

<https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2026.032.63.007>

La protección social ante el sistema de riesgos: fragmentación y límites de la política social paraguaya. Periodo 2005-2023

Social protection in the face of the risk system: fragmentation and limits of Paraguayan social policy 2005-2023

Luis Ortiz Sandoval¹ 

¹Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay.

Recibido: 12/03/2026

Aceptado: 20/05/2026

Editor responsable: Marcela Achinelli 

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas.

RESUMEN

El artículo analiza las limitaciones estructurales e institucionales de la política social paraguaya y sostiene que el país aún carece de un sistema integral de protección social. Aunque existen diversos programas y mecanismos de asistencia, estos operan de manera fragmentada, con cobertura limitada y sin una articulación institucional capaz de enfrentar de forma sistémica los riesgos sociales que afectan a la población. El texto identifica un sistema de riesgos que reproduce la pobreza y la vulnerabilidad social, compuesto por múltiples dimensiones: la restricción del acceso al empleo formal, la vulnerabilidad según el ciclo de vida (infancia, juventud y vejez), las desigualdades de género, la discapacidad, las desigualdades territoriales y la exclusión de los pueblos indígenas. Estas condiciones se articulan con una elevada informalidad laboral y con un sistema previsional que cubre solo a una fracción de la fuerza laboral. El argumento principal es que la política social vigente se divide entre un circuito contributivo (seguridad social) y otro no contributivo (programas asistenciales), ambos insuficientes para constituir un sistema universal de protección. Y propone tres condiciones para avanzar hacia su institucionalización: reformar el financiamiento mediante una estructura fiscal progresiva, coordinar institucionalmente las políticas públicas y reducir las distorsiones políticas asociadas al clientelismo y al corporativismo.

PALABRAS CLAVES: protección social, pobreza, desigualdad social, política social, Paraguay

ABSTRACT

The article analyzes the structural and institutional limitations of Paraguayan social policy and argues that the country still lacks a comprehensive social protection system. Although various programs and assistance mechanisms exist, they operate in a fragmented manner, with limited coverage and without institutional coordination capable of addressing the social risks affecting the population in a systemic way. The text identifies a risk system that reproduces poverty and social vulnerability, composed of multiple dimensions: restricted access to formal employment, vulnerability across the life cycle (childhood, youth, and old age), gender inequalities, disability, territorial inequalities, and the exclusion of Indigenous peoples. These conditions are linked to high levels of labor informality and to a social security system that covers only a fraction of the labor force. The main argument is that the current social policy is divided between a contributory circuit (social security) and a non-contributory circuit (assistance programs), both insufficient to constitute a universal protection system. It also proposes three conditions for advancing toward its institutionalization: reforming financing through a progressive fiscal structure, strengthening institutional coordination of public policies, and reducing political distortions associated with clientelism and corporatism.

KEY WORDS: social protection, poverty, social inequality, social policy, Paraguay

AUTOR CORRESPONDIENTE: Luis Ortiz Sandoval. Doctor en Sociología. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay. **Email:** luis_ortiz@facso.una.py

CONFLICTO DE INTERÉS: El autor declara no tener conflicto de interés.

FINANCIAMIENTO: Propio.

INTRODUCCIÓN

La insuficiencia y debilidad de las instituciones que protegen del riesgo, en Paraguay, se explica tanto por su bajo financiamiento como por su desarticulación y fragmentación. La posibilidad de modificar la lógica del financiamiento en el marco de un sistema impositivo regresivo es baja si no se modifica la estructura fiscal, partiendo de un pacto social que instale el principio de una solidaridad social institucionalizada. Por otra parte, la posibilidad de encaminar las instituciones de bienestar hacia una coordinación integral requiere una articulación bajo el principio de subsidiariedad institucional. Y, finalmente, la instauración de un sistema de protección social requiere romper las trabas políticas que se interponen a la equidad y a la inclusión.

Paraguay logró avanzar hacia una definición amplia de protección social que concierne toda la población, atiende un enfoque de derechos y aborda el diseño desde el ciclo de vida, de manera a articular e integrar intervenciones de bases contributivas y no contributivas, pero el proceso para instalar un modelo de protección social innovador y una política que la estructura, fue lento y es aún frágil en la institucionalidad pública, ya que depende, en su impulso, de la voluntad política de los gobiernos de turno. Las evidencias históricas dan cuenta de las vulnerabilidades, insuficiencias de cobertura y requerimientos de un sistema integral de protección, pero el factor político tiene aún más peso que la racionalidad pública en el cambio de las reglas de juego.

Lo que este artículo define como política social (conjunto de actuaciones vigentes) se distingue analítica y empíricamente de un sistema de protección social el cual, aunque presente en los papeles y declaraciones de principio, no opera factualmente como una política pública integral. Por ello, un somero diagnóstico de lo que aquí denominamos un *sistema de riesgos* es necesario, porque si sus dimensiones no están abordadas y sus condiciones vigentes no estén encaradas en una perspectiva integral, no puede decirse que existe un *sistema de protección social*. O sea, mientras la modificación de la problemática del sistema de riesgos sea solamente cuantitativa (y no cualitativa), no puede afirmarse que la política pública avanza hacia los objetivos de establecer el sistema.

En efecto, el argumento de este trabajo es que la política social del Estado paraguayo sigue teniendo problemas de índole programático, financiero, y político-institucional, o sea, desde sus inicios en 2005 continúa operando en un esquema de actuaciones dispersas, compartimentadas y fragmentadas, por lo que no tuvo aun lugar ese salto cualitativo.

El estudio de la protección social requiere precisar la noción de *riesgo social*. Desde la sociología económica, Esping-Andersen (1993) plantea que los riesgos no son contingencias individuales, sino construcciones sociales ligadas al modo en que el Estado, el mercado y la familia distribuyen el bienestar. Introduce el concepto de *desmercantilización*, definido como el grado en que los ciudadanos pueden sobrevivir sin depender exclusivamente del mercado laboral. En contextos de alta informalidad y segmentación laboral —propios de América Latina—, la desmercantilización del Estado a través del circuito contributivo se obtura, relegando a la mayoría de la población a condiciones de desprotección estructural.

Complementariamente, Castel (1997) conceptualiza este fenómeno mediante la noción de *desafiliación social*, la cual se juega en la relación entre el eje del trabajo y el de la inserción social. Cuando el empleo formal deja de constituir el vector universal de integración debido a la precariedad, se produce una transición hacia la “zona de desafiliación”, donde los sujetos quedan desprovistos de seguridad social y soportes comunitarios. Esto consolida un *sistema integral de riesgos* que reproduce de manera intergeneracional la pobreza y la exclusión de grupos vulnerables.

