

CULTURA POLÍTICA Y ACCIÓN PÚBLICA

En esta edición:

- Identificación partidaria en Paraguay
- Políticas fiscales y desigualdad
- Las penas del joven Horacio
- Élités Económicas, Poder y Medios
- Las desigualdades departamentales
- Repensando la política exterior
- Formación ético-ciudadana



SEPEP

ISSN 2077-5172

id
investigación
para el desarrollo



13

JUNIO
2018



Revista Paraguaya de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 13 - JUNIO 2018



id investigación
para el desarrollo

 **CERI**
Centro de
estudios rurales
interdisciplinarios -
Paraguay


ARANDURÁ
EDITORIAL

© Novapolis
© Germinal
© CERI
© ID
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición N° 13 de junio de 2018

Revista editada por:

Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios
ID - Investigación para el desarrollo

Indexada al Catálogo de LATINDEX - N° de Folio 22467

Director: Marcello Lachi

Consejo de Redacción:

Marcello Lachi
Leticia Alcaraz
Raquel Rojas Scheffer
Claudia Talavera
Florencia Falabella
Ignacio González Bozzolasco

Comité Científico:

José Nicolás Morínigo
Milda Rivarola
Ramón Fogel
Miguel Carter
Kregg Hetherington
Jorge Rolón Luna
Lorena Soler

Revista Novapolis

www.novapolis.pyglobal.com
e-mail: novapolis@pyglobal.com

Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular

Tel. (595 21) 328.3742
www.germinal.pyglobal.com
e-mail: germinal@pyglobal.com

Arandurã Editorial

Tel. (595 21) 214.295
www.arandura.pyglobal.com
arandura@hotmail.com

Diseño: Cecilia Rivarola
Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 600 ejemplares
Septiembre 2018
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

Sumario

Cultura política y acción pública

-
- 11** **Entre la tradición y el afecto: La identificación partidaria en Paraguay**
Raquel Rojas Scheffer
CEEP Germinal – CONACYT – Universidad Libre de Berlín
-
- 43** **Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay**
Milda Rivarola
Decidamos
-
- 67** **Las penas del joven Horacio: De la crisis del Nuevo Rumbo y de cómo sobrevivir a las múltiples derrotas**
Marcello Lachi
CEEP Germinal – Universidad Nacional de Pilar UNP
-
- 93** **Élites económicas, poder político y medios de comunicación en Paraguay**
Mónica Nikolajczuk
UBA- IEALC
-
- 111** **Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial**
Lila Molinier y Verónica Serafini
Decidamos - CADEP
-
- 141** **Paraguay, repensando la política exterior**
Eduardo Tamayo Belda
Universidad Autónoma de Madrid
-
- 163** **Formación ético-ciudadana: un imperativo para la educación universitaria del Paraguay**
Francisco Javier Giménez Duarte
Universidad Nacional de Pilar UNP

Nuestra razón de ser

NOVAPOLIS, Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, es una revista dedicada a todos aquellos lectores que quieren ir más allá de los aspectos cotidianos de los problemas políticos y sociales de nuestra sociedad contemporánea, y que quieren profundizar analíticamente para intentar encontrar la realidad que se oculta en la apariencia.

NOVAPOLIS surge porque en el país se siente la exigencia de una revista académica de estudios políticos contemporáneos, sobre todo en este periodo histórico, caracterizado por la existencia de complejos problemas políticos y sociales vinculados a las particulares formas de visión del mundo existente en las diversas culturas. El aumento de la polarización social, de la pobreza y de las desigualdades nos indica la existencia de un mundo potencialmente más conflictivo.

La ausencia de una visión de país se vincula a una praxis de gestión gubernativa de carácter tradicional en la actual clase política paraguaya. La consecuencia de ello es la falta de credibilidad de la ciudadanía, que intuye la necesidad de búsqueda de soluciones nuevas, de una Nueva Política. NOVAPOLIS se compromete a realizar aportes en ese sentido.

Una nueva cultura política, así como una nueva clase política, se construyen solamente abriendo un amplio y complejo debate en el interior de la sociedad. Un debate que permita enfrentar desde bases científicas ciertas los nuevos desafíos de la sociedad contemporánea y posiblemente, ayudar a encontrar las soluciones necesarias al país.

Sin debates amplios y profundos sobre todos los temas que afectan el desarrollo de una sociedad moderna, la política se traiciona a sí misma cuando se reduce a ser instrumento para la obtención de cargos públicos y prebendas.

NOVAPOLIS nace como reacción a esta «vieja» forma de hacer política. Abre sus páginas como un lugar de confrontación y debate sobre los grandes temas políticos y sociales contemporáneos, para llevar su grano de arena tratando de revalorizar la política como instrumento digno para el progreso de la sociedad.

Cada edición de NOVAPOLIS desarrollará un tema específico de la realidad política contemporánea paraguaya o internacional, con el aporte de los principales analistas políticos de nuestro país. Además contendrá una sección de actualidad, donde se analizarán algunos de los temas más candentes del momento, para que la realidad del conflicto que se esconde detrás del maquillaje mediático pueda surgir a la vista de todos.

La publicación de NOVAPOLIS tendrá una frecuencia de cuatro meses.

Todas las ideas que contribuyan al desarrollo de una sociedad abierta tendrán cabida en este espacio. En la confrontación argumental entre las diferentes ideas está el camino para encontrar la mejor solución a los problemas políticos de la sociedad contemporánea.

Presentación

Hablar de política significa discutir sobre acción pública; dado que la política, en cuanto técnica para la resolución de problemas colectivos y para la construcción del bien común, se desarrolla en el espacio público.

Para esta nueva edición de la revista Novapolis hemos decidido fijar nuestra atención sobre diferentes temas que se refieren a la acción pública. Acción a veces a favor de los intereses de la ciudadanía en general, pero otras, a favor de unos pocos y en detrimento del interés colectivo. Aquí hay que aclarar que esta distinción no siempre resulta tan clara, ya que existen quienes toman decisiones políticas para beneficiar sólo a un grupo reducido, haciendo creer que favorecer a aquellos pocos es sólo un primer paso que acabará mejorando la vida de todos.

Pero sin profundizar en este tema específico, que podría llevarnos a un debate filosófico, cosa que no es el objetivo de esta edición de la revista Novapolis; lo que nos interesa evaluar aquí es el proceso de elaboración e implementación de las políticas llevadas adelante en el país, preguntándonos por las motivaciones que explican su diseño, así también como sus efectos concretos y su incidencia en el mediano y largo plazo.

Los artículos que componen esta edición no solamente analizan las causas y los efectos de las políticas impulsadas; sino también adoptan una perspectiva cultural, es decir, evalúan a las políticas implementadas como parte de la construcción cultural. De esta manera se brindan elementos para comprender cómo la “cultura política” que finalmente se instala termina incidiendo de manera decisiva en la idea de democracia que la colectividad asume.

Por ello, en esta edición se encuentran artículos sobre diferentes aspectos de la política y de cómo ésta es aplicada en Paraguay, así como de los efectos que produce en el espacio público, incidiendo a su vez en la propia idea que como sociedad tenemos del alcance y significado de la palabra “política”.

Empezaremos evaluando el concepto de identificación partidaria, elemento central para comprender la cultura política y el funcionamiento del sistema de partidos en Paraguay. Después nos ocuparemos de las políticas fiscales aplicadas en el país y de sus efectos en la misma estructura y funcionamiento de la sociedad paraguaya. A continuación, analizaremos el “Nuevo Rumbo” cartista y cómo éste ha incidido en la modificación del espacio político nacional en estos últimos años. También analizaremos la realidad de las élites económicas del país y su incidencia en el espacio político a través del control de los medios de comunicación. El siguiente artículo se ocupa de las desigualdades que existen entre los diferentes Departamentos del país, así como de las políticas que han producido esta situación. También se analiza la incidencia de las políticas exteriores impulsadas por el Paraguay y cómo éstas repercuten en el espacio público nacional. Finalmente se evalúa la problemática de la formación ético-ciudadana, algo fundamental para el desarrollo de una política al servicio de la comunidad, aplicada en este caso a la educación universitaria, tan fundamental en la construcción de la clase dirigente nacional.

En fin, hemos intentado brindar un panorama desde distintas perspectivas acerca de la manera en que funciona la política en el país, de cómo incide en el espacio público, de cómo se sustenta culturalmente en la ciudadanía, y de cómo afecta la vida de todos los ciudadanos. Aunque conscientes de que no todos los temas posibles han sido cubiertos, creemos que esta edición reúne suficiente material para impulsar el debate académico y ciudadano, objetivo último de nuestra revista.

