

Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay

Stella Mary García¹

Para hablar del Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay, ubicaremos algunos aspectos económicos, políticos y sociales de este país con modalidad de narración histórica, no haremos un balance bibliográfico y nos detendremos en conceptos debido a que, el objeto de este artículo es comunicar brevemente el tema, en los diferentes momentos del periodo aquí desarrollado (década del 30 al 90).

Es importante aclarar que; este corte temporal corresponde al año en que se crea el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en Paraguay (1939) que abre una oficina de Servicio Social. Esta instancia del Estado, en años posteriores desarrolla programas sociales, hasta sufrir alteraciones substantivas en su estructura, responsabilidades institucionales e incidencia en las Políticas Sociales de este país, en la década del 90, que es la década de cierre del periodo aquí desarrollado.

Producción primaria y modelo de Estado que pretende modernizarse: Extraña conjugación.

Mientras que en Europa en los años 30 existía un crecimiento de la ideología fascista y del keinesianismo 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 y controla la economía, cumpliendo el papel que le correspondía en el contexto capitalista internacional.

¹ Lic. en Trabajo Social por la UNA IAB, Ms en Trabajo Social con área de concentración en Movimientos Sociales, Políticas Sociales y Ciudadanía, por la UFRJ-Brasil.

El carácter tardío del desarrollo en Paraguay, obligaba en el contexto del capitalismo internacional, a desarrollar fuerzas productivas, debido a que el sector privado no contaba con la capacidad para hacerlo.

El sector privado era productor primario auxiliar de los enclaves extranjeros. Las fuerzas más visibles eran los enclaves y la oligarquía, que, se resistió al movimiento cívico militar desarrollado en 1936.

Se conforma una oligarquía criolla que, concordando con los enclaves del capital extranjero desestabiliza cualquier iniciativa que no le sea funcional.

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 y esto 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.

Los procesos hasta aquí señalados, representan origen y resultado de momentos muy significativos en estas décadas, tales como:

- La aparición de un movimiento de reformas en 1936 que implanto medidas tales como la reforma agraria, reformas laborales, de la educación, control de las compañías extranjeras y reestructuración del Estado.

- La expulsión de paraguayos/as a la Argentina, debido a la estructura agraria de baja productividad y la aun escasa demanda externa.
- La fundación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar social y la disposición a través de la cual pasan a depender de este ministerio todos los programas de asistencia y beneficencia del país. 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.
- El establecimiento del estatuto agrario (1940) que formula la legislación de los derechos del pueblo sobre la tierra, el papel dominador del Estado sobre el territorio nacional y la formación del Dpto. de tierras y Colonias como parte del Instituto de Reforma Agraria.
- La creación del Instituto de Provisión Social y la implantación de una legislación social (1943) que contempla asuntos específicos referentes a la salud, maternidad, jubilaciones etc.
- La creación del Ministerio de Justicia y Trabajo, entre otros.

Es en este contexto que surgió el Trabajo Social como profesión y desarrollo su primera década de formación y participación en las políticas sociales del Paraguay, con características tales como; la formación para ser "Visitadora polivalente de higiene" coincidiendo con la presencia del movimiento medico higienista en el ámbito internacional y nacional.

Por tanto, las materias estudiadas en la formación de las pioneras del Trabajo Social paraguayo, fueron entre otras; Higiene individual pública y escolar, Economía doméstica, Sociología, Liturgia, Dogma y Moral,

Educación de la castidad, Normas Sociales de Urbanidad etc. Con esto notamos que el ideario conservador y rígido que se desarrollaba en nuestras pioneras, otorgó a la profesión en su génesis y proceso de institucionalización, un perfil que no pensaría en cuestionar el orden económico y social vigente. También para estudiar, debían acreditar un certificado firmado por tres señoras de “reconocida honorabilidad” que acredite buena conducta. Durante las décadas del 40 y 50 las funciones de la visitadora polivalente de higiene, se desarrollaba preferentemente en hospitales, centros de salud etc. y consistían básicamente en “orientar” “educar” a las madres con respecto a la higiene y en consecuencia “los valores” que desarrollarían en sus hijos.

Tutela extranjera y políticas sociales impuestas 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. El Estado administró, basado en la política de puertas abiertas al capital internacional, ofreciendo mano de obra barata, bajos precios de los recursos productivos, tierra, insumos etc.

Las políticas públicas en materia de créditos, orientaron al financiamiento de cultivos comerciales y concomitantemente, la expansión del capital comercial, apoyando el proceso de modernización.

La asistencia del Banco Mundial orientaba los "Programas de Desarrollo Integrado", según el cual la tierra debería ser comprada e vendida como mercadería, incluyendo las antiguas propiedades comunales.