Para comprender por qué los sistemas de protección social arrastran rezagos históricos y lógicas fragmentadas, el institucionalismo histórico provee herramientas cruciales. North (1995) sostiene que las instituciones definen las reglas del juego y estructuran los incentivos humanos, pero su cambio no responde a la eficiencia distributiva, sino al poder relativo de los actores. La inercia institucional se explica por la *dependencia de la trayectoria* (path dependency): las reglas vigentes crean rendimientos crecientes para los grupos fácticos, elevando los costos de cualquier reforma.

Este arraigo se vincula con la configuración fiscal. Desde la perspectiva política-fiscal de Schumpeter (1918), la estructura impositiva de un Estado es el reflejo de sus conflictos distributivos y de la correlación de fuerzas sociales. Un sistema tributario regresivo actúa como un mecanismo extractivo que penaliza a los sectores desfavorecidos. La resistencia de las élites a una fiscalidad progresiva devela lo que O'Donnell (1993) denomina la *captura del Estado* por grupos de interés corporativos que colonizan las agencias públicas (feudalización estatal), despojando a la política social de su función redistributiva y limitando la autonomía estatal.

La persistencia de lógicas clientelares como distorsiones de la política social puede examinarse a la luz de Weber (1996) para quien la consolidación del Estado moderno descansa en la racionalización-legal de su burocracia, garantizando la previsibilidad y neutralidad pública. Sin embargo, en formaciones sociales donde la institucionalidad es frágil, emergen esas lógicas, acompañadas de formas patronales y patrimonialistas.

Como argumenta Stokes (2005), el clientelismo opera como un intercambio informal de favores políticos por bienes públicos focalizados. Esta lógica pervierte la protección social como derecho ciudadano, transformándola en una prebenda discrecional. De este modo, la fragmentación burocrática y la proliferación de ministerios con competencias superpuestas no responden a un simple déficit técnico, sino a estrategias de patronazgo que erosionan la *autonomía relativa* indispensable para instituir una real rectoría pública.

Finalmente, el análisis resulta incompleto si se omiten las desigualdades transversales de género. La intersección entre sociología del trabajo y sociología de género (De Oliveira y Ariza, 1997) demuestra que la dominación masculina del mercado divide sexualmente el trabajo y establece roles jerarquizados que confinan a las mujeres al ámbito doméstico, operando como la principal barrera de entrada al empleo formal y asalariado.

Al no existir una política de cuidados con financiamiento público y corresponsabilidad, las mujeres se enfrentan a una doble penalización: asumen los costos temporales del bienestar familiar y sufren la precarización laboral expresada en brechas salariales, segregación ocupacional y exclusión previsional. Desprivatizar el cuidado implica reconocer que la reproducción de la vida es una precondition macroeconómica cuya desatención profundiza la vulnerabilidad sistémica.

MATERIALES Y MÉTODOS

Este estudio adopta un enfoque cualitativo y de economía política analítica, orientado a examinar la fragmentación de la protección social y la configuración del sistema de riesgos en Paraguay. El diseño metodológico se sustenta en una estrategia tripartita de recolección y análisis de información secundaria de carácter documental y estadístico.

En primer lugar, se procesaron datos cuantitativos oficiales provenientes de encuestas de hogares y registros demográficos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Estos indicadores sociodemográficos permitieron cuantificar las brechas en el empleo formal, los ciclos de vida, las desigualdades territoriales y la relegación étnica. En segundo lugar, se realizó una revisión de informes técnicos y de políticas públicas elaborados por organismos internacionales y centros de investigación nacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

Finalmente, los datos empíricos se interpretaron mediante el cruce analítico con un corpus teórico clásico y contemporáneo de la sociología del bienestar y la política pública contrastando y validando los hallazgos con la bibliografía de referencia.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el transcurso de casi 35 años del proceso de democratización, la pobreza no tuvo un retroceso significativo y éste como resultado de la acción pública integral, coordinada y planificada. Todo lo contrario, cuando más disminuyó, la pobreza descendió a casi un tercio de la población nacional, reflejando la debilidad del Estado para atender la inclusión y la equidad: de este modo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), de una tasa de incidencia de pobreza en la población de 40,5% en el año 1998, en el 2020, se redujo a 26,9%, es decir, hubo una disminución de 13,6 puntos porcentuales. Aunque la disminución es marcada, la proporción sigue siendo muy elevada (2021)

Además de la pobreza monetaria cuya tendencia en más de dos décadas disminuyó solo moderadamente, el sistema de riesgos asociados a su reproducción se expresa en cuanto menos seis principales dimensiones: 1) la restricción en el acceso al trabajo formal (mínimamente

remunerado, con seguridad social), 2) la marcada vulnerabilidad en los segmentos de la población según el ciclo de vida (infancia, adolescencia y vejez), 3) la desventaja en bienestar de las mujeres por su relegación de las esferas laborales remuneradas, 4) la condición de discapacidad, 5) la desigualdad territorial que sitúa las zonas rurales en condición desfavorecida, 6) la pertenencia étnica a pueblos originarios que se traduce en condiciones socioeconómicas desfavorecidas.

La restricción del acceso al empleo formal

La característica predominante del mercado de trabajo es su marcada segmentación. Una parte exigua solamente de la fuerza laboral (23,2%) se halla inserta en empleos que son remunerados con al menos el salario mínimo vigente, que cuenta con un contrato escrito de trabajo, que aporta y dispone de un seguro de salud, así como contribuye y accede a una jubilación. La condición de riesgo asociada a la restricción de acceso al empleo formal está agudizada entre los jóvenes (población de 15 a 29 años), de los cuales un 13,2% (poco más de 1 de cada 10) no accede al empleo ni a la educación, lo que representa unas 258.830 personas (INE, 2021). A propósito, los obstáculos para expandir un sistema de previsión social en estas condiciones estructurales es un hecho concreto, especialmente porque la base contributiva no constituye el “pilar” del sistema por la limitada extensión de la formalidad laboral y, por lo tanto, por la limitación de fuentes financieras de cotización (Serafini et al., 2021)

La vulnerabilidad de los grupos poblacionales en el ciclo de vida

La pobreza como condición estructural que tiende a persistir de manera intergeneracional repercute en las dimensiones de riesgo que afectan a los niños, los adolescentes y los adultos mayores, incapaces de sostenerse autónomamente, así como también a las mujeres que además de encargarse, por “tradición”, del cuidado de esos grupos poblacionales devienen ellas mismas vulnerabilizadas por las estructuras productiva y social al obstaculizar o limitar su inserción en ocupaciones remuneradas. Unos y otros están doblemente afectados si residen en zonas rurales alejadas, aisladas de los centros urbanos y, como corolario, la situación es más crítica aún si esos grupos se identifican con alguna pertenencia étnica indígena, condición triplemente relegada y marginalizada.