Marcello Lachi
Director Novapolis



**Cultura política
y acción pública**



Entre la tradición y el afecto: La identificación partidaria en Paraguay*

Fecha de Recepción: 30 de marzo de 2018

Fecha de Aprobación: 15 de mayo de 2018

Resumen: La Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) han dominado la vida política e institucional del Paraguay de manera ininterrumpida e incontestada desde su creación a finales del siglo XIX. Y aunque el descontento ciudadano no sea menor, los niveles de afiliación en el país –afiliación casi exclusiva a estos dos partidos– lejos de disminuir, se mantiene estable o inclusive va en aumento. Pero ¿cómo se explica esta situación contradictoria? Con esa pregunta en mente, este artículo analiza el concepto de identificación partidaria, surgido en las ciencias políticas anglosajonas a mitad del siglo XX, y lo aplica al caso paraguayo, apoyándose en bases empíricas. A través de información generada a partir de la aplicación de entrevistas, encuestas y grupos focales a ciudadanos, activistas políticos y dirigentes partidarios, se discute cómo este sentimiento de identificación, basado en la tradición y el afecto, incide en los altísimos niveles de afiliación partidaria característicos en el país.

Raquel Rojas Scheffer

Doctoranda en Sociología por la Universidad Libre de Berlín y Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín. Oriunda de Paraguay, donde obtuvo la Licenciatura en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción y una Especialización en Desarrollo Social por FLACSO-Paraguay. Investigadora categorizada nivel 1 por el PRONII-Paraguay. Ha trabajado en relaciones laborales, protección social, desigualdades y movimientos sociales. Actualmente se encuentra escribiendo su disertación sobre organizaciones gremiales de trabajadoras domésticas remuneradas en Uruguay y Paraguay, como miembro del Colegio Internacional de Graduados “Entre Espacios” del Instituto de Estudios Latinoamericanos en Berlín.

* Este texto fue elaborado en el marco del programa PROCENCIA del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACYT Paraguay, como parte del proyecto de investigación PINV12-21, “Actitudes y prácticas políticas en Paraguay. Evolución del sistema de partidos paraguayo desde la vuelta a la democracia”.

Palabras clave: sistema de partidos – democracia – Paraguay – identificación partidaria – afiliación partidaria.

Abstract: The two traditional political parties in Paraguay, the National Republican Association (ANR) and the Authentic Liberal Radical Party (PLRA) have maintained their hegemony in a practically uninterrupted and uncontested manner since their creation at the end of the 19th century, determining a markedly stable and predictable political system. And although the citizen discontent seems to be growing, the level of affiliation in the country remains stable or even increases. But how is this contradictory situation possible? With this question in mind, this article analyzes the concept of party identification, which emerged in the Anglo-Saxon political sciences in the middle of the 20th century, and applies it to the Paraguayan case, relying on empirical bases. Through information generated from the application of interviews, surveys and focus groups to citizens, political activists and party leaders, the article discusses how this feeling of identification, based on tradition and affection, has a bearing on the high level of party affiliation that distinguishes Paraguay from other countries in the region.

Key words: party system – democracy – Paraguay – party identification – party membership.



La afiliación partidaria en Paraguay

Una rápida mirada al sistema de partidos en Paraguay deja en claro que su principal característica es el elevado nivel de afiliación partidaria, el que no tiene comparación con ningún otro país de la región. Según la Justicia Electoral, a la fecha de cierre de los registros partidarios de cara a las elecciones internas previas a las municipales de noviembre de 2015, el 78,9% del total de los electores registrados para votar (3.928.197 ciudadanos) se encontraba afiliado a uno o más partidos políticos; es decir, sólo el 21,1% del total de los electores (829.033 personas) no presentaba ningún tipo de afiliación partidaria.

Además, como se puede ver en el cuadro 1, en algunos departamentos del país (principalmente en los más rurales) los niveles de afiliación partidaria son aún más elevados, llegando a registrar una afiliación del orden del 85,4% del electorado en Alto Paraguay, del 84,6% en Paraguarí, del 83,7% en Caazapá, del 83,3% en Guairá y del 82,9% en Canindeyú.

Para comprender cabalmente el gran peso de estos números es suficiente compararlos con la situación de afiliación partidaria de los países vecinos. Así, por ejemplo, según datos de 2009, frente a 8.285.186 electores en Chile, los afiliados a los partidos políticos sumaban 764.023¹, representando al

1 “Estadística de cantidad de afiliados a partidos políticos al 14/08/2009” en Ciper – Centro de Investigación periodística, de Chile.

Cuadro N° 1
Niveles de afiliación partidaria en Paraguay (2015)

	Afiliados ANR	%	Afiliados PLRA	%	Afiliados a otros partidos	%	No afiliados	%	Registro Electoral
Asunción	245.519	61,0%	88.767	22,1%	104.205	25,9%	107.848	26,8%	402.479
Concepción	64.518	48,1%	54.874	40,9%	31.654	23,6%	24.326	18,2%	134.006
San Pedro	127.239	55,5%	74.327	32,4%	53.816	23,5%	40.134	17,5%	229.054
Cordillera	100.327	51,7%	67.568	34,8%	40.357	20,8%	36.080	18,6%	193.972
Guairá	82.308	61,3%	38.662	28,8%	40.356	30,1%	22.403	16,7%	134.212
Caaguazú	152.293	51,2%	92.731	31,2%	67.054	22,5%	65.419	22,0%	297.674
Caazapá	67.190	64,6%	28.599	27,5%	29.680	28,5%	16.948	16,3%	103.984
Itapúa	177.989	55,2%	72.109	22,4%	65.195	20,2%	84.358	26,2%	322.334
Misiones	47.402	55,7%	30.385	35,7%	19.897	23,4%	15.121	17,8%	85.131
Paraguarí	99.978	60,1%	58.086	34,9%	42.903	25,8%	25.677	15,4%	166.220
Alto Paraná	256.988	60,8%	116.656	27,6%	119.759	28,3%	83.321	19,7%	422.713
Central	589.883	55,2%	380.982	35,7%	308.289	28,9%	225.349	21,1%	1.068.243
Ñeembucú	39.372	62,9%	14.230	22,7%	12.868	20,6%	12.247	19,6%	62.585
Amambay	41.281	46,7%	38.290	43,3%	22.422	25,3%	19.792	22,4%	88.460
Canindeyú	64.031	59,1%	34.233	31,6%	30.611	28,3%	18.509	17,1%	108.345
Pdte Hayes	44.511	67,4%	18.025	27,3%	21.716	32,9%	12.587	19,1%	66.071
Alto Paraguay	8.045	72,4%	2.994	26,9%	4.716	42,4%	1.626	14,6%	11.114
Boquerón	11.484	36,3%	3.141	9,9%	6.076	19,2%	17.258	54,6%	31.600
TOTAL	2.220.358	56,5%	1.214.659	30,9%	1.021.574	26,0%	829.003	21,1%	3.928.197

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Justicia Electoral (2015).

9,2% del total. En México, según datos de 2014, de un total de 79.454.802 electores, los afiliados a los partidos políticos sumaban 12.831.122², representando al 16,1% del total. En el caso de Argentina, frente a un total de 28.867.162 electores en 2015, los afiliados a los partidos políticos sumaban 6.874.233³, representando el 23,8% del total. Ninguno de los países citados, aunque también presentan cantidades importantes de afiliados a los partidos políticos, siquiera se acerca a la realidad paraguaya, y aunque la lista podría ser más larga, no cabe duda de que el nivel de afiliación en Paraguay supera ampliamente a los demás países (Lachi, 2015: 118).

Otro elemento que caracteriza al Paraguay es la enorme incidencia en el nivel de afiliaciones que presentan los dos partidos políticos más antiguos y tradicionales⁴, la ANR y el PLRA, ambos fundados en 1887, y que afiliaban al 56,5% y 30,9% de los electores, respectivamente; y conjuntamente (eliminando las dobles afiliaciones) al 75,8% del electorado. Cabe apuntar que se trata ésta de una condición constante desde la vuelta de la democracia (1989), cuando los partidos fueron obligados a renovar íntegramente sus registros de adherentes, y que no da evidencias de modificarse en el futuro próximo. En este sentido, con el pasar de los años, las afiliaciones a los partidos –principalmente a los dos partidos tradicionales citados– aumentan constantemente en lugar de disminuir.

Según datos de la Justicia Electoral, en la última década, la ANR presentó un incremento de afiliados sostenido, pasando de 1.659.814 personas en 2007 a 1.989.416 en 2012, para llegar luego a 2.220.358 afiliados en 2015. El PLRA, por su parte, observó un crecimiento de 820.000 electores habilitados en su padrón electoral en 2007 a 1.107.689 en 2012, y luego a 1.214.659 en 2015⁵. Esto quiere decir que ambos partidos registraron incrementos considerables de su padrón electoral en un lapso de poco menos

<<http://ciparchile.cl/wp-content/uploads/Estadistica-de-Cantidad-de-Afiliados-a-Partidos-Politicos-20091.pdf>>

2 “PAN, el partido que menos afiliados tiene” en Excelsior del 14 de abril de 2014.