Una de las características marcantes de la economía paraguaya en la década del 60, 70 y 80, fue el predominio rural y la dependencia de la población paraguaya, la ocupación ligada directa e indirectamente al sector productivo primario (lo que explica el lento ritmo de crecimiento urbano hasta 1974), la dinamización del período 1975-1980, fue muy significativa, porque permitió por primera vez, ampliar el mercado interno y el trabajo asalariado en el Paraguay.

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, modificó la relación urbano-rural, por el incremento de la población urbana.

Para la conformación de la clase media urbana asalariada la ampliación de la esfera estatal fue decisiva por la extensión del empleo público, que en 1982 absorbía 8% de la población económicamente activa, mientras que el asalariamiento del sector privado alcanzaba a 6,6% de la población económicamente activa.

Después de la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Itaipu, vino la depresión, y el gobierno paraguayo pensó que otro proyecto hidroeléctrico binacional, esta vez con Argentina, produciría una reactivación de la economía, pero no fue así. Esto también coincidió con un período de inundaciones e sequías en Paraguay y también disminuyó la producción agrícola y con todo eso, el inicio de los años 80, fue de mucha la pobreza en el Paraguay. En este proceso gran parte de la población campesina, migró para Argentina, país que aunque atravesó dificultades económicas, siempre (salvo en la actualidad) fue más atrayente que Paraguay, en cuanto a pago al servicio doméstico y actividades de mando medio.

Estados Unidos, que colocó su foco de atención todavía en esa década, en la "lucha anticomunista" en este país y otros del sur, en América

Central se mostraba mucho más crítico que en otras épocas cuando los abusos del gobierno en el área de los derechos y la coyuntura internacional estaba cambiando y por primera vez el gran aliado de Stroessner, Estados Unidos, daba las espaldas a los pedidos de ayuda del gobierno paraguayo.

Aun así, conviene recordar que en décadas atrás, entre los principales programas o proyectos sociales norteamericanos desarrollados se encuentran:

- La fundación Rockefeller, se comprometió con el Departamento de Higiene y Asistencia Pública (antes de ser Ministerio de Salud Pública y Bien Estar Social) a ofrecer las condiciones necesarias para la campaña de control de parasitosis intestinal (1923).
- Se renueva el pacto con esa fundación, de tal forma a proseguir por cuatro años más, la campaña anteriormente mencionada (1928).
- En 1932, con la ayuda de esa fundación, se inicia la campaña contra la fiebre amarilla.
- En 1939 (año de fundación de la Escuela de Visitadoras Polivalentes de Higiene) Paraguay, realiza su primer préstamo de Estados Unidos EXPORT – IMPORT BANK, en condiciones aun existentes hoy (con algunas alteraciones) en los préstamos que representan la deuda externa. Este préstamo fue de 3,5 millones de dólares, para construir caminos.
- La Childrens Bureau de Washington visitó la Escuela de Visitadoras Polivalentes de Higiene en 1940 e inició el asesoramiento de esta profesión, en Paraguay.
- El SCISP Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública creado en 1942, trabajó con el Ministerio de Salud Pública.
- El STICA Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola creado en 1942, trabajó con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- El SCIDE Servicio Cooperativo Interamericano de Cooperación, creado en 1945 trabajó con el Ministerio de Educación.
- Posteriormente todos estos institutos, pasaron a depender del IIAA Instituto de Asuntos Interamericanos, de Washington, liderado por Nelson Rockefeller².
- El gobierno de John F. Kennedy, impuso en el contexto de la guerra fría y por la amenaza de la revolución cubana, en la década del 60 la “Alianza para el progreso” asistiendo a los países con este y posteriormente con la AID, Agencia para el desarrollo Internacional.

En los años 80 Paraguay recibió ayuda, principalmente de Francia destinada a modernizar la compañía que creó la Planta Nacional de Acero (ACEPAR). También Japón ofreció ayuda financiera, para construir dos aeropuertos en ciudades fronterizas tales como "*Puerto Presidente Stroessner*" (hoy Aeropuerto de Ciudad del Este) y "*Pedro Juan Caballero*".

Después de la primera mitad de la década del 80, el equipo económico del gobierno anunció el "*Plan de Impulso Económico*", que prometía reforma impositiva y medidas de aumento en la recaudación pública, modificando el sistema de tasa de cambio y la moneda extranjera, además de las reformas bancarias y monetarias. La desvalorización del guaraní, fue el argumento para aumentar los precios de los servicios básicos, tales como agua, electricidad y teléfono.

