en sí mismo, fue el camino por el que optaron para continuar avanzando en la conquista de sus históricas reivindicaciones”. Estos movimientos manifestaron especial interés hacia la reforma agraria, y en la generación de mejores condiciones para la construcción de un proyecto popular.

Respuestas del Estado a la cuestión social.

Pese a las criticas planteadas mas arriba, en cuanto a respuesta estatal a la problemática social, se dieron algunos pasos importantes los cuales se pasa a señalar⁷:

A) Ampliación de beneficiarios del programa de transferencia monetarias con corresponsabilidad de 13 familias a 100 familias. También se dio un cambio en el diseño habilitando Mesas de Participación Social, y ampliación de criterios para incluir a las familias que tienen entre sus miembros a discapacitados. Tekoporá⁸ se implementa en

⁷ Todas estos datos resumidos de forma comprimida, son extraídos del Informe Público de Gestión 2011 del Gobierno Nacional y las medidas, programas sociales y políticas sectoriales mencionados, se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2010-2020 (documento disponible en internet, que expresa en detalles el plan de desarrollo social del Paraguay, con proyección al año 2020, www.presidencia.gov.py/.../propuesta-ppds-malp-resumida23-03-20) e implicó un consenso mínimo entre los 3 poderes del Estado.

⁸ Nombre del programa de transferencia que quiere decir Vivir Mejor.

zonas urbanas y rurales de distritos priorizados en base a datos estadísticos oficiales (de la DGEEC) que muestran un panorama más crítico y concentrador de la indigencia, en algunas zonas del país. Cabe mencionar que también este programa incorpora a niños/as y jóvenes hasta los 18 años en sintonía con la gratuidad de la de la Escolar Básica (siendo que antes incluía a adolescentes hasta 14 años).

B) Se establece la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Media (decreto que se Reglamenta en la Ley 4088/2010) para las Instituciones Educativas de Gestión Oficial.

c) Universaliza la Canasta Básica (o mochilas) de Útiles Escolares es decir el 100% de la población de estudiantes de los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica. Se acciona programas de alfabetización y post-alfabetización.

D) También se han entregado en este año, 10.128 becas para estudiantes de Educación Media, incluyendo a 4 Instituciones del Nivel Medio Indígena. El reconocimiento a la diversidad lingüística atendiendo que además del Español y el Guaraní, se hablan más de 20 lenguas, entre indígenas y las practicadas por los migrantes, el gobierno promulgo la ley de lenguas, 4251, el 29 de dic. del 2010.

e) Actualmente se inicia la práctica del almuerzo saludable en las escuelas públicas con proyección de ampliación nacional, también se promueve el protagonismo juvenil (suscitados por la secretaria de la juventud) lo cual es trascendente en un país con población mayoritariamente joven, entre otros.

f) En cuanto a Salud; la gratuidad en las consultas es un avance substancial, algo (que, aun pudiendo ser cuestionable, en cuanto a calidad del servicio o la sobrecarga que implica para los trabajadores de la Salud, ya que se desarrollaron 9 millones de consultas entre noviembre 2008 y noviembre 2011) es un avance sin precedentes en la historia de las políticas sociales de este país. La gratuidad universal de las consultas médicas es algo no visto desde 1936 año de creación del MSPBS).

g) Instalación de 704 USF Unidad de Salud Familiar, de las 1300 previstas para el año 2013, para las 18 regiones sanitarias del país en 210 distritos (empezando en aquellos con mayores índices de pobreza). Esta fue una de las estrategias más importantes del plan de salud, para llevar la atención en lugares donde no se tiene presencia estatal con hospitales, puestos o dispensarios. También Salud Mental del MSPyBS presenta este año, el primer centro de atención pública a niños/as autistas. Dichas acciones han generado un proceso de inclusión en el sistema de salud de 2 millones y medio de personas que anteriormente se encontraban fuera del mismo.

h) Se establece la pensión alimentaria para Adultos/as Mayores llegando a 25 mil adultos mayores (y se plantea como universo, todos los que se encuentran en pobreza a nivel Nacional), implementada a través del Ministerio de Hacienda desde el año 2010.

i) En cuanto a seguridad social; se dio un aumento de beneficiarios aproximadamente 300 mil nuevos asegurados entre el año 2009 y 2011, entre los que se señala la incursión personas que se desempeñan en el servicio doméstico.

j) El Estado adquiere más 100 mil hectáreas de tierra para el arraigo de familias campesinas (entre 2009 y 2011) de modo a regularizar las ocupaciones de hecho.

Además, el INDERT instala en la agenda pública un tema de central importancia como las cuantiosas tierras mal habidas en época de la dictadura stronista (y post dictadura militar).

A modo de síntesis:

A partir de este largo recorrido realizado sobre las características constitutivas del paraguaya, pasando por la configuración del Estado Nación y las características de su política social, lo que se puede señalar que un rasgo común histórico de las mismas es su desarticulación e insuficiencia para atender las demandas sociales. En todos los casos cuando hablamos de políticas sociales, no por acaso fueron instituciones y características de las mismas, debido que es así como se piensan estas desde la atención puntual y reducida.