< <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/14/953991>>

3 “Números inflados: los partidos tienen casi 7 millones de afiliados” en Clarín del 11 de enero de 2015. <http://www.clarin.com/politica/elecciones_2015-afiliados_0_1283271713.html>

4 La Asociación Nacional Republicana - ANR (también llamada Partido Colorado) y el Partido Liberal (cuya denominación actual es Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA) son definidos como partidos “tradicionales” no solamente por su antigüedad, sino también porque han dominado desde su fundación, casi sin solución de continuidad, la vida política del país, alternándose en la guía del Gobierno gracias a elecciones, golpes de estado, revoluciones y guerras civiles. De hecho, los únicos periodos gubernamentales en los cuales no estuvieron al frente de la Presidencia de la República fueron en 1936-38, durante la Revolución Febrerista del Cnel. Rafael Franco, y en 2008-2012 durante la Presidencia del Ex Obispo Fernando Lugo.

5 Véase <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/politica/las-internas-tuvieron-21-mas-devotantes-que-2007-488529.html>; <http://www.ultimahora.com/el-plra-va-las-urnas-elegir-vice-lugo-n82522.html>;

de 10 años, correspondiente a alrededor del 34% en el caso de la ANR, y del 48% en el caso del PLRA. Ahora bien, teniendo en cuenta que en ese mismo periodo se ha registrado a su vez un crecimiento del electorado de un orden cercano al 37%⁶, debido al incremento poblacional a nivel nacional, podemos afirmar que las afiliaciones se mantienen proporcionalmente estables (y hasta aumentan, para el caso del PLRA) con respecto al total de los electores.

En el cuadro 1 se evidencian además otros elementos que conviene resaltar: en primer lugar, que aparte de los dos partidos tradicionales, hay un millón de paraguayos que se encuentran afiliados a otros partidos políticos (el 26%); y, en segundo lugar, que la suma entre afiliados y no afiliados supera en un casi 35% el total de los ciudadanos electores.

Para comprender estos números hay que recordar que en la actualidad en Paraguay actúan 24 partidos políticos y un número impreciso y variable de movimientos y concertaciones⁷; y que, aparte de los dos partidos tradicionales ya señalados y algunos otros nacidos antes de la vuelta a la democracia en 1989⁸, la gran mayoría han sido conformados en las últimas dos décadas, después de la promulgación del nuevo Código Electoral (Ley N° 834 de 1996). Justamente el nuevo Código obliga a cada nuevo partido una afiliación masiva de electores, imponiendo una adhesión mínima igual al 0,5% de los votos válidos emitidos en la elección anterior a su conformación para obtener el registro oficial⁹.

Esto ha determinado que agrupaciones nacidas por la acción de unos centenares de militantes con una determinada visión ideológica o con determinadas convicciones estuvieran obligadas a abultar sus registros de adhesiones con miles de afiliaciones de personas –muchas veces, ya afiliadas a

<http://www.ultimahora.com/la-anr-tiene-881729-afiliados-mas-que-el-plra-su-padron-actualizado-n575101.html>; www.tsje.gov.py.

6 El registro electoral se ha incrementado en ese periodo pasando de 2.861.940 electores para las elecciones generales de 2008, hasta 3.928.197 electores para las elecciones municipales de 2015.

7 El movimiento político, según el Código Electoral (Ley N° 834/96), es una organización política temporal conformada para participar de una elección (local o nacional), y que se extingue cuando esa elección finaliza. La concertación (Ley N° 3212/07), por su parte, es una unión de partidos y movimientos que también se conforma provisoriamente para participar de un proceso electoral, extinguiéndose formalmente una vez que éste finaliza. Igualmente, ambos (movimientos y concertaciones) pueden continuar existiendo como emblema político informal entre una elección y otra, reconstituyéndose formalmente frente a la justicia electoral en las elecciones siguientes.

8 Como el Partido Comunista Paraguay (1934), el Partido Revolucionario Febrerista (1951) y el Partido Demócrata Cristiano (1960).

9 Artículo 21 del Código Electoral (Ley N° 834/96). En la actualidad, considerando los resultados de las elecciones generales de 2018, para conformar legalmente un partido se necesitarían alrededor de 13.000 afiliados.

otros partidos— que más que identificarse con ese proyecto lo que hacían era dar disponibilidad formal para que el partido pudiera conformarse oficialmente, ya sea por amistad, relaciones familiares, o hasta solamente por buena voluntad.

Pero eso no es todo, también hay que señalar una práctica común a todos los partidos (aunque en parte superada por la instalación desde 2015 de elecciones internas simultáneas) consistente en afiliar a electores sin su consentimiento¹⁰, con el fin de parecer más masivos de lo que son, para poder utilizar la identidad de estas personas en las elecciones internas (haciendo votar a otro en su lugar), o solamente para sostener un sistema de compra de votos, principalmente entre los electores más empobrecidos.

El resultado de todo esto ha sido el surgimiento de centenares de miles de dobles y triples afiliaciones que han llevado a los números abultados del cuadro 1. De todas maneras, como veremos más adelante, el tema de la afiliación, sus efectos y sus consecuencias en el sistema político nacional se relaciona fundamentalmente con los ciudadanos adheridos al Partido Colorado y al Partido Liberal, que son los únicos partidos con una presencia efectivamente masiva en el país¹¹.

Ahora bien, ¿cómo se explica esta situación particular del país, donde las cifras de afiliaciones —ya exorbitantes— siguen aumentando? Esto resulta además aún más llamativo teniendo en cuenta que, como veremos a continuación, a nivel internacional se habla del crecimiento de la desconfianza hacia los partidos políticos y otras instituciones democráticas. ¿Será que el caso paraguayo es distinto?

Crisis de los partidos políticos en el siglo XXI, ¿fenómeno global?

En las últimas décadas la discusión sobre los partidos políticos, tanto a nivel académico como mediático, ha estado marcada por una aseveración tajante: los partidos están en crisis. Así lo han visto analistas de “democracias maduras” (Clarke & Stewart, 1998), de “sociedades industriales avan-

10 Aunque no haya datos certeros al respecto, los resultados de una encuesta de base nacional realizada en 2017 en el marco de esta investigación (véase nota al pie N° 14 para más detalles) nos señala que el 2,9% de los encuestados declara haber sido víctima de esta práctica, y otro 30,9% dijo tener parientes y conocidos que también fueron afectados por esta situación.

11 El trabajo de encuesta realizado en el marco de esta investigación que señalamos anteriormente comprueba el fenómeno recién descrito. Así, mientras que casi el 50% de los ciudadanos encuestados declaró estar afiliado a la ANR y otro 29% dijo estar afiliado al PLRA, solamente un 3,5% declaró su afiliación a otro partido, situación llamativa en cuanto este dato, según la Justicia Electoral, debería acercarse al 25%. En los partidos no tradicionales la afiliación es, excluyendo a un pequeño grupo de militantes, algo coyuntural y no identificativo.

zadas” (Webb, 2002), de “democracias industriales avanzadas” (Dalton, 2000) o “democracias establecidas” (Dalton, 2013). El panorama descrito por estos autores presenta sociedades donde el apego y la afinidad partidaria se han debilitado y reducido, tomando como casos paradigmáticos principalmente a países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. Esto se manifestaría a través de la erosión del partidismo (Dalton, 2000: 23) y de lealtades partidarias (Dalton, 2013: 7).

Pero el diagnóstico no es exclusivo de sociedades noroccidentales, sino que se repite en diferentes latitudes. Así, análisis sobre “las nuevas democracias” (Webb & White, 2007) coinciden con esta visión, indicando que también se observa un declive en los niveles de confianza en los partidos en países de Europa del Este y América Latina. Es más, según los autores, los niveles de confianza son en estos casos inclusive aún menores de lo observado en democracias establecidas (ibíd.: 351), identificándose además un “ligero sentimiento anti-partidario” (ibíd.: 353). En el mismo tono, pero usando una diferente terminología, Mainwaring describe la propagación de un sentimiento de “desafección” hacia la democracia, los partidos políticos y las legislaturas, enfocando su análisis principalmente en países de la región andina (Mainwaring, 2006: 13). Morales Quiroga, por su parte, afirma que lo que se está viviendo en América Latina es una crisis de representación que puede ser observada en “el escaso apego a los partidos como instituciones representativas” (Morales Quiroga, 2011: 583).

La conclusión que se puede extraer de estos análisis es, en síntesis, que nos encontramos a nivel mundial ante una gran ola de “desafección política”, expresada en una evaluación crítica de los ciudadanos hacia las principales instituciones políticas, sus representantes y el proceso político democrático en sí (Torcal & Montero, 2006: 5).

De confirmarse estas aseveraciones, estaríamos frente a un escenario sin dudas preocupante, teniendo en cuenta la importancia de la relación ciudadanos-partidos políticos para el correcto funcionamiento de las democracias modernas. Con relación a ello cabe recordar, por ejemplo, que Giovanni Sartori define a la democracia precisamente como un sistema de partidos, y afirma además (siguiendo a Kelsen), que “sólo la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos” (Sartori, 2012). Esta opinión es compartida por Schattschneider, quien inclusive va un paso más allá, afirmando que “los partidos políticos crearon la democracia” (Schattschneider, 1942: 1), y por Katz & Crotty, que ven a los partidos como el eslabón fundamental que conduce a la gobernanza democrática (Katz & Crotty, 2006: 1).

