

ARTÍCULO ORIGINAL

NUEVOS ABORDAJES METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PARAGUAY. CONOCIMIENTO, DESCOLONIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN COMO EJES ESTRUCTURADORES

NOVAS ABORDAGENS METODOLÓGICAS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARAGUAI. CONHECIMENTO, DESCOLONIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO COMO EIXOS ESTRUTURANTES

Luis Felipe Bastidas Aguilar*

Resumen: El Paraguay se encuentra dentro del grupo de países latinoamericanos con mayores tasas de crecimiento económico en los últimos años. Sin embargo, presenta algunas características socioeconómicas similares a otros países de la región, en tanto insertos de manera dependiente en un mismo sistema económico global, con importantes asimetrías y desigualdades territoriales. Dichas asimetrías deben ser abordadas por la acción pública, para reorientarse y armonizarse con las necesidades sustanciales de sus pobladores, buscando reestablecer derechos invisibilizados por la globalización. En ese marco, la regionalización impulsada por el MERCOSUR se presenta para el Paraguay como una *ventana de oportunidad* para la construcción de teorías y prácticas novedosas, que apunten a la superación de problemas desde una perspectiva alternativa. El Paraguay, como país miembro del MERCOSUR, puede hacer caudal de su importante crecimiento económico y transformarlo en mejoras de desarrollo social. Pero para lograrlo, se requiere de la estructuración de una visión alternativa y descolonizadora de la acción pública, que contribuya a superar el eurocentrismo y otras concepciones exógenas que, en la actualidad, influyen considerablemente en la búsqueda de alternativas que permitan superar las asimetrías sociales. El presente artículo enfatiza la importancia de visibilizar el conocimiento propio, endógeno, sobre los procesos de agendamiento, formulación y evaluación de políticas públicas, proporcionando aportes para suministrar un enfoque de análisis de las *policy* más cercano a las necesidades y a los satisfactores comunitarios.

Palabras clave: decolonización, acción pública, endogénesis, realidad latinoamericana, integración.

Resumo: O Paraguai está entre o grupo de países latino-americanos com as maiores taxas

* Universidad de Nariño, Colombia.
Email: luisfe888@gmail.com
Recibido: 29/04/2017. Aceptado: 08/07/2017.

de crecimiento económico nos últimos años. No entanto, apresenta algumas características socioeconômicas semelhantes a de outros países da região, na medida em que depende do mesmo sistema econômico global, com significativas assimetrias e desigualdades territoriais. Essas assimetrias devem ser abordadas pela ação pública, para reorientar e harmonizar as necessidades substanciais de seus habitantes, procurando restabelecer os direitos significativos pela globalização. Neste contexto, a regionalização promovida pelo MERCOSUL é apresentada ao Paraguai como uma janela de oportunidade para a construção de teorias e práticas inovadoras, visando a superação de problemas a partir de uma perspectiva alternativa. O Paraguai, como país membro do MERCOSUL, pode aproveitar seu importante crescimento econômico e transformá-lo em melhorias no desenvolvimento social. Mas, para conseguir isso, é necessária a estruturação de uma visão alternativa e descolonizada da ação pública, que contribui para a superação do eurocentrismo e outras concepções exógenas que, no presente, têm uma influência considerável na busca de alternativas para superar as assimetrias sociais. Este artigo enfatiza a importância de tornar visível o conhecimento endógeno sobre os processos de agendamento, formulação e avaliação de políticas públicas, fornecendo contribuições para fornecer uma abordagem de análise de políticas que esteja mais próxima das necessidades e da satisfação da comunidade. **Palavras-chave:** decolonização, ação pública, endogeneidade, realidade latino-americana, integração.

I. Introducción

La necesidad de priorizar la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. (MERCOSUR, 2011, p. 18)

La constitución de 1992 establece que la República de Paraguay es un Estado Unitario con división de poderes, un Estado social de derecho, indivisible y descentralizado, que adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. En cuanto a sus habitantes, al igual que muchos países de la región, Paraguay abarca un territorio con un número considerable de población campesina. De acuerdo a Garmendia (2015), Paraguay tiene el índice de concentración de tierras

más alto de América Latina, y por lo tanto el conflicto por la tierra es la gran lucha sobre la que se teje su historia. De acuerdo al censo agropecuario de 2008, el 2,6% de los propietarios concentra el 85,5% de las tierras, mientras que el 91,4% de los campesinos dispone del 6% de la superficie agrícola; el autor afirma que “La figura del enemigo interno genera daños colaterales a la población campesina olvidada por las políticas públicas” (p. 22).

Según el documento “Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias

y retos de intervención” (Ministerio de Hacienda, 2013), el Ministerio de Hacienda argumenta que las “asimetrías entre las diferentes subregiones del país precisan políticas públicas específicas, principalmente en cuanto a la oferta de servicios e infraestructura social, para tender hacia una equidad social y territorial” por lo tanto los territorios más distantes con relación a la capital del país: Asunción, son los que requieren suma intervención.

Las asimetrías que se identifican en las zonas o regiones, presentan niveles desiguales de dotación de infraestructura y equipamiento asociado a tal o cual política pública. Por lo tanto, identificar que “el territorio nacional presenta condiciones heterogéneas crecientes, es el primer paso para orientar mejor las intervenciones futuras” (Ministerio de Hacienda, 2013, p. 107).