A pesar de esas “ayudas financieras” no se resolvieron problemas de fondo en la economía paraguaya y Stroessner hasta su caída, insistía en el discurso de "*Paz, Trabajo y Bienestar*", en el país.

En 1989, cae la dictadura stronista, inaugura además de la transición a la democracia, modalidades de atención y enfrentamiento a los problemas sociales diferentes a las anteriormente conocidas.

² Todas las informaciones relativas a los programas norteamericanos, fueron extraídas del Documento escrito por Glasman (1992).

Los años 80 y 90, muestran un proceso de privatización de las cinco primeras empresas públicas, en sociedades anónimas, comenzando con la Flota Mercante del Estado, el Ferrocarril Carlos Antonio López y Aceros Paraguayos³. Esto, entre otros procesos económicos conducía al Paraguay a la integración al MERCOSUR y a partir de 1995, las tasas externas comunes a los cuatro países miembros, llevaron a negociaciones conjuntas para tratar cuestiones comunes, como la implantación de reformas, caracterizadas por buscar la inversión y acumulación del capital privado a través de ordenamientos importantes, tales como la ley de privatizaciones, de reforma tributaria, la creación de la dirección gral. de grandes contribuyentes otorgando garantías a inversores extranjeros.

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

Al ir concluyendo; detengámonos escuetamente en el Trabajo Social paraguayo.

Se identifican momentos tales como, el origen del Trabajo Social en Paraguay, que está marcado por un contexto de crecimiento de la población rural como característica que no se perfilaba la creación de industrias o grandes fabricas como en los demás países de la región con desarrollo más acelerado, aunque esto no implicó inexistencia de trabajadores asalariados, ni la génesis del Departamento que en el ámbito estatal, atendería la problemática social nacional, mas tarde denominado Bienestar Social. Las peculiaridades de las políticas sociales de asistencia: en lo cual el papel del Estado paraguayo y la cuestión social en este país son muy importantes para interpretar al Trabajo Social.

³ Según Molinier, 1992)

El origen del Trabajo Social en Paraguay, íntimamente relacionada a la inauguración de un Estado de Bienestar sintonizado con los mandatos internacionales, pero con fuertes adopciones de patrones clientelistas del contexto de la dictadura militar lo cual impone pautas concretas en la profesión del Trabajo Social y en los beneficiarios de los Servicios Sociales (1939 a 1970).

Los cuestionamientos a las políticas sociales de asistencia y al papel del Estado por parte de la categoría profesional intentando redefinir nuevos modelos de acción, con elementos recogidos del debate reconceptualizador, que se desarrolla en el contexto de la transición democrática en Paraguay (con expresiones iniciales desde la primera mitad década del 80 y evidenciada más claramente en 1989 con el inicio de la transición democrática).

El debate contemporáneo en el Trabajo Social paraguayo, que incorpora los aportes de la madurez de aquel movimiento reconceptualizador en el continente cuyo ideario solo puede ser re pensado hoy, a la luz de las grandes alteraciones de la cuestión social en sus refracciones y en la precarización de la vida, lo cual se expresa más claramente en las grandes modificaciones en el mundo del trabajo, así como en un Estado más débil en garantías, al igual que una sociedad civil relativamente precaria en los mecanismos de enfrentamientos de sus necesidades.

Esto supone la necesidad de rigor en mediaciones teórico –metodológicas para intervenir en la realidad, con claridad en cuanto un proyecto de profesión que debe ser re armado en su aspecto teórico - metodológico y ético - político.

También supone alianzas con los movimientos sociales y una tarea fundamental que en Paraguay esta en sus inicios, y es fortalecimiento de las instancias académicas y gremiales en proyectos de capacitación superior, las cuales pueden y deben tener presencia no solo en la ejecución terminal de las políticas sociales, sino en la elaboración de las mismas.

En el debate actual, predomina la idea de que la profesión del Trabajo Social no se auto explica, que es imprescindible la apropiación de las matrices de la teoría social, en especial de la perspectiva crítica, así como de investigaciones sobre la realidad que permitan revisar y recrear alternativas de intervención profesional. En este sentido la capacitación permanente en la dirección de apuntar a Post Grados de Especialización y otras modalidades de capacitación posibles.