Es más, los mismos autores que han enunciado la crisis de los partidos políticos coinciden con esta visión, reconociendo que estas instituciones siguen desarrollando tareas vitales para la democracia, tales como brindar las bases para los mecanismos de elección y el control popular. A decir de Webb (2002: 458) “si [los partidos políticos] no existieran en el mundo industrial y democrático avanzado, alguien tendría, indudablemente, que inventarlos”¹². La relación ciudadanos-partidos, expresada a través del partidismo –el apego e identificación de los ciudadanos para con los partidos políticos– es una variable política de primer orden, y un cambio en la misma afectaría el funcionamiento de la democracia tal como la conocemos (Dalton, 2013: 6).

Ahora bien, ¿cuál es la situación en Paraguay? A primera vista, datos sobre la valoración de la democracia y los partidos parecen confirmar la visión de los que afirman la crisis del modelo. Según datos de Latinobarómetro, en la última década (2008-2017)¹³, en promedio el 76% de la población paraguaya declaró no confiar en los partidos políticos. Pero eso no es todo: Se trata además de un sentimiento que va en aumento, ya que en 2016 el 83% de la población se mostró escéptico hacia los partidos políticos, llegando al 84% en 2017. Al comparar estos datos con los registrados para los países vecinos (también por Latinobarómetro), se observa que la tendencia es regional. Así, los niveles de desconfianza hacia los partidos en el mismo periodo son del orden del 79% en Argentina, del 80% en Bolivia, y del 82% tanto en Chile como en Brasil.

También con el proceder de nuestra investigación hemos observado la existencia de este sentimiento de desconfianza y recelo hacia el sistema partidario, tanto cuando solicitamos la opinión de la ciudadanía a través de encuestas a nivel nacional y departamental, como cuando entrevistamos a militantes y dirigentes de los principales partidos políticos nacionales¹⁴.

12 Original en inglés. Traducción propia para esta y todas las demás fuentes en inglés utilizadas.

13 Fuente: Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

14 Este artículo ha sido elaborado en el marco de una investigación más compleja sobre el sistema político y partidario paraguayo. En ese ámbito se realizaron 5 encuestas, una de alcance nacional, que abarcó 1.200 casos con un nivel de confianza del 95% y un error muestral del 2,8%; y cuatro de alcance departamental, abarcando cada una 800 casos, con nivel de confianza del 95% y error muestral del 3,5%. Las encuestas departamentales –aplicadas en Caazapá, San Pedro, Itapúa y Central– tenían una doble función: Por un lado, actuar como instrumento de control de los resultados obtenidos por la encuesta nacional; y por el otro, identificar especificidades que podrían existir debido a las diferentes características sociales y económicas de cada departamento. Además de las encuestas se realizó un trabajo de recolección de datos cualitativos a través de focus groups y de entrevistas en profundidad. Los focus groups fueron dirigidos específicamente a activistas de los dos partidos tradicionales (ANR y PLRA), efectuándose uno en cada departamento seleccionado para la realización de las encuestas, siguiendo la lógica ya señalada. De ellos han participado en total veintinueve activistas políticos, quince pertenecientes a la ANR y catorce pertenecientes al PLRA. En cuanto a las entrevistas, éstas

Así, por ejemplo, a través de las encuestas encontramos que ante la afirmación “los partidos políticos en el Paraguay buscan con honestidad y eficacia el mejoramiento del país”, sólo un 27,3% de la ciudadanía declaró estar de acuerdo, mientras que un mayoritario 35,5% rechazó la afirmación (los restantes asumen una posición intermedia). Además, en el Departamento Central y en Departamento de Itapúa, la tendencia al rechazo supera el 50%. Por su parte, al solicitar la opinión ciudadana con respecto a la afirmación “los partidos políticos en Paraguay dan soluciones a los problemas de la gente”, el desacuerdo llegó al 37,8% a nivel nacional, con picos del 53,4% en el Departamento Central y del 46,3% en el Departamento de Itapúa.

Con todo ello, no sorprende que ante la afirmación “los partidos políticos en Paraguay buscan solamente el beneficio de sus dirigentes” la mayoría del electorado declare estar de acuerdo. Específicamente, coincidió con la frase el 57,8% a nivel nacional, con picos del 65,9% en el Departamento Central y del 65,3% en el Departamento de Itapúa. Con ello se observa, una vez más, que entre los electores paraguayos los partidos políticos no parecen gozar actualmente de una imagen muy positiva.

Esta situación coincide con las declaraciones de los militantes y activistas de base de los dos partidos tradicionales y mayoritarios (ANR y PLRA), también conocidos como operadores políticos o punteros¹⁵. Es más, ellos mismos se suman a esta crítica, asegurando que esta opinión negativa se deriva de la manera en que muchos dirigentes partidarios utilizan el partido; es decir, para su propio interés personal más que para el bien común.

Te dice la gente: para qué venís ya otra vez a engañarme... a joderme... (Activista ANR – San Pedro)

Piensan que todo es joda, que todos son corruptos [...] entre ellos nomás se reparten todo, comen toda la plata. (Activista ANR – San Pedro)

Parece que todo, todo dentro de la política está movido por la plata. [...] Para mí el partido político siempre fue una maquinaria para llegar al poder y recaudar

han sido desarrolladas con once dirigentes nacionales y parlamentarios pertenecientes a los principales partidos políticos activos en el país. En concreto, se han realizado cuatro entrevistas a dirigentes políticos de la ANR, tres a dirigentes políticos del PLRA, y otras cuatro a dirigentes de partidos no tradicionales.

- 15 Se define como “operador político” o “puntero” al activista del partido tradicional que se relaciona de manera directa con el elector. Es la persona que hace de enlace entre el dirigente partidario con cargos institucionales (autoridad estatal o local, parlamentario, concejal municipal o departamental, dirigente de la seccional) y el ciudadano-elector, trabajando para mantener una relación fluida entre dirigencia y electorado y, por ende, conseguir votos para el partido (y el dirigente) cuando haya elecciones (generales o internas).

[...] parece que las personas quieren ganar elecciones no para hacer el bien, sino para empezar a recaudar. (Activista PLRA – Caazapá)

Para qué vamos a mentirnos, incluso el presidente de la república mira para su lado. Para que pueda... por ejemplo, no pagar su impuesto al tabaco. Y siempre es para buscar un beneficio. (Activista ANR – San Pedro)

Y eso no es todo, incluso dirigentes nacionales de los partidos con representación parlamentaria confirman lo señalado, apuntando muchas veces al partido contrario, pero, sorprendentemente, también a sus propios compañeros de partido.

Muchos de los dirigentes políticos que estamos en el Congreso u otras instituciones del Poder Ejecutivo, han tenido un crecimiento patrimonial que jamás van a poder justificar, que solamente tuvieron porque tuvieron esa oportunidad y empezaron a apropiarse de lo que no les correspondía. (Dirigente nacional ANR)

El dirigente viene solo a buscar ese voto, y después se va a ir a robar como loco y después ya viene con un auto último modelo. (Dirigente nacional PLRA)

La imagen que la ciudadanía tiene de los políticos no dista mucho de la realidad. (Dirigente nacional PLRA)

En los últimos tiempos la política ha servido para los políticos y no para la gente, aquí las políticas son hechas [...] para un crecimiento, para un posicionamiento y enriquecimiento personal [...] aquí son intereses personales, o sea, acá corre dinero, aquí corre presión política, aquí corre venta de votos [...] la política es una oportunidad de ascenso personal y sobre todo económico, y el resto no importa. (Dirigente nacional otro partido)

De modo a brindar una visión consolidada de las opiniones de los electores paraguayos acerca de los partidos políticos, con base en lo señalado más arriba, hemos calculado un *índice de valoración de los partidos*. Éste tiene en consideración la incidencia de las respuestas negativas, positivas e intermedias de la ciudadanía, a fin de brindar una valoración general con respecto al sistema político partidario nacional¹⁶. El resultado arrojado por el índice, que se puede observar en el cuadro 2, nos muestra un nivel de

¹⁶ Para el cálculo del “índice de valoración de los partidos” se han utilizado los resultados de las tres preguntas del cuestionario que señalamos arriba, a saber: Los partidos políticos en el Paraguay buscan con honestidad y eficacia el mejoramiento del país; Los partidos políticos en Paraguay dan soluciones a los problemas de la gente; Los partidos políticos en Paraguay buscan solamente el beneficio de sus dirigentes. Se ha asignado a cada respuesta (predefinida) brindada por los encuestados un valor de 1 a 5; donde 1 indica una respuesta de baja valoración de los partidos, y 5 representa una respuesta de alta valoración de los partidos. Esto ha permitido calcular el valor global para cada encuestado (que se cuantifica en un mínimo de 3 y un máximo de 15), para luego agrupar estos valores en 3 categorías: Baja valoración de los partidos (para valores entre 3 y 7 puntos acumulados), Mediana valoración de los partidos (para valores entre 8 y 10 puntos acumulados), y Alta valoración de los partidos (para valores entre 11 y 15 puntos acumulados).

rechazo del electorado hacia los partidos políticos del 39,4%, que aumenta hasta un 61,1% en el Departamento Central. A su vez, el nivel de valoración positiva de los partidos y sus actuaciones que se limita a un escaso 12,1%, y disminuye hasta el 8,1% en el Departamento Central.