Contrapuesto a lo anterior, en el panorama del país sobresalen medidas de gobierno que se implementan para superar las asimetrías. En concordancia, en el 55° periodo de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) (La Nación, 10 de febrero de 2017), el cual sesionó bajo el tema: “Estrategias para la erradicación de la pobreza para alcanzar el desarrollo sostenible para todos”, se expusieron los avances en los programas Tekoporã, el Programa de Alimentación Escolar, el de Pensiones para Personas Adultas Mayores, el Programa Tenonderã de Inclusión Económica y Productiva, entre otros.

Se debe agregar que, según el Banco Mundial (5 de octubre de 2016) en Paraguay se han realizado esfuerzos para

optimizar la recaudación de impuestos y “modificar la composición del gasto público hacia la inversión”, no obstante “los niveles de tributación siguen siendo bajos y la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, inadecuados”, así dicha entidad concluye que se presentan “desafíos para mejorar la gobernabilidad, el clima de negocios y la formalidad”.

Aunque se han presentado avances en el tema social y se hacen evidentes las reformas programáticas como el acceso gratuito a la atención primaria de salud, la educación básica y la expansión de los programas de transferencias condicionadas para beneficiar a las poblaciones vulnerables, los altos niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo problemas importantes para el desarrollo en esta parte del continente americano.

En el artículo “Violencia simbólica en formulación de políticas públicas” (López & Taboada, 2015) se demuestra que en el Plan Estratégico de Salud -PES- se hace inclusión de los grupos poblacionales vulnerables como las “personas con discapacidad, adultos mayores, y pueblos originarios en situación de pobreza” pero que el discurso “no se articula con el eje estratégico que propone hacer foco en determinantes sociales de la salud, género e interculturalidad”. Según los autores, mientras no se incluya el enfoque de derechos en las políticas públicas, en el caso particular del sistema de salud en Paraguay, se da apertura a un relato estatal violento ya que no validan los impactos reales, con avances o impactos positivos visibles sino todo lo opuesto: a través de metas e indicadores de progreso. En este sentido, la prensa aporta nociones a la realidad del país

concluyendo que “el problema de fondo de Paraguay es la educación, la salud y la generación de trabajo” (La Nación, 16 de febrero de 2016).

Sin embargo, es ese escenario, el MERCOSUR aparece como una de las oportunidades con las que cuenta Paraguay, en tanto un marco orientador de todos los esfuerzos regionales para el logro de una integración justa y equitativa. Uno de aquellos esfuerzos ha sido la implementación del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social), que representa para esta organización “la búsqueda de líneas de convergencias en políticas públicas regionales”. Propósito que la República de Paraguay, hace resonancia por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2030 (Presidencia de la República, 2014).

Lo dicho hasta aquí supone que tanto para la República de Paraguay como para MERCOSUR, es un principio fundamental el diseño y evaluación de políticas sociales que afirmen a la familia y a los sectores excluidos de la sociedad civil, en una perspectiva de derechos y participación transformadora en dichos escenarios. Por lo tanto, en el presente artículo, con el fin de complementar este principio, se expone una reflexión dirigida en torno a la función de la acción pública y a la búsqueda de su descolonización, hecho que fundamentaría la consolidación de una auténtica gobernanza. Una gobernanza vital para hacer realidad dicho principio.

La situación expuesta, invita, desde distintos campos de intervención, a re-pensar las relaciones entre Estado y sociedad, pero en mayor detalle a re-pensar los principales escenarios o

instrumentos de acción del Estado, de acción pública, es decir, sobre las políticas públicas. Re-pensar las políticas públicas en Latinoamérica y para Latinoamérica obliga a incursionar en referentes teóricos que no provengan de la tradición europea o norteamericana, en suma, de contextos exógenos, aportando así al desarraigo eurocéntrico y a la descolonización del saber, del poder y del ser.

Emerge entonces la posibilidad de proponer alternativas de superación a los problemas, y/o al menos de un diálogo asertivo entre regiones, como también, del aprendizaje colectivo entre realidades próximas. Por lo tanto, desde algunos planteamientos y aportes del pensamiento crítico latinoamericano como el de Amartya Sen y Orlando Fals Borda, se presenta una mirada alternativa al enfoque tradicional de análisis de las políticas públicas que incide en el cambio de políticas públicas (*policy change*), promoviendo la armonización de ideas en el marco de dinámicas de reflexión que giran en torno a la descolonización de la acción pública, y de temas emergentes como: la pobreza y las capacidades humanas, el diseño institucional, la descentralización, la participación comunitaria en el agendamiento, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Por lo tanto, en los siguientes capítulos se socializan los apuntes relevantes consolidados por el autor en torno al agendamiento de una política pública descolonizadora, la noción de una política pública endógena y los elementos generales para una política pública transformadora relacionando en este último aparte, los ejes del Plan

Estratégico de Acción Social PEAS de MERCOSUR y las principales reflexiones para aportar a la dimensión social y ciudadana de Paraguay.

1.1. La descolonización de la acción pública: “el arte de vivir juntos”

El Enfoque de Análisis de las políticas públicas debe permitir la observación empírica de todo el conjunto de elementos que afectan a las políticas, es decir, en primera instancia, debe facilitar el reconocimiento de la ausencia de espacios de formación y de reflexión destinados a utilizar un marco analítico propio para estudiar la actividad gubernamental de un país determinado y la intervención de sectores diferentes a los tradicionales; debe permitir el desarrollo de un análisis que esté en directa relación con la realidad de las comunidades y en perspectiva, la inclusión de las más marginadas y excluidas.