También está instalado el debate de que, la incorporación de la “nuevas herramientas” hoy propuestas por la Gerencia Social, tales como la Planificación Estratégica, el trabajo en Redes, el análisis de los involucrados, el estudio de escenarios etc., no tecnicistamente. En este sentido, es el método de conocimiento el que determina el aspecto fundante de la intervención y no la herramienta utilizada. Por tanto, se valorizan las herramientas hoy difundidas, sin desestimar la validez del método dialéctico como alternativa que ubica las contradicciones del orden solitario, posibles de modificaciones y los caminos a recorrer. Se entiende que, este debate contemporáneo en el Trabajo Social paraguayo, incorpora los aportes de la madures de aquel movimiento reconceptualizador en el continente cuyo ideario solo puede ser re pensado hoy, a la luz de las grandes alteraciones de la cuestión social en sus refracciones y en la precarización de la vida, lo cual se expresa más claramente en las grandes modificaciones en el mundo del trabajo, así como en un Estado más débil en garantías, al igual que una sociedad civil relativamente precaria en los mecanismos de enfrentamientos de sus necesidades.

Bibliografía

Arditi B.: "*Adiós a Stroessner: La Reconstrucción de la Política en el Paraguay*", R. P Ediciones, Asunción, 1992.

Caballero E.: "*América Latina, algunos aspectos de las transformaciones mundiales contemporáneas*", in "Perspectiva Internacional Paraguaya", CEPES, Asunción 1989, pág. 122-127.

Durán M.: "*La Iglesia en el Paraguay: Una Historia Mínima*", R. P Ediciones, Asunción, 1990.

Flecha A.: "*Nueva proyección de la política internacional del Paraguay*" in; Perspectiva Internacional Paraguaya, CEPES, Asunción, 1989, pág. 34-99.

Fogel R.: "*La invasión de tierras: Una respuesta campesina a la crisis*"; in Los Movimientos Sociales en el Paraguay, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES), Asunción 1986, pág. 27-89.

Gaona F.: "*Los Trabajadores del Paraguay*" (mimeo) Banco Paraguayo de Datos (BPD), Asunción, 1967.

García M del C., Pozo, Coronel e Duarte.: "*Rescatando nuestra historia*"; 24 de agosto de 1989, Revista "*La Cuestión es*", Órgano estudiantil del CETS.(Centro de Estudiantes de Trabajo Social) N°4. Asunción, 1993, pág. 9.

Glasman.: "*Historia de la Asistencia de los Estados Unidos al Paraguay: 1942-1992*", Embajada de Los Estados Unidos, USAID, Asunción, 1992.

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

Iamamoto M. e Carvalho R.: *“Renovação e Conservadorismo em Serviço Social”*, Ensaio Críticos, Cortez, São Paulo, 1992.

Molinier L.: *“Paraguay en Torno al Nuevo Modelo de Acumulación y sus Tendencias”*, Tesis de Grado, UNAM, México Distrito Federal, 1983.

-----: *“Un Proyecto de Desarrollo Alternativo”*, 1º congreso de ONGs. Sobre Desarrollo Económico en Paraguay. CIDE (Colectivo Interdisciplinario de Desarrollo Educativo), Asunción, 1991.

Netto J. P.: *“Capitalismo Monopolista e Serviço Social”*, Cortez, São Paulo, 1992.

Palau T.: (compilador) *“Problemas de Tierra en el Paraguay y Políticas de Desarrollo”*, Comité de Iglesias Dpto. de Estudios (mimeo), Asunción, 1984.

Documentos:

Doc. No.1: *“Memoria de la Escuela Polivalente de Visitadoras de Higiene”*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social MSP y BS., Instituto Dr. Andres Barbero (IAB), Asunción, 1943.

Doc. No.2: *“El Servicio Social en el Paraguay y las obras Sociales”*, Instituto Dr. Andres Barbero (IAB), Escuela de Servicio Social, Asunción (sem data).

Doc. No.3: *“Programa de Deontología”* Prof. Juan R. Moleon Andreu, IAB Asunción (sem data).

Doc. No.5: *“Resumen de las principales actividades de la ESS. Presentado por las Señoritas Ana María Morinigo y Nelida Barrios”*. IAB, Asunción, 1955.

Doc. No. 6: *“Seminario Nacional de Servicio Social” Asociación de Visitadoras del Paraguay, Instituto Dr., Andres Barbero, Escuela de Servicio Social”*. Com a Assistente Social Marina Córdoba de Ferreira. Ex. Consultora das Nações Unidas para o Bemestar Social no Paraguay. Tema: *“Filosofía de la Supervisión”*, Asunción (sem data)

Doc. No.7: "*Origen y Posición actual de la ESS. Del IAB*". Asunción 1962.

Doc. No.8: "*Plan de Estudios de la Escuela de Servicio Social*", Asunción 1972

Doc. No, 9 "*Modificación del Plan de Estudios Escuela de Servicio Social*",
Asunción 1978

Doc. No. 10 "*Plan de Estudios de la Escuela de Servicio Social*", Asunción, 1989.