Cuadro N° 2
Índice de valoración de los partidos

	Paraguay	Central	S. Pedro	Caazapá	Itapúa
Baja valoración de los partidos	39,4%	61,1%	45,2%	42,6%	55,9%
Media valoración de los partidos	48,5%	30,8%	44,8%	47,8%	33,8%
Alta valoración de los partidos	12,1%	8,1%	10,0%	9,9%	10,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las 5 encuestas realizadas (una nacional y cuatro a nivel departamental).

Esta realidad de desconfianza y pesimismo del electorado que, si consideramos los datos de Latinobarómetro, parece estar en crecimiento, se demuestra aún más negativa al desagregar por edad los datos recabados por las encuestas. Así, al concentrar el análisis exclusivamente en los jóvenes (18-24 años), la baja valoración hacia los partidos crece a nivel nacional un 13,5% con respecto al dato global, llegando al 52,9%. Este crecimiento se observa en casi todos los departamentos evaluados, excepto en el Departamento de San Pedro, donde el dato queda en línea con el valor a nivel nacional. Además, en el Departamento Central, el nivel de desconfianza juvenil hacia los partidos alcanza un altísimo 77,5%, es decir, 25 puntos porcentuales más que el promedio nacional. En otras palabras, 3 de cada 4 jóvenes de este departamento no tienen confianza en los partidos políticos. Dato éste altamente preocupante, no sólo porque la sostenibilidad de la democracia en el futuro depende de las actitudes de los jóvenes hacia los partidos políticos, sino porque la opinión de los jóvenes es determinante en la actualidad. Al respecto, la franja etaria 18-29 años representa casi una tercera parte del electorado paraguayo¹⁷.

Con todo ello, surgen una serie de preguntas: ¿Cómo es posible que pueda coexistir un alto rechazo a los partidos con registros masivos de afiliación? ¿Qué características asume la afiliación partidaria en Paraguay, y por qué la misma no demuestra tener conexión alguna con las opiniones negativas

¹⁷ Específicamente, según datos de la Justicia Electoral para las elecciones generales del 2018, el 32,0% del total (1.358.134 sobre un total de 4.241.507 electores) correspondía a jóvenes entre las edades de 18 y 29 años.

de los electores acerca de los actores políticos? Y finalmente, ¿qué impulsa al elector paraguayo a afiliarse (y a mantenerse afiliado) de manera masiva a los partidos políticos, principalmente a los tradicionales (ANR y PLRA)? A lo largo de las siguientes páginas buscaremos encontrar la respuesta a cada una de ellas. Pero para hacerlo, debemos primero detenernos en un concepto que será clave para esta tarea, el de identificación partidaria.

Origen y desarrollo del concepto de identificación partidaria

El concepto de identificación partidaria fue acuñado por Campbell, Converse, Miller & Stokes, investigadores de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, para describir la existencia, entre el elector y su partido, de “un vínculo, una identificación psicológica que persiste aun sin reconocimiento legal o evidencia de membresía formal” y que además “muestra una gran estabilidad en el tiempo” (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960: 120-121).

The American Voter, el estudio de Campbell y sus colegas, es considerado fundacional en las ciencias políticas. En él se extraen conclusiones a partir del análisis de datos electorales de los EEUU, concretamente de los años 1952 y 1956. Y, aunque hayan pasado alrededor de 60 años desde su publicación, sigue siendo referencia obligada para todo estudio que quiera referirse a y profundizar el concepto de identificación partidaria. De hecho, el abordaje socio-psicológico desarrollado por estos autores tuvo un gran efecto en prácticamente todos los estudios posteriores, y continúa afectando la investigación sobre partidos y su relación con los ciudadanos a nivel mundial (véanse Abramson, 1983; Budge, Crewe & Farlie, 2010; Green, Palmquist & Schickler, 2002; Greene, 1999; 2004; Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008; Niemi, Weisberg & Kimbal, 2011). Además, conviene resaltar que, a pesar del paso del tiempo, sus hallazgos se siguen demostrando como válidos, ya que en *The American Voter Revisited* (Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008) se aplicó el mismo modelo utilizado por Campbell y sus colegas de cara a los resultados de las elecciones de 2000 y 2004 en los EEUU, obteniendo resultados remarkablemente similares.

De manera específica, lo que Campbell, Converse, Miller & Stokes propusieron en *The American Voter* es un modelo socio-psicológico del campo político, que se estructura a partir de tres actitudes de los electores: el vínculo con el partido, la orientación en base a hechos concretos (ideología) y la actitud hacia los candidatos. El estudio de 1960 analiza justamente cómo estos tres factores se interrelacionan y repercuten en los resultados electorales de 1952 y 1956 en los EEUU. A través del análisis los autores

individualizan a la identificación de la persona con el partido como el elemento central del modelo, considerando que este factor afectaría, a su vez, las actitudes de los electores hacia los temas políticos del momento y hacia los candidatos.

Es oportuno señalar que, pese a su gran impacto en las ciencias políticas en general, y en estudios electorales en particular, este modelo explicativo fue rechazado por algunos teóricos que no coincidían con el análisis afectivo-psicológico de la escuela de Michigan y priorizaban explicaciones de tipo *elección racional* (*rational choice*). Según este enfoque, que tuvo mayor difusión en las décadas de 1970 y 1980, la elección de los ciudadanos de apoyar tal o cual partido descansaría más bien sobre una base racional, siendo el elemento decisivo el beneficio a ser obtenido a partir de la victoria de uno u otro candidato (Budge, Crewe & Farlie, 2010; Downs, 1957; Fiorina, 1981). Actualmente el antagonismo entre estas dos posturas se ha ido limando para dar paso a enfoques más integrativos (Niemi, Weisberg & Kimbal, 2011: 15).

A pesar de estas críticas, el modelo socio-psicológico de Campbell y sus colegas sigue ocupando un lugar relevante en los estudios sobre ciudadanos y sus relaciones con partidos políticos. Uno de sus seguidores, Greene, ha continuado en esta tradición, introduciendo la *teoría de la identidad social* para una mejor y más profunda comprensión de la temática. Según esta teoría, la auto-percepción de las personas –en términos políticos y en otros aspectos de la vida social– deriva de su pertenencia a un grupo (o grupos); pertenencia a la cual están ligados un determinado valor y significado emocional, que a su vez producen efectos en actitudes y percepciones (Greene, 1999: 393). Así, si bien la identificación partidaria sigue siendo considerada como un vínculo afectivo a un partido, esta teoría enfatiza que la misma cumple, a su vez, una función de identidad social. Son muchos los estudios de identificación partidaria que en las últimas décadas han empleado, en mayor o menor medida, este abordaje (Green, Palmquist & Schickler, 2002; Greene, 1999; 2004; Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008), llegando finalmente a identificar al *partidismo* como un vínculo psicológico que “se basa en factores afectivos antes que cognitivos, y forma parte de la auto-percepción del individuo” (Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008: 134).

Desde una postura integrativa, con su publicación de 2002 titulada *Partisan Hearts & Minds* (que se traduce como *Corazones y Mentes Partidarios*, título que expresa claramente su visión sobre las bases afectivas y cognitivas del vínculo ciudadano-partidos) Green, Palmquist & Schickler afirman que una de las características más llamativas de la identificación parti-

daria es su similitud con otras formas familiares de identificación social. Así como la identificación religiosa, dicen, el sentido de pertenencia a un grupo político puede desarrollarse por razones que tienen que ver con la posición social de la persona (por ejemplo, la familia en la cual uno nació y con la cual creció, o la persona con la que decidió casarse) más que por la atracción que puedan ejercer ciertas doctrinas asociadas con el grupo (Green, Palmquist & Schickler, 2002: 204). Y, yendo un poco más allá, aseguran que las personas que expresan vínculos partidarios “se sienten parte de un equipo” y que “la competencia entre partidos políticos produce algunas de las mismas reacciones de fanáticos en eventos deportivos” (ibíd.: 219). Mismo paralelismo se encuentra en el estudio de Lewis-Beck y sus colegas, cuando afirman que “[los] partidos políticos, como equipos deportivos, evocan fuerte lealtad y emociones en el público general, pero también animosidad, rechazo, o indiferencia” (Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008: 6).

Se trata además de un vínculo persistente, ya que cuando las personas sienten pertenecer a un determinado grupo social crean lazos de larga duración o, en palabras de los autores: “la identificación partidaria es una característica duradera de la auto-concepción de los ciudadanos. No es algo que meramente viene y va con ciclos electorales o campañas efímeras” (Green, Palmquist & Schickler, 2002: 4). Al respecto resulta también oportuno aclarar algo: identificación partidaria y afiliación a un partido político no son sinónimos, ni significa que la una lleve a la otra obligatoriamente. Como recién hemos apuntado, la identificación partidaria “es una característica de la auto-concepción de los ciudadanos” (ibíd.: 4), es decir, es auto-determinada. Esto va de la mano con lo que Campbell y sus colegas mencionan, y que señalamos al inicio de este apartado, cuando definen a la identificación partidaria como “un vínculo, una identificación psicológica que persiste *aun sin reconocimiento legal o evidencia de membresía formal*” (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960: 120-121, cursivas agregadas).