Serafini y otros (2019) indican sobre la primera dimensión del sistema de riesgos que la condición de pobreza de ingresos monetarios constituye uno de los principales factores que impactan en la infancia y la adolescencia, reduciéndole oportunidades. En el periodo reciente el 26,4% de la niñez, en edades de 0 a 14 años, se hallaba en situación de pobreza, agravándose en el área rural con cerca del 44%. El indicador se acentúa igualmente entre las mujeres del área rural con un 45,6%.

Debido a la pobreza de los hogares que se expresa en su incapacidad para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros más pequeños y jóvenes, éstos, en una

proporción elevada, salen a trabajar para generar ingresos familiares. De una población de 2.500.000 personas de 0 a 17 años, en el año 2018, unos 512.000 niños y adolescentes aproximadamente trabajaban, de los cuales más de 400.000 lo hacían en el mercado de trabajo mientras que los demás en sus propios hogares, con altos niveles de ocupación laboral no remunerada, involucrando a niñas especialmente, sea en sus hogares o a modo de criadazgo (Serafini et al., 2019).

En lo que respecta a las niñas, precisamente, otro efecto generado por la pobreza es la vulnerabilización de su integridad física. Víctimas de carencias en materia de educación sexual integral y de exposición al peligro cuando no están en condiciones de cuidado integral, se enfrentan al embarazo desde el inicio de la pubertad (10 u 11 años) situación que por lo general acontece en el entorno cercano que incluye el propio hogar. Según Claudina Zavattiero y otros, la población adolescente-juvenil (15 a 19 años) en 2015 tenía un nivel de fecundidad de 63 cada 1.000 mujeres (2016). Concomitantemente, según el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, casi 18% de niños nacidos vivos en el año 2017 son hijos de mujeres adolescentes de 10 a 17 años (MSPBS, 2017). Asimismo, la mortalidad materna a causa del embarazo precoz alcanzó en 2018 una proporción de casi el 16% en la población de mujeres de 10 a 17 años (Serafini et al., 2019)

Estos efectos de la pobreza en la niñez y adolescencia inciden de manera crucial en el cercenamiento de un derecho fundamental que otorga oportunidades en el largo plazo: la educación. A este respecto, es categórico que lo expresado más arriba constituye la principal causa de la vulnerabilización de ese derecho en la población infantil y adolescente ya que, según el INE, la principal causa de la deserción escolar es el trabajo, afectando de manera crítica la adolescencia con un 40% que ya fue excluida del sistema educativo debido a la urgencia de generar ingresos para el hogar, o bien, desenvolver actividades domésticas y de cuidado, en el caso de las mujeres adolescentes (INE, 2022). Además, según el informe del Estudio de Rendimiento de la Calidad Educativa (ERCE), del año 2019, un factor que afecta el rendimiento académico en el proceso escolar, disminuyendo su eficacia, es la participación laboral temprana (LLECE/UNESCO, 2021). Asimismo, según el estudio *Niñas, Niños y Adolescentes Fuera de la Escuela: Perfiles y Barreras de Exclusión Educativa en Paraguay*, en el año 2022 un total de 457.844 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años se hallaba fuera del sistema educativo, o sea el 25,3% de la población infantil-adolescente (MEC/UNICEF, 2023).

Estas condiciones constituyen las bases de la reproducción intergeneracional de la pobreza, restringiéndose marcadamente la formación de capital humano en la población infantil y adolescente, que no contará con las oportunidades en el futuro. Y esto no implica solamente la educación, sino también la salud. La situación nutricional de la infancia y adolescencia hace de Paraguay, en América Latina, uno de los países en los que su población infantil tiene la más elevada proporción de desnutrición crónica, con un 12,7% (SISVAN/INAN, 2020) y, en términos de pertenencia étnica, alcanza un 41,7% (Bubak, Sanabria, Sánchez y Medina, 2018). Por ello el riesgo es sistémico.

Una tendencia general es que las consultas sobre situaciones de salud pública de la población son elevadas a partir del rango etario de 5 a 9 años y, en la población adulta, las consultas son notoriamente superiores entre las mujeres, lo que muestra la feminización del uso del servicio de salud, en una sociedad en la que los riesgos asociados a la reproducción son afrontados sobre todo por las mujeres, ya que recae sobre ellas las actividades de cuidado de la salud y la vida (Ortiz, Rojas, Goetz, 2021).

En lo que concierne la población de edad avanzada, el 19,6% se hallaba en condición de pobreza y un 1,6% en condiciones de indigencia (INE, 2022). Los factores socioeconómicos que explican esta situación son el analfabetismo en un 18,8% de esa población, una baja formalidad en su participación laboral para las personas que aún se hallan en el mercado de trabajo, un ingreso medio mensual inferior al salario mínimo vigente, una proporción reducida de dicha población que cuenta con jubilación o alguna forma de pensión contributiva (16,9%) –situación que aventaja a los hombres sobre las mujeres (26% vs 12,4% respectivamente)– y una proporción también baja (un tercio) de personas que cuentan con seguro médico: 34,2% (INE, 2022)

El género y la división sexual del trabajo

La dimensión de género del sistema de riesgos permite mostrar que las mujeres se hallan en desventaja respecto de los hombres en la inserción laboral y en los ingresos. Si bien la situación de pobreza afecta a ambos sexos –por ejemplo, la caída de la tasa de escolarización y de la media de años de estudio afecta a ambos en la medida que se desciende en la estratificación socioeconómica–, las mujeres tienen una leve ventaja en este indicador sobre los hombres. El comportamiento de algunas variables laborales, sin embargo, es más crítico en las mujeres debido a la asignación socialmente construida y jerarquizada de roles de género en la división sexual del trabajo: el tipo de ocupación, la posición en la ocupación y los ingresos en la ocupación (De Oliveira y Ariza, 1997)