Aunque la mayoría de países latinoamericanos carecen aún de verdaderas estructuras modernas de organización social debido a la ausencia de sociedad civil participativa, y aunque la realidad política es, en ocasiones indiferente a las realidades sociales, es precisamente, para la superación de estas realidades que se debe ampliar el diálogo y potenciar la participación de nuevos sectores de la sociedad civil en las diferentes etapas y “ciclos” de las políticas públicas. Lo anterior, con un carácter consiente, dinámico y principalmente empoderador, convirtiendo la acción pública del Estado, en un ejercicio ágil por medio de políticas públicas empoderadoras, que a su vez, generen procesos de empoderamiento para que

los sectores de la sociedad civil, integren positivamente, no solo los “ciclos” de una política pública, sino también, sean agentes de cambio de las mismas.

No obstante, para Fuenmayor (2014), en todas la etapas de decisión, de formulación y de implementación de las políticas públicas, el modelo neoliberal ha regido sus lineamientos a favor de las instituciones financieras internacionales (BM, FMI, BID) y hace que el enfoque de análisis de políticas públicas presente ciertas limitaciones; propone por lo tanto, en materia de política pública, considerar otra racionalidad alternativa a la instrumental ya que ésta no ha cristalizado una sociedad con auténtica libertad e igualdad, por otra parte, constituir un campo transdisciplinario y un nuevo mapa cognitivo para pensar y comprender la política pública como también, priorizar la observación de temas relacionados con el poder, el Estado, la democracia y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La autora concluye que:

La política debe ser pensada como el arte de vivir en comunidad. No se puede conceptualizar a la política como un simple proceso racional, de negociación entre individuos, bajo los patrones del modelo de elección racional, como una simple operación de decisión entre alternativas. La política debe ser vista como una actividad en función de la producción, reproducción y aumento de la vida de los ciudadanos; aumento sobretudo cualitativo de la vida (...) La política es práctica, es el arte práctico de vivir juntos. Ahora la sociedad se diseña y se piensa desde abajo, desde

su práctica, su vivencia, sus problemas, sus necesidades, su realidad, aquí los ciudadanos tienen voz por lo que la producción de conocimiento sobre política pública debe ir en este sentido. (Fuenmayor, 2014, pp. 45-52)

Sobre este punto, el análisis sociológico desarrollado por Orlando Fals Borda (2000) sobre Colombia nos ofrece útiles pistas. Su idea de los “valores esenciales de la raza cósmica”, a saber: “los valores de índole comunitaria y filantrópica, los de ayuda mutua, intercambio de brazos, producción colectiva, resguardos, ayllus, mingas y respeto por la naturaleza, en fin, valores altruistas que no han sido del todo destruidos o desplazados por el moderno individualismo egoísta” (p. 5). El autor identifica como integrantes de la “raza cósmica” a las negritudes, a los indígenas, a los campesinos principalmente, en quienes se forjó la idiosincrasia y la mestiza identidad nacional. Se definen como aportes de la “raza cósmica” por ejemplo, el valor antiseñorial constituido actualmente por quienes defienden la dignidad política y personal desde los gobiernos locales o comunales, por otra parte, también el valor de los colonos o campesinos que huyeron de la guerra para construir una autóctona cultura de paz habitando zonas de frontera agrícola, por último el valor de las comunidades étnicas aportando el significado endógeno de la colectividad, la relevancia del entorno comunitario, la filantropía, el altruismo, el ecologismo, la libertad, la dignidad política y administrativa como la autonomía, la auto-organización, el autogobierno y principalmente, para éste

tema en cuestión: la convivencia pacífica.

Por lo tanto, para transformar la acción pública en nuevos campos que superen el asistencialismo, el corporativismo y la dependencia de indicadores positivistas, es necesario abrir los espacios perdidos o invisibilizados con el paso del tiempo, por medio de la *descolonización* de la acción pública, que busca la recuperación del conocimiento propio (una epistemología propia) que dé cuenta de realidades olvidadas o estigmatizadas, que anuncien voces excluidas y permitan aflorar en su máxima expresión decisiones marginadas por encima de visiones exógenas y foráneas (de corte cientificista - positivista). Es decir, la construcción de una epistemología de las políticas públicas latinoamericanas.

2. El agendamiento de una política pública descolonizadora

La acción pública descolonizadora es aquella que supera en gran medida la toma de decisiones y el agendamiento de los problemas públicos basados en categorías y directrices exógenas, eurocéntricas, norteamericanas (Santos, 2010). Desde Europa y Norteamérica, como en tiempos pasados (años 60-80) allegan a nuestras localidades latinoamericanas, las lógicas de un programa modernizador que incluso impone estándares de calidad y eficiencia; diseños institucionales que cuentan dinámicas transatlánticas y contextos que responden a proyecciones exclusivamente económicas.

La “Nueva Gerencia Pública”, por ejemplo, surge como parte de

aquellas lógicas, que corresponden a la racionalidad instrumental y al modelo racional. Se plantean como meta el uso del análisis cuantitativo o científico, para intervenir los problemas públicos que deben resolverse optimizando e “incrementando” los recursos disponibles y garantizando resultados eficientes y eficaces a partir de la acción planificada, definida por un grupo de expertos (Ordoñez-Matamoros, 2013). En este orden de ideas, el deber de los gobiernos, por lo tanto, se circunscribe en el hecho de validar el asesoramiento de los expertos, quienes aplican una misma receta general para toda situación que se considere.

En tal sentido, desde el agendamiento de una política pública, las entidades u organismos del Estado deben diferenciar el *patrón de poder vigente* que se supone está basado en una estrecha forma de racionalidad, para encontrar las causas de un problema y los actores directos del problema, posibilitando una “acción sin daño” en la que no incida exclusivamente la tecnocracia y sobre la cual sólo los “expertos” puedan opinar.