Vemos entonces que el principal elemento de la identificación partidaria es el componente psicológico y de auto-identificación. Es decir, “los partidistas son partidistas porque se piensan a sí mismos como partidistas” (ibíd.: 26), y no necesariamente porque votan como tales o porque otras personas los identifican como tales, o tampoco por estar formalmente afiliados a ese partido. La identificación partidaria es enteramente una cuestión de auto-identificación (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960: 122; Green, Palmquist & Schickler, 2002: 26) y por ende puede o no estar acompañada

por una afiliación formal, sin que esto comporte diferencia alguna en el nivel de intensidad de la misma.

Los partidos políticos en Paraguay, fuente de identificación

Aunque no con la misma terminología, existen estudios anteriores sobre Paraguay que hacen referencia a la identificación partidaria, señalándola como un rasgo característico del país. Así, ya en 1969 Nichols afirmaba que la relación creada entre ciudadanos y partidos políticos en Paraguay no se corresponde con la de una estructura política de representación democrática, sino más bien, responde a la lógica de una organización de asistencia social que debe proteger y defender a los ciudadanos, a la par de proveerles de un sentimiento de *pertenencia* en el mundo social del cual son parte (Nichols, 1969: 425). En este sentido, según el autor, los partidos políticos en Paraguay no son “‘asociaciones’ sobre la base de intereses similares, sino más bien ‘comunidades’ adscriptivas en las cuales los individuos nacen y de las cuales no pueden retirarse” (ibíd.: i). La clave para entender la política paraguaya, dice Nichols, es justamente esta naturaleza adscriptiva de los partidos políticos (ibíd.: 413), los que además son la estructura más importante dentro del sistema político paraguayo (ibíd.: 433).

Morínigo & Silvero, por su parte, retoman en su estudio de 1986 muchas ideas de Nichols (1968; 1969; 1971) y afirman que a partir de los resultados de la encuesta por ellos realizada se comprueba la hipótesis que “la identidad hacia los partidos proviene fundamentalmente de la actitud afectiva-tradicional hacia los mismos” (Morínigo & Silvero, 1986: 119).

Siguiendo esta misma línea, en textos posteriores, Morínigo (2008: 16; 2005: 158-159) describe a los partidos políticos en Paraguay de la siguiente manera:

- a. *No son asociaciones sino comunidades; no tienen un carácter ideológico o programático sino se basan sobre un relacionamiento afectivo-personal.*
- b. *Promueven una fuerte lealtad interna sobre la base de la tradición y la afectividad y una total identificación con sus símbolos, a los que se rinde un cierto culto.*
- c. *El eje de reclutamiento es la adscripción: el pertenecer a una dada familia lleva a ser miembro de un partido.*

Nichols había ya observado, en coincidencia con los postulados de la teoría de la identidad social, que el partido político, junto con la iglesia y la familia, son los principales referentes identitarios para la mayoría de los paraguayos (Nichols, 1969: 425). En la misma línea, Morínigo afirma que

“sobre todo en el medio rural, tener partido es una necesidad tan imperiosa como tener religión, o casi igual a tener un apellido. Y de la misma manera que uno no cambia ni su apellido y generalmente su religión, así también es difícil el cambio de partido en la sociedad paraguaya” (Morínigo, 2008: 17). Es más, el término “correligionario”, de uso tan expandido en el país (principalmente entre simpatizantes de los partidos tradicionales), no puede ocultar su origen: un co-religionario sería una persona que practica nuestra misma fe, o que cree en los mismos principios que uno. La referencia a la religión marcaría de manera incluso más clara este sentido de comunidad y vínculo afectivo que hace que los ciudadanos consideren al partido como una de las organizaciones más básicas en su vida (Nichols, 1969: 100).

Tanto Nichols (1969) como Morínigo & Silvero (1986) llegan entonces a la misma conclusión: es ese sentimiento afectivo o de comunidad que el ciudadano expresa por “su partido” el rasgo característico del sistema político paraguayo, lo que lo define y lo caracteriza. De esta manera ambos estudios se enmarcan la *teoría de la identidad social* que presentamos más arriba, resaltando la pertinencia de este abordaje teórico para el estudio del sistema de partidos en el Paraguay.

Conviene aquí llamar la atención sobre un punto: ambos estudios empíricos, señalados como la base para la aplicación del concepto de la *identificación partidaria* a la realidad sociopolítica de Paraguay (Nichols, 1969; Morínigo & Silvero, 1986) fueron llevados a cabo décadas atrás y aún bajo el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner. Y, si realizar encuestas de opinión sobre temas políticos es de por sí complejo, se hace obvio que hacerlo bajo condiciones de un gobierno autoritario es aún más complicado, como bien lo expresan los autores del segundo estudio cuando refieren que “[c]omo una de las dificultades más persistentes en este trabajo puede señalarse el temor de las personas a participar de una encuesta de opinión política. Existe un ambiente de temor a la expresión libre, lo que influyó en un porcentaje elevado de rechazos” (Morínigo & Silvero, 1986: 166-167).

Además, hay que señalar que esta línea de investigación, que había demostrado tener elementos importantes para comprender y analizar la estructura y las características específicas del sistema de partidos políticos paraguayo, no ha recibido la continuidad esperada. En este sentido, con posterioridad a 1986 prácticamente no ha sido abordada por la academia nacional, exceptuando algunos trabajos de gabinete de Morínigo (2005; 2008) y un estudio territorialmente limitado al Departamento de Ñeembucú de Lachi (2015). Por ello, al retomar y ampliar esta línea de investigación, aprovechando además un contexto democrático más favorable para

investigaciones políticas y sociales, apuntamos justamente a devolver centralidad a la teoría impulsada con tanta lucidez por Nichols hace casi cincuenta años, y retomada y ampliada por Morínigo & Silvero dos décadas después. Con ello se busca aportar para una comprensión más profunda y acabada del funcionamiento del sistema de partidos políticos en el país, colocando esta perspectiva nuevamente al centro del debate académico sobre el funcionamiento de la democracia y su relación con las actitudes y prácticas políticas de los electores paraguayos.

El origen de la identificación partidaria

La identificación partidaria, entonces, podría ofrecernos una respuesta a las preguntas que planteamos más arriba. Pero, para ahondar en su comprensión, necesitamos dar un paso más, identificando cuáles son sus orígenes o causas. Es decir, es necesario individualizar los elementos que impulsan a los electores a identificarse con un cierto partido.

Hemos también señalado que en nuestro análisis se prioriza el abordaje de la identidad social, es decir, aquél que considera a la identificación partidaria como un vínculo afectivo, derivado de la posición social ocupada por los individuos (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960; Green, Palmquist & Schickler, 2002; Greene, 1999; 2004; Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg, 2008), en contraposición a las corrientes de la elección racional, que consideran que la identificación partidaria surge de un análisis racional sobre qué partido se ajusta mejor a las percepciones del elector (Downs, 1957; Fiorina, 1981).

Cuando se analizan los orígenes de la identificación partidaria desde la perspectiva de la identidad social, la literatura anglosajona da un lugar preponderante a la familia, principalmente en los primeros años de adolescencia. En este sentido, en encuestas realizadas a niños y adolescentes, estos tienden a presentar apego hacia los mismos partidos que sus padres. Es más, investigaciones sobre el proceso de socialización de finales de la década de los '50s ya habían sugerido que la mayoría de las personas desarrollan afinidades partidarias inclusive antes de tener una postura ideológica (Hyman 1959, citado por Abramson 1983: 75). Otros autores también hacen eco de esta situación, señalando que la mayoría de los vínculos partidarios se desarrollan principalmente en la niñez y adolescencia temprana (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960: 147; Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg 2008: 138), inclusive antes de poder expresar este sentimiento en las urnas, y se derivan de la identificación partidaria de los padres.

Ahora bien, aunque la incidencia de la familia en la formación de opiniones partidarias se demuestra importante en Estados Unidos, ésta no es totalmente determinante. Es más, los autores tienden a hacer hincapié en una variedad de experiencias sociales en la vida “pre-adulta”, que van más allá de la influencia de los padres y la familia nuclear. En este sentido, si bien Campbell y sus colegas (1960: 149-150) reconocen la importancia de las tendencias partidarias de los padres, también individualizan ciertas *fuerzas personales* que llevan a una fluctuación en la identificación partidaria, haciendo que muchas veces la tendencia de la familia sea abandonada por otra. Estas fuerzas pueden derivarse de experiencias como el matrimonio, un nuevo trabajo, la mudanza a un nuevo barrio o ciudad, o cambios en los grupos sociales a los que el elector frecuenta.