De cada 10 hombres, 8 integran la fuerza laboral y de 10 mujeres aproximadamente 6 forman parte de ella, mientras que la desocupación afecta al 9,4% de las mujeres y al 4,8% de los hombres, siendo la diferencia de 5 puntos porcentuales (INE, 2021). En este orden de cosas, a nivel nacional la brecha entre hombres y mujeres que ocupan cargos directivos es de 25 puntos porcentuales a favor de los hombres y, por área geográfica, esa brecha es aún mayor en el área rural (INE, 2021). Finalmente, a nivel de la remuneración, los ingresos medios mensuales se distribuyen desigualmente entre hombres y mujeres: el ingreso de las mujeres representa el 83 % del ingreso de los hombres, dando cuenta de una brecha de cerca de medio millón de guaraníes a favor de éstos. Además, según las categorías ocupacionales, las brechas más acentuadas se dan entre los trabajadores independientes, entre los cuales la diferencia favorece a los hombres en casi un millón cien mil guaraníes (INE, 2021).

Estos indicadores del mundo laboral constituyen el complemento del indicador de condición de inactividad que, según Serafini y otros (2019), afecta principalmente a las mujeres (triplicando la

de los hombres y acentuándose en el área rural). Esta diferencia está asociada a la lógica tradicional de distribución de los roles, como se indicó más arriba, haciendo que las mujeres interioricen el motivo de su inactividad no por su dependencia de otros –como es el caso de los hombres: ancianos, enfermos, discapacitados– sino lo contrario: lo asocian con cumplir labores del hogar y a motivos familiares, o sea, las actividades de cuidado. Incluso, como indican los autores en cuestión, la razón de “estudio”, por la que las personas declaran inactividad, es tres veces superior en los hombres que en las mujeres (26,2% vs. 8,8% respectivamente).

A este respecto, la asignación de roles de género cristalizados pone en desventaja a las mujeres, en especial en una actividad que concierne a ambos sexos porque ambos se benefician en la vida cotidiana y en la reproducción, pero que, sin embargo, su responsabilidad recae sólo en aquellas: el cuidado. Según el INE (2022), del total de personas que efectúan actividades no remuneradas, 7 de cada 10 son hombres mientras que 9 de cada 10 son mujeres. Además, como indica Serafini y otros (2019), citando la Encuesta de Uso del Tiempo de 2016 en la media “los hombres dedican 8,6 horas semanales a este tipo de labores, mientras que las mujeres 36,9 horas. Estas proporciones cambian muy poco al considerar el área de residencia”.

La condición de discapacidad

Por supuesto, la condición de discapacidad que abarcaba cerca del 19,4% de la población de la región oriental del país en 2012 según un estudio de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), constituye también una dimensión de riesgo en la reproducción de la pobreza y las condiciones de privación. Concordante con ese guarismo, el INE (2021) indica que el 22,1% de los hogares del país cuenta con al menos una persona con discapacidad que, tratándose de una sociedad en la que la inclusión y las acciones afirmativas en este sentido son endeble, la seguridad de una vida activa depende, por lo general, de la capacidad adquisitiva. La condición de discapacidad de un miembro del hogar requiere de su atención y cuidado a través de actividades específicas para el efecto que, como se vio, recae principalmente en las mujeres. Esto da cuenta de un sistema de vulnerabilidad que hace difícil abordar políticas contra los riesgos de manera unidimensional, sino todo lo contrario.

El confinamiento geográfico

Otra dimensión de riesgo a considerar es el área geográfica de residencia. La condición de residir en el área rural acentúa factores asociados a la pobreza, así como restringe con más peso las posibilidades de su superación ya que el aislamiento y exclusión en el espacio geográfico limita el acceso a la integralidad de los servicios públicos o cuanto menos a algunos de ellos, dificultando a su vez el ejercicio de unos u otros derechos. En términos de la distribución relativa de la pobreza en el año 2020, la proporción de población pobre en el área rural era del 34% en comparación del 22,7% del área urbana y, específicamente en términos de la condición de indigencia (pobreza extrema), en el área rural era del 7,4% versus el 1,8% en el área urbana (INE, 2021). Al implicar el aislamiento territorial menor desarrollo productivo, menos incidencia estatal,

déficit de infraestructura y de comunicación, escasa conectividad y baja cobertura de servicios públicos, todos los aspectos expuestos y que conforman el sistema de riesgos, se ven acentuados según la variable geográfica (Ortiz, Goetz, Gache, 2020).

La relegación étnica (indígena)

Finalmente, la condición de pertenencia a un pueblo indígena (juntamente con la comunicación en el idioma guaraní nacional o en cualquier lengua indígena) constituye en una condición de vulnerabilidad complementaria, en una sociedad que reproduce lógicas etnocéntricas e incluso racistas en el tratamiento institucional de la diversidad. Según datos del INE del 2017, de una población indígena de 121 mil habitantes aproximadamente, casi el 67% se hallaba en condición de pobreza y de la misma población el 34% se hallaba en situación de indigencia. Esta incidencia y severidad de la pobreza en los pueblos originarios se debe a una temprana transmisión de los mecanismos estructurales de reproducción de las múltiples privaciones.

Según el estudio *Niñas, Niños y Adolescentes Fuera de la Escuela* (2023), el 92,7% de la población indígena reside en el área rural y solo el 7,3% restante en áreas urbanas, población de la cual el número de niños y adolescentes menores de 18 años alcanza un total de 62.774 personas, representando el 51% del total de la población indígena. De la población infantil y adolescente indígena el 73,7% vive en la pobreza y el 40% en la indigencia, condiciones que les “condenan” a la exclusión crónica. Los riesgos más críticos que enfrentan los pueblos indígenas derivan de procesos históricos de despojo territorial, discriminación, racismo, falta de pertinencia cultural de las políticas públicas, así como acceso desigual a recursos y oportunidades (Demellenne, 2010).

Entre el nombre y la realidad

Paraguay carece de un sistema de protección social. Por lo pronto es sólo un nombre. Esto implica que no dispone de una política pública institucionalizada de atención y enfrentamiento integral al sistema de riesgos. Esto no quiere decir que carece de programas sociales y de recursos destinados para atender la pobreza y la exclusión: el Estado paraguayo cuenta con un set de actuaciones públicas que puede denominarse *política social*, pero cuyo carácter es fragmentado, desbalanceado y desarticulado, lo que limita el objetivo de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad, aspectos sensibles de la cuestión social (Ortiz, 2020).