Dicho agendamiento conlleva la búsqueda de conocimientos y criterios de representación que concedan prioridad y relevancia a los imaginarios y prácticas de los grupos poblacionales que han sido históricamente invisibilizados, excluidos y marginados a causa de acciones colonizadoras. Como explica Enrique Dussel (2004), estos conocimientos solo pueden consolidarse bajo la idea de la “ecología de saberes”, que representa un escenario real, abierto y deliberativo en el que se validan y se armonizan todas las prácticas que implican más de una

forma de conocimiento, alejadas del conocimiento positivista que impera en el sistema económico moderno, es decir la validación de la otredad, la alteridad y el nosotros. No es la intención de cerrarse al conocimiento científico, sino de validar otros conocimientos que para él son amorfos. Estos “otros conocimientos” son de vital importancia en el proceso de agendamiento de una política pública y se obtienen cuando se identifican las causas de los problemas y se llega a los actores que intervienen en los mismos, es un conocimiento originario de los actores sociales, de los agentes colectivos, de los sujetos comunitarios.

Es por esto que el gobierno debe ampliar la participación comunitaria en el proceso de agendamiento de la política pública con el fin de afianzar la comunicación asertiva y el diálogo deliberativo, principalmente de sectores o actores de la sociedad paraguaya, como los campesinos, por ejemplo, quienes tendrían, bajo esta propuesta, el espacio para incidir y construir nuevas alternativas de política pública que no se asienten sólo en la primacía de la racionalidad económica. Pero, ¿están los campesinos preparados o capacitados para ello? ¿Existen grupos de comunidades organizadas que intervienen en el proceso de agendamiento de una política pública, comunidades de política pública?

3. Noción de una política pública endógena

Desde la perspectiva de Aguilar (2000), las políticas públicas son “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación,

la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (p. 36). Existe empero para el autor el factor democrático y participativo que adquieren las políticas públicas, ya que fortalecen el ejercicio de la acción pública. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no figuran como monopolio exclusivo del gobierno, sino como unas actividades compartidas y constantes que requieren el trabajo conjunto de gobernantes y gobernados.

Velásquez (2009), define a la política pública como un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (p. 5).

Garretón, Cruz y Espinoza (2010) realizan un aporte crítico a la dinámica que adquieren las políticas públicas en Chile, logrando incluir un bagaje adicional a partir de la observación desde las ciencias sociales, como pensamiento crítico, para situar su preocupación desde las tensiones originadas en la actual sociedad “post-industrial globalizada”, considerando, lo que concluye Castells, sobre la importancia que en ella adquiere el principio del conocimiento y el principio de la información; es decir, en una sociedad donde se transforman los modelos de desarrollo, de modernidad y el consecuente rol del Estado. Por lo tanto, en torno a las políticas públicas, plantean que el debate público es el espacio en que el conocimiento experto, la ciudadanía y los decidores se encuentran, un espacio necesario para evitar la tecnocratización y la mediatización. Para ello proponen la

generación de una nueva institucionalidad estatal que permita el diálogo con y desde el sistema de producción de conocimientos.

Mediante un estudio comparativo, los autores en mención, enfatizan en la relación entre Estado y sociedad, en la cual los grupos de poder, económicos, comunicacionales y corporativos generan presión al Estado en relación con sus propios intereses, sin embargo, plantean frente a ello la importancia de incluir en la creación de las políticas públicas, la participación de la ciudadanía, con incidencia en escenarios deliberativos, de fiscalización y de decisión.

Desde la perspectiva de Arellano y Blanco (2013), se entienden las políticas públicas como “aquellas decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y los mecanismos particulares a utilizar para ello; no son facultad exclusiva de un régimen democrático, pero si la característica de su formulación e implantación” (p. 27). Por lo tanto, políticas públicas y democracia van de la mano, las primeras “pueden ser consideradas como una herramienta de gobernanza, es decir, mediante ésta se promueve y se posibilita la participación y deliberación de los diversos grupos sociales” (p. 47).

En consecuencia, para los autores las políticas públicas figuran como las “decisiones y acciones legítimas de gobierno que se construyen a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos” (p. 27).

Para concluir con el análisis conceptual, se expone la definición de política pública desde el aporte que realiza Ordóñez-Matamoras (2013) y su equipo de investigación. Esta definición privilegia el papel fundamental que juega el conocimiento como un punto clave en todo el proceso que adoptan las políticas públicas y que refleja el estudio práctico desde las realidades que aborda el presente estudio:

La política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles viabiliza el logro de objetivos sociales. (p. 32)

4. Para una política pública transformadora

En este capítulo, se afianza la iniciativa para descolonizar la acción pública, exponiendo los principales planteamientos de Amartya Sen sobre la pobreza como problema público, ya que figura como una de las mayores preocupaciones en la región, referenciados en tres de sus libros “Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza” (Sen, 1973), “Nuevo Examen de la Desigualdad” (Sen, 1992) y “Desarrollo y Libertad: Pobreza como privación de Capacidades” (Sen, 2000) y que además, suscitan el análisis de otros componentes del contexto social como educación, salud, entre otros, que irradian dinámicas propias por una transformación en la política pública. A su vez, por la similitud

en la orientación social que proyecta MERCOSUR, se intentará agrupar en diferentes apartados, los principales ejes, directrices y componentes del Plan Estratégico de Acción Social (MERCOSUR, 2011) con el propósito de incidir también, en la reflexión para una política pública transformadora. En complemento, se adicionan dos subcapítulos que versan sobre las comunidades de política pública como gestores de implementación de las mismas y sobre el proceso de evaluación de las políticas públicas en cuestión.