De todas maneras, según estos autores, una vez que la identificación con un partido político se forma –lo que ocurre generalmente al alcanzar la estabilidad de la vida adulta– ésta no es fácilmente cambiada (ibid.). En sus estudios posteriores, tanto Lewis-Beck, Jacoby, Norpoth & Weisberg (2008) como Green, Palmquist & Schickler (2002) llegan a las mismas conclusiones. Es decir, si bien la experiencia familiar incide en la primera actitud política de los electores, ésta puede sufrir cambios a la par que la experiencia de vida de los jóvenes cambia. Sólo una vez que se llega a un punto de la vida más estable se puede considerar que la identificación partidaria tenderá a permanecer a través del tiempo. En pocas palabras: aunque la pertenencia partidaria familiar ejerce una gran incidencia en la formación del partidismo de los más jóvenes, éstos pueden cambiar de tendencias según el proceso formativo y las experiencias personales que atraviesen hasta llegar a la adultez, donde la identificación con un determinado partido probablemente ya no cambie.

La familia, lo más importante...

Si bien en el caso paraguayo se observan importantes similitudes con lo apuntado por la literatura anglosajona, también existen marcadas diferencias. En este sentido, según los estudios realizados por Nichols y Morínigo, la identificación partidaria estaría determinada por la familia de manera mucho más profunda, siendo posible el cambio de partidos sólo en casos extraordinarios. En efecto, ambos autores definen a los partidos políticos como “comunidades adscriptivas”, es decir, espacios políticos donde la adhesión está dada por el sencillo hecho que es allí donde “se nace” (Nichols, 1969: i), ya que “el pertenecer a una dada familia lleva a ser miembro de un partido” (Morínigo, 2008: 16).

Una cita ilustrativa del estudio de Nichols (1969: 99) afirma lo siguiente:

Los niños nacen en familias coloradas o liberales, siendo identificados como parte de uno u otro partido desde su nacimiento. Estas familias visten a sus hijos con prendas del color de su partido, lo que convierte a los niños en portadores abiertamente reconocidos de una lealtad partidaria mucho antes de poder votar.

Esta identificación, que se trae “de cuna”, muy difícilmente cambie. Otro ejemplo al respecto, que marcó históricamente la pertenencia familiar a un determinado partido, es la influencia que la guerra civil de 1947¹⁸ determinó en lealtades partidarias por generaciones. Los casos de violencia política en el marco de esta contienda habrían generado una ruptura y distanciamiento prácticamente insalvable entre los diferentes grupos políticos, afectando de una manera profunda al país, ya que familias de todos los estratos sociales –y no sólo de las élites partidarias– habrían sufrido consecuencias de la violencia (Morínigo, 2008: 17). Por consiguiente, la adhesión a un partido, de cara a estos eventos, se debería más a acontecimientos dramáticos en los que estuvieron involucrados los miembros de la familia, antes que a cualquier otro tipo de motivo de orden ideológico o racional. Así, luego de las afrentas sufridas, era prácticamente impensable pasarse al bando del “enemigo”, es decir, al otro partido.

En este trabajo, como ya señalamos, utilizamos los análisis de Nichols y Morínigo recién apuntados como principal referencia, preguntándonos por el mecanismo de construcción de la identificación partidaria en los electores paraguayos, y de manera específica, el rol que juegan en ello la familia, en primer lugar, y la comunidad donde el elector vive y se desenvuelve, en segundo lugar.

Pero antes de continuar resulta necesario aclarar algunos temas que tienen relación con lo que veremos a continuación. El primer punto se relaciona con la diferencia entre identificación y afiliación partidaria que señalamos anteriormente. En concreto, habíamos apuntado –siguiendo a la literatura

18 La guerra civil de 1947 fue un conflicto que se desarrolló entre los meses de marzo y agosto de ese año. En él, seguidores del Coronel Rafael Franco (febreristas), del Partido Liberal y del Partido Comunista Paraguayo se unieron para hacer frente al gobierno del Gral. Higinio Morínigo, que contaba con el apoyo del Partido Colorado. La cruenta contienda marcó profundamente el panorama político del país, ya que dividió a la sociedad entre vencedores y vencidos –partidarios y detractores del gobierno de Morínigo– de manera insalvable. Según Flecha: “Al término [de la guerra civil] se instauró un régimen de persecución no solo ya a los combatientes vencidos sino a todos los que no fueran partidarios del gobierno. La consigna de ‘quien no está con nosotros está contra nosotros’ se cumplió a cabalidad. La tercera parte de la población se exilió y fue el inicio de la división de la sociedad paraguaya”. (Véase Flecha, Víctor Jacinto (2011) *La Guerra Civil de 1947 Ñorairõ paraguaygua apytépe 1947-pe*, disponible en <http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-guerra-civil-de-1947/>)

internacional sobre el tema— que identificación y afiliación no son términos intercambiables, ni que la existencia de un sentimiento de identificación partidaria —independientemente de su intensidad— llevaría necesariamente a la afiliación formal del elector al partido con el que se identifica. Sin embargo, en Paraguay, por las especificidades de la cultura política vigente, la relación entre afiliación e identificación es más estrecha. De hecho, en el país la afiliación es asumida como un elemento central de la identificación partidaria, una consecuencia ineludible del mismo proceso de identificación, un paso natural a cumplir¹⁹. Debido a ello, a partir de ahora el análisis sobre identificación partidaria tomará como base los datos de afiliación, usando este término —por ser ésta la realidad del sistema político tradicional paraguayo— como sinónimo de identificación partidaria.

Otro tema que es importante señalar es que, de ahora en adelante, el análisis hará referencia —a no ser que se indique lo contrario— exclusivamente a los partidos tradicionales: el colorado (Asociación Nacional Republicana - ANR) y el liberal (Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA). El motivo de esta decisión, aparte de la enorme cantidad de afiliados que ambos partidos presentan, se debe a lo señalado en la nota al pie número 11: En las encuestas realizadas el porcentaje de ciudadanos que declaran estar afiliados a otro partido que no sea uno de los tradicionales alcanza menos del 4%, una cantidad irrisoria que no permite obtener datos estadísticamente relevantes. El porqué de este porcentaje tan irrelevante, frente a los abultados registros de afiliaciones que los partidos no tradicionales presentan, también fue explicado en esa misma sección, donde subrayamos el origen coyuntural de esas afiliaciones. De hecho, siguiendo lo señalado anteriormente, que “pertenecer a una dada familia lleva a ser miembro de un partido” (Morínigo, 2008: 16), no cabe duda de que los partidos con suficiente antigüedad para presentar esas características pueden ser sólo los partidos “tradicionales”.

Volviendo ahora a los resultados obtenidos por las encuestas realizadas en el marco de la investigación sobre el sistema político y partidario paraguayo en la cual se enmarca este artículo, en el cuadro 3 se evidencia lo que habíamos indicado acerca de la centralidad de la adscripción familiar en la identificación partidaria de los paraguayos. Como puede observarse, alrededor del 90% de los electores afiliados tanto al partido colorado como al liberal indican que por lo menos uno de sus padres es de

¹⁹ Confirmando lo señalado, en la encuesta nacional realizada, el 97% de los electores que declararon identificarse con el partido colorado y el 95% de los electores que declararon identificarse con el partido liberal también declararon encontrarse formalmente afiliados a esos partidos.

su mismo partido, siendo la coincidencia con ambos padres el caso del 76,4% de los afiliados a la ANR, y del 65,7% de los afiliados al PLRA. Cabe apuntar que esta diferencia entre los dos partidos se debe casi exclusivamente a condiciones estadísticas; es decir, al hecho que, como ya señalamos en el cuadro 1, los colorados son cuantitativamente superiores a los liberales (56% contra 31%, respectivamente), lo que determina probabilísticamente la existencia de más familias monocolor coloradas que familias monocolor liberales.

Cuadro N° 3
Afiliación partidaria del elector y condición
de afiliación de sus familiares

	Afiliación partidaria	
	ANR	PLRA
Ud. su madre y su padre son del mismo partido	76,4%	65,7%
Solo su padre es de su mismo partido	9,5%	15,8%
Solo su madre es de su mismo partido	4,8%	6,6%
Por lo menos uno de los padres del mismo partido	90,7%	88,1%
Padres divididos entre partidos, diferentes al suyo	2,1%	1,5%
Ambos padres en el mismo partido, pero diferentes al suyo	1,6%	3,6%
Sus padres no tienen partido político	3,4%	4,5%
NS/NR	2,1%	2,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Otro punto que pudimos verificar a través de las encuestas es que esta adscripción a un determinado partido no se limita a la acción directa o indirecta por parte de los padres, sino que descansa en el conjunto familiar, involucrando también a abuelos, tíos, primos, etc. Así, en el cuadro 4, se observa que el 87,3% de los electores colorados y el 74,3% de los electores liberales señalan que la mayoría o hasta la totalidad de sus parientes se encuentran afiliados a su mismo partido. Es decir, el ser parte de una comunidad partidaria es para una enorme mayoría de los paraguayos, al fin y al cabo, nada más que una ampliación “natural” de su entorno familiar; un paso lógico y por ende obligatorio que se realiza para poder completar el proceso de construcción de su identidad, que lo define no sólo en cuanto hijo de sus padres, o miembro de su familia ampliada, sino también como parte de esa organización partidaria en la cual su familia mayoritariamente se reconoce.