En lo que respecta al riesgo de la exclusión productiva, no existe una política laboral activa vigente para generar incentivos de generación de fuentes de empleo y para promover el acceso de la población subocupada o desocupada al segmento formal del mercado de trabajo. Ante la incertidumbre de la concreción de una política laboral integral, como pilar firme de la inserción productiva, por lo pronto el Estado paraguayo interviene solamente en dos circuitos de actuación para enfrentar las dimensiones del sistema de riesgos: el circuito de base contributiva y el de base no contributiva.

El circuito contributivo de la política social involucra la institución de previsión social por medio de dos tipos de entidades, a saber, a) el Instituto de Previsión Social (IPS) que unifica la previsión

social de la fuerza laboral empleada y dependiente en el sector privado del mercado de trabajo y, b) el conjunto de cajas fiscales que organiza la previsión social de la fuerza laboral, empleada y dependiente, fundamentalmente del sector público y una parte del sector privado del mercado de trabajo (sector financiero). Como indica Serafini y otros (2019) el IPS consiste en una institución previsional que otorga cobertura de salud y jubilación, mientras que el conjunto de cajas fiscales solamente otorga jubilación. Ambas instituciones operan por el sistema solidario de repartición y cubren sólo cerca de un cuarto de la fuerza laboral. La previsión social es un sistema precario: en el año 2017 el 70% de la población ocupada ganaba menos del salario mínimo legal, sólo el 60% de la población asalariada contaba con un contrato escrito de trabajo, el 23,3% de esa población aportaba al seguro previsional de salud y sólo el 22,7% cotizaba a un fondo previsional de jubilación (Serafini et al., 2019, pp. 99-102). Este circuito de base contributiva excluye de la atención y previsión ante los riesgos a la fuerza laboral no empleada formalmente en vínculo de dependencia laboral.

El circuito contributivo de la política social a través del Instituto de Previsión Social (IPS) y del set de cajas fiscales alcanzaba en el 2020 sólo al 23,2% de la fuerza laboral (INE, 2021), excluyendo de su cobertura a la población rural y la ocupada informalmente de manera independiente, lo que indica que ésta no logrará retirarse del mercado de trabajo en su vejez con autonomía financiera y evitando el riesgo de caer en condición de pobreza.

El circuito no contributivo de la política social involucra la institución de asistencia social por medio de programas sociales de carácter público que no alcanzan a todos los que se encuentran desprotegidos en el sistema de riesgos, es decir, no alcanza a toda la población en situación de pobreza, a todos los niños y adolescentes insertos en el trabajo infantil y/o fuera de la escuela, a todos los adultos mayores en condición de indigencia ni a todos los hogares indígenas. Además, no existen programas de atención a las personas en actividades de cuidado (especialmente mujeres), ni programas específicos de impronta territorial (Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2019).

El objetivo de los programas de base no contributiva es otorgar un ingreso monetario (o en especie) a las personas para abordar una o varias de las dimensiones del sistema de riesgos. Como indica Serafini y otros (2019) el acceso a un ingreso permite adquirir bienes en el mercado y es un medio para el ejercicio de otros derechos como el de la salud y educación que exigen recursos para el traslado, la alimentación, la medicación, la vestimenta o los útiles escolares, entre otros gastos (p. 137).

El programa Tekoporã, primero de la política social asistencial desde el año 2005, en el 2020 otorgaba recursos como transferencias monetarias con corresponsabilidad a más de 164 mil familias, o sea unas 600 mil personas en el país (Zavattiero, 2022). Si bien no logra enfrentar directamente la situación de pobreza porque su monto es inferior a la línea de pobreza monetaria, impulsa empero cierta condicionalidad que coadyuva a la escolarización y a la concurrencia asistencial en salud para las familias en condiciones más adversas de pobreza. Además, es el único programa que se enfoca en las mujeres, aunque no compensa —lejos de ello— sus condiciones

desfavorecidas para generar ingresos debido a sus responsabilidades de cuidado, como se refirió anteriormente.

El programa Abrazo dirigido a la población infantil y adolescente en *situación de calle* tiene una cobertura que alcanzaba apenas 10.000 niños y adolescentes en el año 2018 (Serafini et al., 2019). Su principal objetivo es desalentar el trabajo infantil cuando este tiene lugar para cubrir los costos de reproducción (en especial de alimentación) de hogares de niños y adolescentes. Por ello, otro programa, de alimentación escolar y complemento nutricional, tiene el objetivo de contribuir a una adecuada nutrición mínima para asegurar el rendimiento académico y alentar la permanencia en la escuela de los niños y adolescentes. Sin embargo, la cobertura no alcanza la totalidad de la demanda: para el año 2017 la cobertura era de 72%, con cerca de un tercio que no era cubierto, además de que el programa no asegura una cobertura completa de los estudiantes de menos ingresos (Serafini et al., 2019, p. 80).

Por otra parte, la Pensión Universal para las Personas Adultas Mayores (PUPAM) atiende la población de 65 años y más de edad en situación de pobreza que carece de alguna cobertura provisional. El monto que transfiere pretende asegurar una mínima seguridad alimentaria, equivalente al 25% del salario mínimo vigente, pero está desconectado de una estrategia que atienda la asistencia en salud y asistencia de cuidado. En el año 2020 el PUPAM cubrió 219.780 personas de 65 años y más de edad, alcanzando el 41,4% del total de ese grupo etario (Zavattiero, 2022). Su focalización, empero, tiene serios problemas de ajuste ya que, en el año 2019, en los dos deciles de la población de menores ingresos quedaba fuera una media del 72% de la población meta, además de que, a pesar de que el área rural tuviera una cobertura más elevada, los beneficiados eran los de mayores ingresos (deciles 5 al 9) siendo sin embargo la pobreza más severa en el decil 1, donde el 89,7% de la población estaba fuera (Serafini et al., 2019).

La dimensión de género del sistema de riesgos no dispone de un programa específico de la política social, sea de base contributiva o no contributiva. Salvo el destino femenino de las transferencias monetarias del programa Tekoporâ, la compensación monetaria de las actividades de cuidado es inexistente y más aún lo es la profesionalización del cuidado a través de un sistema¹. En este sentido, la política del cuidado no integra ni siquiera las actuaciones públicas vigentes, aunque requiera de una urgente formulación, de manera a resolver tres dimensiones claves del sistema de riesgos: la vulnerabilidad infantil-adolescente, la vulnerabilidad del periodo adulto mayor y la vulnerabilidad de las mujeres en sus roles tradicionales no retribuidos.