Lo que se está queriendo mencionar es la necesidad pensar no en programas o proyectos, sino la necesidad de trascender la mirada y pensar en sistemas integrados de protección que incluyan sistemas contributivos, como los no contributivos.

Por otro lado en términos de demandas históricas hemos visto que la necesidad de dar respuesta al tema de la tierra y sistemas de producción sustentables es una necesidad imperiosa y coincidimos con Palau (2012) que las respuestas dadas desde el gobierno actual no apuntan a responder estas necesidades. Se es consciente de que el problema de la tierra en Paraguay ha sido y es hoy más que nunca un tema neurálgico que plantea como paño de fondo cual es el modelo de desarrollo que tenemos y es este un modelo que genera igualdad. Las reivindicaciones campesinas son de suma importancia, no son repuestas menores porque atenderlas en muchos casos implicará remover las bases mismas de constitución de los grupos sociales en la sociedad paraguaya. No es en vano que la respuesta histórica del Estado a esta manifestación de la cuestión social ha sido la represión y la búsqueda del acallamiento, como forma de control de esta denuncia permanente.

Otra de las cosas importantes de señalar es la necesidad de generar producción científica hacia un estudio de las políticas sociales objeto que desde las ciencias sociales paraguayas ha estado ausente. Las mayores contribuciones desde las políticas sociales se han dado con la incorporación de las estrategias de luchas contra la pobreza, conociendo bien las orientaciones sesgadas que estas orientaciones han tenido. Es por ello que dentro de la generación de conocimientos y discusión de las políticas sociales se hace necesario ampliar la mirada de las políticas sociales, no reduciéndolas solamente a los programas de asistencia a población vulnerable.

A partir del recorrido histórico también se pudo constatar la frágil construcción de idea de ciudadanía existente en el imaginario social. Por otro lado hemos visto la fuerza y resistencia de las organizaciones sociales, sería pues una contribución importar ante vincular la idea de participación a la lucha cotidiana de los movimientos sociales y a la gestión de las políticas, en ello coincidimos con García (2011) la cual plantea la necesidad de que las políticas sociales en éste contexto de cambio consoliden un modelo de gestión de lo social, más direccionado al protagonismo de las organizaciones de base.

Para ello plantea la necesidad de crear en todos los casos de las respuestas estatales; instancias consultivas de las organizaciones sociales o la sociedad civil en general (no solo a nivel local) sino aquellas que participen en definiciones nacionales importantes (en todas las fases de la gestión).

La necesidad de ampliar la mirada de las políticas sociales en Paraguay lleva también por otro lado a la necesidad de mirar la integralidad de las políticas sociales, esto implica el desafío de dejar de mirar solo a las instituciones y sus prestaciones sino mirarlas como un sistema integrado en donde cada instancia realiza una parte en coordinación con otras. Este es un reto importante puesto que la tradición burocrática construida esta puesta en las respuestas puntuales desde cada instancia de gobierno. Existe pues un desafío grande a construir desde esta mirada.

Un tema que muchas veces no son incluidos desde el análisis de las políticas sociales y que necesitan todo tipo de revisiones es mirar la seguridad social, esta fue instituida en la década del 40, con modelos de asistencia y protección que hoy por hoy están desfasados, infraestructuras insuficientes y generalmente revasadas por las demandas. Al no formar parte de la agenda social, ni de los movimientos sociales, ni de los sindicatos, ni de los análisis sociales, es una necesidad vista desde precariedad y no desde horizontes emancipatorios vinculados a la restitución de derechos por parte del Estado.

Otra de las reflexiones acciones también ha sido la fuerte influencia en cuanto a, diseño de políticas sociales, de las agencias multilaterales, se ha constatado la influencia de las mismas en diferentes momentos históricos, sin desmerecer sus aportes los cuales en muchos casos fueron importantes, desde nuestro criterio, este hecho imposibilitó la construcción de conocimientos, prácticas que dialoguen críticamente con estos programas. Es por el que coincidimos con García (2011) en la necesidad de construir (afianzar) procesos nacionales autónomos (soberanos) de políticas sociales ante los programas estructurados por el multilateralismo.

Bibliografía:

Adelantado (2010). "*Cuestiones teóricas en el campo de las políticas sociales*" doc. Inédito en Seminario Internacional. Tendências das Políticas Sociais na América Latina: Lutas contra-hegemônicas e Serviço Social. Conferência na Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

García S (2002) *Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay*. Boletín Electrónico SURA N° 75.

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

Hill A (1979) "*Cien Años del Paraguay dentro de la División Internacional del Trabajo*", *La Evolución Económica Reciente en una Perspectiva Histórica*, Asunción: Banco Paraguayo de Datos (BPD).

Rojas L y Ortega G (2007) *Corporaciones transnacionales y el modelo de producción agrícola en el Paraguay*. Asunción: Base Is.

Yore, Myriam y Palau, Marielle 2000. *Presidencialismo moderado y Gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita*. Documento de Trabajo No. 101. Base Is.

Palau M (2012) *Los movimientos populares en Paraguay* en <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article35318>

Iamamoto, Marilda. 2003. *El Servicio Social en la contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Sao Paulo: Cortez Editora.