Por lo que se refiere a la pobreza según Sen (1973), ésta no es falta de ingresos o escaso bienestar, sino la incapacidad para conseguir bienestar por la ausencia de medios o por las privaciones para lograr “funcionamientos” básicos como la nutrición, el vestido, la protección, o logros sociales complejos como la participación comunitaria y la dignidad; éstos varían de una sociedad a otra. Por lo tanto, la comprensión de la pobreza se entiende como la privación a la realización personal, a la libertad, a las formas de participar en las decisiones de la vida política y social de país, desde la región y la localidad. La pobreza presupone una desigualdad social, una relación de inferioridad y de dominación (Sen, 2000).

En concordancia con lo anterior, en el documento PEAS se planea una política para “erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales” garantizando la seguridad alimentaria y nutricional y cuyos objetivos prioritarios, entre otros son: “Reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable; asegurar el acceso a la

alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables” (MERCOSUR, 2011).

En consonancia, una política pública transformadora debe entender que la pobreza en Paraguay responde a una dinámica estructural, según la cual existe un desajuste de las macro estructuras económicas y políticas, ya bien por la acumulación de riquezas en pocas manos, las relaciones de poder (local, regional y global) que ejercen gran influencia en el diseño de leyes, planes, normas, valores y costumbres sociales provocando exclusión y privaciones en diferentes territorios y grupos poblacionales y generacionales, como también en diferentes dimensiones y aspectos de la vida social.

Aunque en el PEAS, se asume la promoción de “políticas distributivas observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia” cuyos objetivos prioritarios buscan el acceso a los servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social (MERCOSUR, 2011) es decir, para aquellos que Sen identifica como excluidos por el sistema económico y político, desde la perspectiva del sociólogo Orlando Fals Borda (1998), la pobreza debe erradicarse según las características que ésta posea en cada región o territorio. La pobreza presupone una desigualdad social, una relación de inferioridad y de dominación que nace desde las relaciones más directas. Así, para estudiar la incidencia de la pobreza, debe proponerse un método que incluya dos ejercicios bien definidos: el de identificación, es decir, un método (no tradicional) para incluir al grupo de personas en la categoría de

pobres; y el de agregación, es decir un método (no excluyente) para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen integral de la pobreza.

Pero la pobreza tiene sus contextos, para lo cual debe estipularse un orden macro y un orden micro, a saber, el orden macro está caracterizado por el sistema capitalista y las consecuencias en la economía paraguaya, así como también, por las políticas monetaria y fiscal que se estructuran en el país, posicionando la relación entre Estado, mercado y sociedad. Por otra parte, en el orden micro se relacionan las características de cada dimensión teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada región y territorio, así como las condiciones diferenciales entre zona urbana y rural.

En cuanto a lo económico, según Sen, el rol del Estado debe ir encaminado a procesos de regulación, tanto del crecimiento económico, de la inflación, como a las tasas de interés y a los impuestos. Así mismo, el rol del Estado debe enfocar su acción hacia el consumidor y la relación entre precios y la cantidad de bienes y servicios, promoviendo un beneficio equitativo relacionado al bienestar, para que así, en la “relación” entre la empresa (o las metas macro- económicas) y los individuos por ejemplo, primen los individuos y su plan de vida.

En sí, la “relación” debe proyectarse hacia generar mayores alternativas, principalmente en el sector industrial y agropecuario, con lo cual se generaría empleo formal y proporcionaría ingresos suficientes a las personas, activando la dimensión Trabajo, tanto urbano como rural. Estas medidas deben concebir políticas locales, que permitan procesos

a través de las comunidades, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza las cuales se reflejan por aspectos socio-culturales, así como por los imaginarios sociales, las tradiciones y costumbres de las personas.

En el componente educativo por ejemplo, el cual figura como una de las realidades enlazadas con el flagelo de la pobreza y la realidad económica del país, según el Eje No 4 del PEAS, se propone universalizar la educación y erradicar el analfabetismo por medio de políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente; es factor de inclusión social de vital atención para el desarrollo humano y productivo (MERCOSUR, 2011).

En relación a la niñez y juventud, Sen asegura que es imprescindible aumentar y fortalecer la capacidad de asistencia escolar; y en cuanto al trabajo, disminuir el desempleo de larga duración evitando que integrantes de una familia, económicamente activos, permanezcan desempleados por más de 12 meses.

La salud por su parte está identificada en la Directriz N° 7 en la cual se asegura “el acceso a servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados, como derecho básico; y en la Directriz N° 9, se plantea la reducción de la morbilidad y mortalidad femenina especialmente por causas evitables (MERCOSUR, 2011). Con relación a los servicios y a la salud, se debe asegurar el acceso a fuente de agua mejorada o sistemas de riego en el sector rural. Hogares rurales con acueductos comunales o vecinales, espacio para la eliminación de excretas, edificaciones y

viviendas con pisos y paredes de calidad; hogares sin hacinamiento crítico.

Por último, la política de erradicación de la pobreza debe contar con una orientación para la “prevención del círculo de la pobreza”, por medio de programas gubernamentales que se destinen para ello, deben poseer el máximo de articulación guiados bajo el enfoque de derechos y el enfoque diferencial, que según el análisis del presente artículo, deben evidenciarse bajo las características específicas de cada región o territorio.