La problemática institucional

Si la política social actual tiene alcance insuficiente en su cobertura sociodemográfica y una impronta reactiva ante el sistema de riesgos, los desafíos de inclusión de los diferentes grupos de

¹En el Congreso Nacional de la República del Paraguay quedó en suspenso el Proyecto de Ley “que Crea el Sistema Nacional de Cuidados (SINACUP)”. Véase: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/125027>

la población en un sistema integrado de protección social tienen tres principales aristas: i. reformar su financiamiento, ii. institucionalizar la articulación/coordinación de las actuaciones, iii. desanclar la política pública del sistema político clientelista. Las evidencias históricas dan cuenta de las vulnerabilidades, insuficiencias de cobertura y requerimientos de un sistema integral de protección, pero el factor político tiene aún más peso que la racionalidad pública en el cambio de las reglas de juego (North, 1995).

El financiamiento

En términos del financiamiento, la política social (y su potencial de convertirse en protección social) tiene dos problemas de base: la contribución y la redistribución. La contribución, porque las recaudaciones fiscales dependen fundamentalmente de una imposición tributaria regresiva –más de la mitad del total de los ingresos tributarios proviene de impuestos directos–, siendo esta modalidad un mecanismo extractivo de los sectores sociales desfavorecidos e incidiendo en su desfinanciamiento (Serafini, Borda y otros, 2019). Pero es también un problema de redistribución que, en la actualidad, no incide en la capacidad adquisitiva de los sectores afectados por los riesgos. Ante un cambio en la distribución de las cargas tributarias entre los sectores socioeconómicos (que se denomina cambio en la estructura fiscal), la desigualdad social tiene el potencial de reducirse en intensidad (Ortiz, 2020).

La política social vigente se limita al sistema previsional del mercado de trabajo formal, –que atiende solamente una quinta parte de la PEA ocupada– y a una actuación de servicios descoordinados y focalizados en sectores sociales fragmentados, impidiendo la institucionalización de un sistema universal de protección social. El financiamiento de los primeros, cuya fuente es la cotización individual, no se traduce en una ampliación de la base contributiva ni de las prestaciones. El financiamiento de los segundos, cuya fuente es el presupuesto fiscal, es irregular y de restringida expansión.

Como indica Serafini (2017), la tendencia de la inversión en protección social no contributiva –que consiste en los recursos incorporados en la función de *promoción y acción social* del presupuesto de gastos del Estado o “gasto social”– es irregular porque no se constatan modificaciones sustantivas de los indicadores y es difícil de estimar pues el seguimiento de la actuación pública no permite la trazabilidad de las asignaciones debido a los cambios en la programación presupuestaria.

Según la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE) del proyecto de diseño del sistema de protección social ¡Vamos!, los diferentes indicadores no se movieron significativamente de un año a otro entre el 2019 y el 2021, en parte por los efectos de la pandemia de COVID-19 y, en parte también, por las dificultades de trazabilidad de la acción pública en el sector institucional (2021; 2022).

Paraguay, a pesar de su evaluación como país de renta media a nivel internacional, se sitúa en América Latina como uno de los de menor inversión social por individuo y con menor impacto de

ésta en los indicadores de bienestar de la población (Serafini y otros, 2019). Si por la vía del mercado de trabajo la mayoría de la fuerza laboral no asegura las funciones mínimas de reproducción, el limitado financiamiento público restringe otros aspectos como el acceso al empleo, la crianza y el bienestar infantil, el subsidio integral de escolaridad, el acceso a la vivienda, el cuidado en la vejez y la invalidez, así como la retribución por el cuidado, quedando todos descubiertos por las instituciones de la política social o cubiertos sólo limitadamente (Ortiz, 2020)

Compartimentación, desbalance y desarticulación

La política social actual está compartimentada, desbalanceada y desarticulada. Que esté compartimentada quiere decir que, por una parte, los circuitos contributivos y no contributivos se gestionan y se regulan de manera separada y, por otra parte, las actuaciones se desentienden en sus incidencias e implicaciones recíprocas, contribuyendo a la fragmentación de la población inserta en el sistema de riesgos.

Está desbalanceada porque el peso que recae en las dimensiones no laborales del sistema de riesgos es muy elevado, es decir que el circuito de la política social de base no contributiva tiene escasa capacidad de autosustentación (no dispone de fuentes basadas en la cotización compulsiva), por lo tanto, depende exclusivamente del financiamiento público, con todo lo que ello conlleva presupuestaria, institucional y políticamente.

La desarticulación implica que la política social no se traduce en un sistema unificado y coordinado de actuación pública. La misma rectoría pública de la política social se caracteriza por su dispersión y descoordinación. Por una parte, están las entidades que administran el circuito previsional (contributivo) de jubilación de base, que se divide en seis y que incluye una entidad concerniente a los empleados y empleadores del sector privado (IPS) y otras cinco de sectores de la administración pública, más dos entidades de jubilación complementaria, también del sector público. Además, están las entidades de jubilación de base del sector privado y otras previsionales no contributivas (Montt, Schmidlin y Recalde, 2021). Así mismo están las entidades que administran el componente asistencial de salud, del sector privado y público: del primero con sanatorios y centros asistenciales de carácter empresarial, cuyo financiamiento es la cotización privada de los usuarios a un seguro de salud o la transferencia pública para la cobertura del seguro privado de salud de los funcionarios públicos; el segundo está segmentado en una entidad de titularidad pública administradora de los fondos de cotización de empleados y empleadores del sector privado del mercado de trabajo y, en contrapartida, el sistema de hospitales, centros de salud y unidades de salud familiar de titularidad pública con alcance universal pero cuyos usuarios son predominantemente las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Serafini et al., 2021, p. 119)

Por otra parte, están las entidades que gestionan el circuito no contributivo de asistencia social que, por lo general, son ministerios o algunos entes autárquicos. Los programas orientados a la infancia y adolescencia se dispersan en los ministerios de la Niñez y la Adolescencia, Salud Pública y Bienestar Social, Desarrollo Social, Educación y Ciencias. Los programas orientados a la

juventud se administran en la Secretaría de la Juventud, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como en el Servicio Nacional de Promoción Profesional (éste también segmentado respecto del Servicio Nacional de Capacitación Laboral). El programa orientado a la población mayor (PAM) está regido por el Ministerio de Hacienda. Tímidas actuaciones a favor de la población femenina se gestionan en el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Desarrollo Social. La actuación respecto de la población con discapacidad se canaliza a través de la Secretaría Nacional de Discapacidades. Los programas orientados a la población rural se subsumen en las actuaciones del Ministerio de Desarrollo Social (programas Tekoporâ, Tenonderâ, Tekoha y Apoyo a Pescadores), así como en los demás ministerios y entes arriba citados, mientras que las tímidas actuaciones hacia la población indígena se orientan desde el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Ministerio de Desarrollo Social (programas Tekoporâ y Tekoha).