El enfoque de las capacidades debe estar combinado con el enfoque del bienestar ya que permite superar las condiciones de un Estado “benefactor – paternalista” que generaliza la pasividad o dependencia de los individuos respecto de las ayudas e incentivos de las instituciones públicas. Realmente, estas ayudas están conectadas con la libertad y la participación solidaria de los ciudadanos en la vida social.

Por ello, las políticas que se estructuran para erradicar la pobreza, deben tener en cuenta, como se especifica al inicio, la distribución equitativa de recursos, el análisis macro y micro, las condiciones y características de cada dimensión y por supuesto, la incidencia de la pobreza, la brecha de la pobreza y la misma desigualdad entre los mismos pobres.

Es importante formular el análisis desde el planteamiento de Sen (2000) en cuanto a las privaciones, que nos puede ilustrar algunas respuestas. Para Sen, las privaciones como la falta de salud, la falta de convivencia pacífica, la falta de educación, de participación, la exclusión social y la desnutrición, que son representaciones de

pobreza y desigualdad, se deben priorizar e incluir dentro de las políticas económicas y sociales con mayor fuerza que solo la renta.

Por lo tanto, no solo la renta debe dominar el debate político acerca del aumento de autonomía o capacidades en los territorios, la región posee privaciones como la pobreza que obstaculizan la posibilidad de generar procesos de desarrollo y transformación cualitativa de sus habitantes.

En la Directriz N° 3 del PEAS, se asume por lo tanto el cumplimiento de los “derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición”; y en el Eje V se promueve la diversidad cultural, la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del MERCOSUR, y de las culturas regionales, e incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales, a su vez, propone fortalecer el “Diálogo Social y la Negociación Colectiva”. La Sustentabilidad Ambiental (eje VIII) como eje transversal de las políticas públicas (MERCOSUR, 2011).

Pero para lo anterior, según el sociólogo Orlando Fals Borda (2013), para que las medidas de un gobierno, relacionadas con la aplicación de programas descentralizados, tengan éxito, “necesitan de un ordenamiento simultáneo” (...) “Ordenamiento y descentralización deben ser tratados como hermanos siameses”. Fals Borda (2013) propone frente a esta panorámica,

crear una “*República Regional Unitaria*”, una unión de regiones, basadas en los territorios indígenas, la provincia y la región; además propone fortalecer las regiones histórico-geográficas y la promoción de sujetos políticos capaces de reconocer sus potencialidades y valores para proyectarlos en procesos realmente transformadores. Es decir, la descentralización requeriría de un ordenamiento espacial y por ende político acorde con las características culturales que permita un nivel coherente de desarrollo local, la superación de un proceso de toma de decisiones legislativas reactivas y el fortalecimiento de capacidades políticas. Para este último fin, son indispensables grupos de actores involucrados comprometidamente en la implementación de dichas decisiones.

4.1. Comunidades de política pública: empoderamiento y la implementación

Los pilares de MERCOSUR se han consolidado en la búsqueda del diálogo social, el PEAS en la directriz No 24 propone fortalecer el “diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales” y entre los “objetivos prioritarios” se proyecta la intervención de la sociedad en la implementación del PEAS a través de la Unidad de Participación Social (UPS) y a su vez “garantizar y fortalecer otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas”.

Para ello, es relevante constatar en el sistema de actores locales el “nivel” de legitimación y el “rango” de motivación para lograr la participación,

así como también los imaginarios (o sistema simbólico) que supone el desenvolvimiento de normas de acción (endógenas) y el papel que ejecutan los agentes o mediadores que permiten dicho referente, es decir, la sensibilización o nivel consiente que preside la acción colectiva, sin la cual es imposible algún proceso de adopción de un paradigma sociopolítico.

Esta visión diferencial en las Políticas Públicas, depende de la posición que ocupa el ciudadano (el otro), facilita la apropiación del sistema de actores en torno a sus “usos y costumbres” y ensancha el sistema simbólico, precisamente para su comprensión por medio de la recopilación de información basada en instrumentos de investigación social o etnográfica como las historias de vida, las narraciones, la tradición oral, la memoria histórica, las entrevistas abiertas y el análisis de los discursos; instrumentos que le dan *sentido de arraigo* al análisis de la realidad social (alteridad) desde las políticas públicas, y hacen eficiente la construcción de la Agenda pública (el nosotros).

La evolución de los elementos cognitivos y prácticos no cuenta con procesos de legitimidad, por ello los paradigmas son ajenos a sus realidades y los referentes simbólicos carecen de cohesión colectiva, por lo tanto, las estructuras cognitivas, el universo normativo y el sistema de actores requieren madurar, superar visiones incompatibles (cortoplacistas) y consolidarse como verdaderas “*Comunidades de Políticas Públicas*”.

Se requiere que estas comunidades se coordinen y se articulen bajo un

referente de gobernanza y permitan enfrentar cualquier tipo de perturbación, desviación o crisis del sistema, entendiéndolo, a su vez, como un proceso de retroalimentación cognitiva, de resignificación de funciones de los actores (transformación de su realidad) y la recomposición de nuevos instrumentos (mediación).

Todo problema de ineficacia en la orientación e implementación de las políticas públicas radica en débiles canales de comunicación, los gobiernos de turno menosprecian la capacidad de incidir en espacios de diálogo y quienes se circunscriben en ellos no poseen la capacidad de “retórica”, involucrando escenarios netamente coercitivos influenciados por modelos tradicionales como el positivismo, neopositivismo o el neoinstitucionalismo. Como consecuencia, tanto la implementación de las políticas como la evaluación de sus impactos tienden, respectivamente, en anomia e ilegitimidad.

La retórica se hace entonces necesaria para superar los tradicionalismos y los efectos de los mismos en el entorno sociopolítico, tales como la apatía hacia la participación, el escepticismo hacia el cambio, el autoritarismo y descontento generalizado. En miras de optimizar los canales democráticos, la retórica debe tener la función educ comunicativa para minimizar precisamente la polarización y las brechas sociales. Cabe resaltar que el análisis de las fases de desarrollo de toda política pública debe permitir el reconocimiento y la proyección de nuevas hipótesis e imaginarios bajo un análisis responsable y dinámico por parte de las *Comunidades de Política Pública* que modifique sus relaciones

de poder a través del empoderamiento de la comunicación asertiva y la legitimación, que responda a las demandas sociales y las expectativas de la ciudadanía. Este análisis procuraría develar dichas relaciones, tanto las de poder como las de alienación, incidiendo en el fortalecimiento de acciones emancipadoras.

Así, por un lado, el entorno social debe ser asimilado como un potencial de actores que intervendrán acertadamente ante la crisis del paradigma dominante, ya que dichos actores comparten una serie de valores acerca de algún problema y están guiados por objetivos, por otro, las políticas públicas deben basarse en la consolidación de un sentido colectivamente legitimado; ello aportaría en gran medida, a profundizar un matiz revelador al poder local, el de engranar procesos de auto-producción social en procura de un bienestar colectivo (mejor calidad de vida) y a largo plazo.

Las comunidades de política pública tienen la importante tarea de movilizar sus energías e iniciativas en función de construir por medio de la *policy*, una imagen de la realidad sobre la cual se desea, se debe y se puede intervenir, por ello en torno a la construcción social de la realidad se asumen las políticas públicas como estrategias constitutivas de dicha construcción que de por sí, no dependen exclusivamente de la acción gubernamental, sino también de la interacción coordinada con otros “actores diferenciales” que aporten al análisis narrativo de las políticas públicas.

4.2. Evaluación de las políticas públicas

Toda acción tiene sus propios

efectos, e identificarlos es tarea de un proceso evaluativo con el fin de corroborar si los objetivos propuestos por esa acción, han sido alcanzados. Respecto a la acción gubernamental, la acción pública y la implementación de las políticas públicas, el proceso evaluativo se asume desde organismos o medios, es decir, actores sociales o políticos que elaboran conceptos y métodos que permitan explicar y valorar dicha acción, partiendo de unos enfoques basados en normas o valores lo más endógenos posibles: una ambición de rigor y un programa de trabajo diferenciado.

El analista de políticas públicas descolonizadoras, endógenas y transformadoras debe combinar en su estudio, aspectos empíricos y teóricos, que permita escenarios de empoderamiento, capaces de superar las actitudes de sumisión, apatía hacia el gobierno y escepticismo frente a la participación. Y para llegar a tal nivel, debe considerar en gran medida, las particularidades culturales que rodean al grupo de personas con quienes se proyecta dialogar. Son precisamente los marcos valorativos y culturales, los imaginarios colectivos en torno a la “Comunidad”, los que permiten generar conocimiento y aprendizaje en un proceso evaluativo de una política pública, de una determinada acción gubernamental; su reconocimiento debe plantearse antes (a priori) y después (a posteriori) de dicha evaluación.

Para ejercer un proceso de evaluación de las políticas públicas, se debe contar con el reconocimiento de una preeminencia comunitaria dentro de ese proceso, dicha relevancia depende

del nivel participativo pero con poder de decisión. Es decir, hacer efectivas relaciones horizontales entre gobierno y sociedad.

Es oportuno tener en cuenta la incidencia de los movimientos sociales y comunitarios, que vienen interlocutando con el Estado para promover (o exigir) un cambio de mentalidad administrativa y de acción gubernamental, ello pretende a su vez, propiciar mayor incidencia en la evaluación de las políticas públicas con un enfoque de comunitario, con el cual no solo se asimilan los derechos, sino también se valoran las prácticas sociales y culturales que fortalezcan la identidad, la solidaridad y la convivencia colectiva.

La comunidad y su participación en procesos de evaluación de políticas públicas supone el empoderamiento de las mismas, que fortalece la capacidad de diálogo, de conocimiento y de movilización consiente, incluyendo a sectores de la sociedad antes aislados pero permitiéndoles posibilidades de autoformarse en sus territorios según sus necesidades particulares, sus usos y costumbres, sus autoridades tradicionales y legítimas, sus normatividades y cosmovisiones.

El desarrollo social en Paraguay, como en los otros países de la región, se fortalece con la re-orientación de los derechos, recursos y servicios sociales que se amparen e impulsen desde las Políticas Públicas. La Gobernanza se define por la capacidad que se brinde a las comunidades para que se forjen en procesos evaluativos, que con el tiempo, retroalimentan la misma función y acción gubernamental. La responsabilidad de los ciudadanos (as) es: no estancarse en el

desencanto y la frustración, sino ejercer una acción consiente y empoderadora capaz de intervenir positivamente en la relación con el gobierno cuando se entablen procesos de evaluación.

Conclusiones

Existe una diferencia abismal entre el bien público y el bien privado. Entre la función del Estado y los Burócratas para concretar unas políticas que acojan el interés colectivo pero más aún el reconocimiento de un sinnúmero de comunidades excluidas de las mismas. Estas exclusiones demuestran que la acción pública requiere descolonizarse y para ello debe formularse un nuevo enfoque en el análisis de las políticas públicas que avale la inclusión, el empoderamiento y una epistemología propia.