La distorsión política

Hay un problema crucial en la instauración e institucionalización de un sistema de protección social. Por una parte, la extrema diversificación de organismos del Estado con funciones de rectoría de políticas públicas, financiadas insuficiente o estacionalmente, genera trabas legales de competencias sobre las dimensiones del sistema de riesgo que son atendidas de manera dispersa y descoordinada. Por otra parte, esta compartimentación lleva a una puja por los recursos en los procesos redistributivos con implicaciones clientelares cuyo principio subyacente es la captura del Estado por las élites económicas desde los inicios del proceso de democratización (Rojas y Ortiz, 2019; Serafini, 2017)

Esta distorsión no es menor porque partiendo del supuesto abstracto de que el problema de la instalación de una política pública integral de protección social responde meramente a un asunto técnico o financiero, que no depende de lo político, se negaría el hecho de que el corporativismo es un factor central en la institucionalidad pública. En efecto y de manera perversa, dicho rasgo reproduce la *feudalización* del Estado al condicionar la satisfacción económica y la inclusión social de la población a una lógica clientelar, restringiendo el control de las instituciones para el ejercicio de derechos (Stokes, 2005).

La dificultad de reformar el Instituto de Previsión Social, por ejemplo, tiene un fundamento político de considerable envergadura, en cuyo proceso intervienen no sólo actores político-partidarios, sino también corporativos como los sindicales y empresariales (éstos ligados al Estado a través del sistema de compras públicas), entre otros. Del mismo modo, la fusión de las cajas fiscales de jubilaciones y pensiones de la administración pública y entes autárquicos constituye otro problema cuya reforma se hace difícil dados los intereses corporativos en el seno de las instituciones y entidades. Sin embargo, un sistema previsional unificado es urgente.

En lo concerniente a un sistema que enfrente integralmente la problemática del riesgo sistémico y no los intereses sectoriales, así como resuelva la persistencia de las instituciones compartimentadas, es necesario un diagnóstico integral de las entidades administrativas y sus competencias

jurídico-políticas para su redefinición, de modo a constituir una instancia articuladora y coordinadora de la política pública de protección y que institucionalice una rectoría pública competente y sistémica. Este es el desafío de lo que Zavattiero (2022) denomina la *economía política de la protección social*.

CONCLUSIONES

La naturaleza de los programas sociales del circuito no contributivo de la política social paraguaya da cuenta de que no aseguran la cobertura integral debido a su desarticulación, los problemas de focalización y, fundamentalmente, sus deficiencias institucionales. Al no haberse consolidado como un sistema de protección social integral, la política social no incide de manera gravitante en la mitigación de riesgos ni en la reducción de las desigualdades estructurales. Si bien la pobreza monetaria registró disminuciones, subsisten amplias vulnerabilidades desatendidas. Por lo tanto, la condición de viabilidad de este sistema radica en resolver los nudos críticos de su institucionalidad pública.

En este sentido, la transición hacia un sistema de protección social efectivo en Paraguay exige la reconfiguración de tres pilares institucionales interconectados: sostenibilidad financiera y redefinición fiscal, coordinación e integración frente a la fragmentación y autonomía institucional frente a la distorsión política.

Sostenibilidad financiera y redefinición fiscal: la estructuración del financiamiento requiere transitar hacia un esquema progresivo basado en el principio de *solidaridad institucional*. Este principio faculta la transferencia de recursos desde los sectores con mayores ingresos hacia los vulnerables, dotando de un carácter proteccionista a las acciones asistenciales. Este mecanismo complementa el sistema de repartición de la inserción formal y viabiliza lo que aquí se denomina *solidaridad vincular*, orientada a retribuir y reconocer las actividades de cuidado históricamente feminizadas. Como señalan Serafini et al. (2021), la política fiscal es el eje transversal que determina la viabilidad e integralidad de las políticas laborales, proteccionistas y de cuidado.

Coordinación e integración frente a la fragmentación: Para contrarrestar la compartimentación y el desbalance del sistema, se argumenta la necesidad de una coordinación institucional regida por el principio de *subsidiariedad*. Este enfoque permite delimitar competencias jurídicas y capacidades institucionales de manera que una entidad rectora asuma la conducción central de un pilar de protección, delegando funciones de manera temporal y controlada solo cuando las capacidades sectoriales sean insuficientes, resguardando así la autoridad pública y la toma de decisiones.

Autonomía institucional frente a la distorsión política: El desmontaje de las dinámicas corporativas y clientelares que atraviesan la política social se sustenta en la promoción de una *autonomía relativa* del Estado (Weber, 1996). Esto demanda no solo la profesionalización del servicio civil en todas las etapas del ciclo de la política pública, sino también la implementación de sistemas independientes y vinculantes de fiscalización, monitoreo y evaluación de la equidad y eficiencia de las prestaciones.

En conclusión, el régimen de protección social paraguayo, cuyo proceso de institucionalización inició formalmente en 2019, mantiene un alcance limitado que solo cubre a una cuarta parte de la población, fenómeno estrechamente vinculado a las elevadas tasas de informalidad laboral y a la debilidad de los ingresos salariales. La falta de institucionalización de la solidaridad a través de la protección social responde a que esta desafía la estructura de poder vigente. La implementación de un sistema integral requiere tensionar la estructura fiscal –núcleo de la captura del Estado por grupos fácticos–, romper las lógicas feudales de las competencias ministeriales y neutralizar el clientelismo. Solo mediante el fortalecimiento de la calidad institucional y la inversión orientada a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza será posible dotar de contenido democrático al Estado social de Derecho.

Disponibilidad de los datos de la investigación: Los datos que respaldan los hallazgos de esta investigación y que no se encuentran sujetos a restricciones derivadas de acuerdos de confidencialidad o disposiciones normativas podrán ser proporcionados por el autor de correspondencia, previa solicitud razonable realizada a través del correo electrónico correspondiente: luis_ortiz@facso.una.py

COMENTARIOS DE EVALUACIÓN

Este artículo fue sometido a un proceso de evaluación a través de revisión por pares en modalidad anónima, de acuerdo con la política de transparencia editorial de la revista. Los revisores, que participaron de manera anónima en este proceso, dieron su consentimiento para la publicación de los comentarios emitidos durante la revisión.

Comentarios de evaluación 1: El artículo aborda un problema relevante para el debate sobre política social en Paraguay, sobre la distancia entre la existencia formal de un sistema de protección social y su efectiva institucionalización como política pública integral. Sin embargo, requiere modificaciones mayores para fortalecer su marco teórico, incorporar una metodología explícita, mejorar el tratamiento de género, niñez, discapacidad, territorio y pueblos indígenas, precisar la categoría de sistema de riesgos, actualizar o verificar evidencias y reformular las conclusiones como una síntesis analítica de hallazgos, límites, consecuencias teóricas y aplicaciones prácticas. Se adjuntan sugerencias.

Comentarios de evaluación 2: El manuscrito aborda una problemática de interés relevante. No obstante, es necesario el ajuste del manuscrito teniendo en cuenta que existen afirmaciones que no tienen la referencia correspondiente, falta incluir la metodología utilizada. En general se debería revisar la redacción para su publicación. Se remiten los puntos para ajustar previa publicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (2012). *Estudio de prevalencia de la discapacidad en la Región oriental del Paraguay*. Asunción: Delta/JICA
- Asistencia Técnica del Proyecto de Diseño del Sistema de Protección Social (2023). *Identificación de oportunidades de Cooperación en Protección social orientada al Pilar II (inserción laboral y productiva)*. Asunción: Inédito.
- Bubak V., Sanabria M., Sánchez Bernal S. y Medina N., (2018). Perfil nutricional de niñas y niños indígenas menores de cinco años del Paraguay y su asociación con factores socioeconómicos y otros determinantes sociales, Encuesta de Hogares Indígenas 2008. *Pediatría*, vol. 45, N° 1, Enero–abril, pp. 25-36.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica delariado*. Paidós.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos–Paraguay (2017). *Principales Resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Demellenne, D. (Coord.) (2010). *Marco teórico y metodológico del diagnóstico participativo en comunidades indígenas*. Asunción: SAS.
- De Oliveira, O., y Ariza, M. (1997). División sexual del trabajo y exclusión social. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género*, 3(5), 11-23.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Alfons Magnànim.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022). *Estudio Niños, Niñas y Adolescentes Fuera de la Escuela: Perfiles y Barreras de Exclusión educativa en Paraguay. Resumen Ejecutivo*. Asunción: UNICEF (Inédito).
- Gabinete Social de la Presidencia de la República–Paraguay (2019). *Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023)*. Asunción: UTGS/UE.
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición–Paraguay (2020). *Monitoreo y Evaluación Nutricional 2020*. Asunción: SISVAN/INAN
- Instituto Nacional de Estadística–Paraguay (2022). *Población adulta mayor. Resultados de la Encuesta permanente continua de Hogares 2021*. Fernando de la Mora: INE,
- Instituto Nacional de Estadística–Paraguay (2022). *Población Juvenil. Resultados de la Encuesta permanente continua de Hogares 2021*. Fernando de la Mora: INE.
- Instituto Nacional de Estadística–Paraguay (2022). *Estadísticas de Género. Resultados de la Encuesta permanente continua de Hogares 2021*. Fernando de la Mora: INE.
- Instituto Nacional de Estadística–Paraguay (2021). *Indicadores de Población con Discapacidad*. Fernando de la Mora: INE.
- Instituto Nacional de Estadística–Paraguay (2020). *Indicadores de Población Indígena 2017*. Fernando de la Mora: INE.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social–Paraguay (2017). *Indicadores básicos de Salud con Información Estadística Nacional, 2016*. Asunción: MSPBS

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social–Paraguay (2021). *Plan Nacional de Empleo 2022-2026*. Asunción: MTESS/OIT.
- Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE) (2022). *Informe de Seguimiento del Sistema de Protección Social 2021*. Asunción: UTGS.
- Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE) (2021). *Informe de Seguimiento del Sistema de Protección Social 2020*. Asunción: UTGS.
- Montt G., Schmidlin C. y Recalde M. (2021). *La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19*. Santiago: OIT.
- North D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países del Cono Sur. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2021). *Estudio Regional Comparativo Explicativo 2019*. Santiago: LLECE/UNESCO.
- Ortiz, L. Rojas S., Goetz K. (2021). *La vulnerabilidad ante la incertidumbre. La situación de la población infantil y adolescente durante la pandemia de COVID-19 en Paraguay*. Asunción: ICSO/Arandurâ.
- Ortiz, L. (2020). Estructura fiscal y protección social: economía política de los privilegios en Paraguay. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 5, 11-23.
- Ortiz, L.; Goetz, K., Gache, C. (2020). Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su área metropolitana. *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol XXV, nº 1.290, pp.1-27.
- Ortiz, L. y Rojas, G. (2019). Élite empresariales y proceso de democratización en Paraguay. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXIII, n.º 65, pp. 199-220.
- Schumpeter, J. (1918). Die Krise des Steuerstaats [La crisis del Estado fiscal]. *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*, 4, 1-74.
- Serafini, V. Borda D., Zavattiero C., De Leon M.J., Montalto B., Ovando F. (2021). *El pilar contributivo de la protección social en Paraguay. Principales características y desafíos*. Asunción: CADEP.
- Serafini, V. Imas V., Riera F., Montalto B. (2019). *La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*. Asunción: CADEP.
- Serafini, V. Borda D., Imas V., Cresta J., García L. (2019). *Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo*. Asunción: CADEP.
- Serafini, V. (2017). *Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política*. Asunción: CADEP.
- Serafini, V. (2017). Élite y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio. Asunción: Decidamos.

-
- Stokes, S. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with ethnographic evidence. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325.
- Unión Europea (2020). *Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2021–2027*. Bruselas: UE
- Weber M. (1996). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zavattiero, Claudina. (2022). *La economía política de la protección social en Paraguay*. Santiago: OIT.
- Zavattiero, Claudina. Serafini, Veronica; Rodríguez Sobral, Ernesto José; Rivarola, Mirtha (2016). *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*. Asunción: UNFPA.