Las políticas públicas endógenas, descolonizadoras y transformadoras no deberían tener como único fin la competencia por el poder o el debate partidista (*politics*). Las políticas, su formulación como su análisis, debe ser entendido como una actividad que tiene especial énfasis en la realización de la dignidad humana y la justicia social.

La acción pública debe dirigir al analista de política pública a un nuevo escenario con vocación transformadora que solo puede suceder bajo el principio de Reflexividad que ampare el reconocimiento de la Otredad, la Alteridad, el Nosotros y la descolonización del ser, del saber y del poder.

En Paraguay, como en los demás países de la región donde prima el modelo *Top-down*, se asume la implementación de

las políticas públicas como una actividad exclusiva de la administración del gobierno, reconocido como el principal actor, quien ejecuta las decisiones públicas desde el centro a la periferia. Esto no permite generar cambios en la política o procesos de aprendizaje, utilizada en los países en vía de desarrollo “donde no hay canales suficientes de participación y la sociedad civil está poco organizada” (Ordoñez-Matamoras, 2013).

La política pública debe contar con un espacio de sentido y de un escenario de arraigo, es decir con un referencial de política, proceso que debe auspiciar y fortalecer las capacidades colectivas bajo lógica de enfocar el bienestar hacia actores de la sociedad más vulnerables. Para ello, es importante constituir Comunidades de Política Pública que a su vez promueven escenarios de Gobernanza.

La política pública endógena, descolonial y transformadora que proponemos se fortalece cuando se constituye e implementa desde el orden local. En el ámbito de lo local es donde el conocimiento de las dinámicas de los problemas públicos resulta más directo. Es también donde la participación de la comunidad se presenta más dinámica y se hace más evidente el descontento o la aceptación de las decisiones estatales por medio del ejercicio de la retórica, la persuasión y la deliberación.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D. & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Banco Mundial. (5 de octubre de 2016). *Paraguay: Panorama general*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- Dussel, E. (2004). “La introducción de la transformación de la filosofía de K.O. Apel y la filosofía de la liberación”. En: E. Dussel, Apel, K. O. (ds.), *Ética del discurso y ética de la liberación* (p. 73-126). Madrid: Trotta,
- Fals Borda, O. (1998). *Guía práctica de ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y Espacio: autonomías en la nueva república*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Fals Borda, O. (2013). *Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal. *Cinta moebio*, (50), 39-52.
- Garmendia, M. (23 de febrero de 2015). La situación campesina en Paraguay: soja, desalojos y muerte. *Notas periodismo popular*. Recuperado de <https://notasperiodismopopular.com.ar/2015/02/23/campesinos-paraguay-soja-desalojos-muerte/>
- Garretón, M. A., Cruz, M. A., Espinoza, F. (2010). Ciencias sociales y políticas públicas en Chile: qué, cómo y para qué se investiga en el Estado. *Sociologías*, (24), 76-119.
- López, M. & Taboada, V. (Ed.) (2015). *Violencia (s). Reflexiones sobre sus diversas formas en Paraguay*. Asunción: Grupo

- de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP). Sociodata (SD).
- Los problemas de fondo de Paraguay son; educación, salud y empleo. (16 de febrero de 2016). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.py/2016/02/16/los-problemas-de-fondo-de-paraguay-son-educacion-salud-y-empleo/>
- MERCOSUR. (2011). *Plan Estratégico de Acción Social*. Cumbre de Asunción. Paraguay.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención*. Asunción: Unidad de Economía Social.
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Paraguay presentó avances en desarrollo social ante la ONU. (10 de febrero de 2017). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.py/2017/02/10/paraguay-presento-avances-desarrollo-social-ante-la-onu/>
- Presidencia de República de Paraguay. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción: sn.
- Sen, A. (1973). Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza. *Revista de Comercio Exterior*, 42(4), 310-322. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf>
- Sen, A. (1992). *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Velásques, G. R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Revista Desafíos*, (20), 149-187.

New methodological approaches for the analysis of public policies in Paraguay. Knowledge, decolonization and transformation as structuring axes

Abstract: Paraguay is among the group of Latin American countries with the highest rates of economic growth in recent years. However, it presents some socioeconomic characteristics similar to other countries in the region, insofar as they are dependent on the same global economic system, with important asymmetries and territorial inequalities. These asymmetries must be addressed by public action, to reorient and harmonize with the substantial needs of its inhabitants, seeking to reestablish rights made invisible by globalization. Within this framework, the regionalization promoted by MERCOSUR is presented to Paraguay as a *window of opportunity*, for the construction of novel theories and practices, aimed at overcoming public problems from an alternative perspective. Paraguay, as a MERCOSUR member country, can make the most of its important economic growth and transform it into improvements in social development. But to achieve this, the structuring of an alternative and decolonizing vision of public action is required, which contributes to overcoming Eurocentrism and other exogenous conceptions that, at present, have a considerable influence on the search for alternatives

to overcome social asymmetries. This article emphasizes the importance of making visible the endogenous knowledge about the processes of scheduling, formulation and evaluation of public policies, providing contributions to provide a policy analysis approach that is closer to the needs and community satisfaction.

Keywords: decolonization, public action, endogenesis, Latin American reality, integration.

Resumen biográfico

Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Especialista en Gerencia Pública. Sociólogo. Investigador Grupo Multidisciplinario de Investigación Social, Universidad de Nariño, Colombia.

Como citar este artículo

Bastidas Aguilar, L. F. (2017). Nuevos abordajes metodológicos para el análisis de políticas públicas en Paraguay. Conocimiento, descolonización y transformación como ejes estructuradores. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 223-240. doi: 10.28917/ism.2017-v1-223