Cuadro N° 4 Situación familiar del afiliado

	Afiliación partidaria	
	ANR	PLRA
Todos sus parientes son de su mismo partido	34,1%	22,1%
La mayor parte de sus parientes son de su mismo partido	53,2%	52,2%
Mayoría o totalidad de parientes del mismo partido	87,3%	74,3%
Solo una minoría de sus parientes son de su mismo partido	8,2%	23,0%
Ninguno de sus familiares/parientes es de su mismo partido	0,9%	0,6%
NS/NR	3,6%	2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

El origen familiar de la identificación partidaria de la gran mayoría de los electores paraguayos se refleja también en las palabras de los activistas políticos y militantes partidarios que pudimos entrevistar durante el desarrollo de la investigación. Los entrevistados confirman, a partir de sus experiencias y contacto con la ciudadanía en tanto activistas políticos, que el ser parte de una familia define la afiliación partidaria de la mayoría de los paraguayos:

Casi todos los casos son así... de familia colorada luego. (Activista ANR – Itapúa)

Desde el punto de vista tradicional, siempre era porque tu papá ya estaba, porque tu abuelo ya estaba... y así tenías que afiliarte nomás... (Activista PLRA – Caazapá)

Yo veo que la gente se afilia por tradición familiar... si tu papá o tu mamá es colorada o liberal vos ya sos... es lo que más se ve... (Activista PLRA – Central)

Pero también lo confirman señalando su propia experiencia personal, que demuestra cómo ellos mismos se han acercado a “su partido” movidos por las mismas razones que indican identificar en los otros, es decir, para dar continuidad a una experiencia familiar, que los incita de manera casi automática a ser parte integrante de un cierto partido antes que otro.

Mi familia es toda colorada. Son colorados acérrimos. (Activista – Itapúa)

... toda mi familia es colorada. [...] Y jamás voy a votar a un liberal. (Activista ANR – Itapúa)

Yo me afilié porque como te dije soy de una familia muy colorada. (Activista ANR – Itapúa)

Bueno en mi casa todos son colorados. Todo el mundo es colorado. [...] Toda mi familia es colorada (Activista ANR – San Pedro)

Yo soy de familia colorada. Me afilié en el 2014. [...] tengo una buena experiencia de familia. Toditos son colorados. Aman el partido. Y por eso... (Activista – San Pedro)

Toda mi familia es liberal... mi mamá activa en política desde que yo tengo uso de razón. (Activista PLRA – Central)

La “naturalidad” de la afiliación partidaria de los miembros más jóvenes de la familia se expresa, en muchos casos, en situaciones en las que la familia misma asume la función de afiliar a los chicos cuando éstos llegan a la adolescencia. Además, cuando esto ocurre, no suele implicar resistencia por parte del joven involucrado, lo que indica que esto es asumido por el mismo joven como parte normal de su proceso de crecimiento.

A mí me habrán afiliado a los 14 años. [Risas] Detrás de mi papá andaba, ni sé la edad a la que me afiliaron. (Activista PLRA – Caazapá)

Soy de pura familia colorada. A los 15 años me afilió mi abuelo al partido colorado. Sin preguntarme ni nada... me afilió. (Activista ANR – Itapúa)

Mi papá me afilió. Él llevó mis papeles y me afilió. (Activista ANR – San Pedro)

Ahora bien, como ya señalamos, existen también familias mixtas en lo que se refiere a la afiliación, es decir, con el padre afiliado a un partido y la madre a otro. En ese caso resulta más probable que al joven se le otorgue la posibilidad de elegir libremente el partido de afiliación, siendo además lo más seguro que elija entre uno de los dos, y no que se acerque a un tercero sin relación alguna con miembros de su entorno familiar, o que decida no afiliarse a ninguno de ellos. Cabe recordar que en el cuadro 4 se había señalado que, en general, la afiliación del padre tiene mayor relevancia con respecto a la de la madre, lo que no debería sorprendernos considerando la preponderancia de la cultura patriarcal en el país.

En mi caso, la mitad de mi familia es colorada y la otra mitad es liberal. Y ahí una parte me criticó y la otra me apoyó. (Activista ANR – Itapúa)

En mi caso yo me afilié. De parte de mi mamá son liberales y de parte de mi papá son colorados. Yo me afilié porque sentía que tenía una deuda con el partido. O sea, un político me hizo estudiar. [...] Y ahí me afilié y desde entonces soy colorado. Y trato siempre de apoyar al partido. (Activista ANR – Itapúa)

Yo... mi papá es liberal, verdad. Yo me afilié en el 2001 en la seccional colorada. [...] Una parte de mi familia es colorada y otra es liberal. (Activista ANR – San Pedro)

Hasta aquí hemos presentado testimonios de militantes y activistas de base de los partidos tradicionales, pero de esta lógica descripta no se escapan tampoco los líderes nacionales. Ellos, a través de su propia experiencia

personal, evidencian con todavía más claridad la enorme fuerza que ejerce la familia en la elección del partido político, que finalmente los impulsa a trabajar y actuar en éste, sin posibilidad alguna de “traicionarlo”, es decir, de cambiarse a otro partido.

Yo provengo de una familia de políticos colorados, de cinco generaciones de colorados [...]Desde su fundación yo tengo una tradición familiar, mi abuelo fue colorado, mis tíos, mi papá, mi mamá [...]vengo de esa tradición, y por convicción, porque yo quise, por eso me afilié al partido a los 16 años. (Dirigente nacional ANR)

Yo soy colorado de quinta generación, mi bisabuelo, mi abuelo, mis padres son de afiliación colorada y desde muy chiquitito participaba de los actos partidarios, desde criatura, le acompañaba a papá y a mamá. (Dirigente Nacional ANR)

Yo me afilié por tradición, mi familia paterna es absolutamente liberal, por lo menos conozco hasta mis bisabuelos paternos, todos liberales, hasta hoy. (Dirigente nacional PLRA)

En el Paraguay, especialmente los partidos tradicionales, la mayoría de la gente se afilia más por una cuestión de tradición, porque su papá, porque su abuelo, más bien por ahí sinceramente. [...] Sinceramente el 99% de los que se afilian se afilian por una cuestión de tradición. (Dirigente nacional PLRA)

Ahora bien, aunque el 90% de los afiliados a la ANR y al PLRA construye su identificación partidaria por adscripción, eligiendo (o siendo impulsados a elegir) el mismo partido de sus padres, también existe un 10% que actúa de otra forma, sin dejarse llevar por la tendencia dominante (véase el cuadro 3). Sin embargo, los propios datos presentados en ese cuadro nos muestran la marginalidad de este sector. Es decir, aunque resulte posible encontrar electores que eligieron un partido diferente al de afiliación de sus familiares, o hasta que decidieron no afiliarse a ningún partido, estos casos resultan cuantitativamente muy reducidos frente la gran masa de electores-afiliados que en cambio se mantiene voluntaria o involuntariamente, consciente o inconscientemente, fiel al partido de su familia.

Afiliación partidaria temprana cómo condición “natural”

Un elemento que ya apareció en las entrevistas que citamos más arriba, y que conviene analizar con más atención, se refiere a la edad en la cual los electores se afilian²⁰, es decir adhieren formalmente a su partido y que, por lo menos en los casos de militantes o líderes partidarios, resulta ser

²⁰ Cabe subrayar que, con afiliación se hace aquí referencia al proceso burocrático-legal que crea un vínculo formal entre el ciudadano y su partido, consecuencia de la identificación partidaria asumida, pero basada en un proceso más técnico y formal. Por ello, se realiza generalmente

llamativamente temprana, y en muchos casos inclusive antes de cumplir la mayoría de edad.

A los quince ya me quise afiliar, pero terminé afiliándome a los 17 años. Esperé cumplir un martes, ponerle... y el miércoles ya me fui a afiliarme. (Activista ANR – Itapúa)

Yo desde muy jovencita me fui al partido colorado. (Activista ANR – San Pedro)

En mi caso, yo desde los 18 por ahí me interesé. (Activista PLRA – Caazapá)

Y me afilié a los 16 años. (Dirigente nacional ANR)

Lo apuntado por los activistas políticos se observa también a través de la encuesta nacional que realizamos, en la que el 40% de los electores que se reconocen en los dos partidos tradicionales (ANR y PLRA) declaran haberse sentido identificados con su partido antes de cumplir la mayoría de edad (desde chico o en el colegio), mientras que otro 55% señala que el sentimiento de identificación fue claro alrededor del momento del cumplimiento de la mayoría de edad. Sin embargo, en lo que concierne la efectiva afiliación al partido, sólo un 15-18% declara haberla concretado antes de cumplir la mayoría de edad; la mayoría (57,6% entre los colorados y 53,7% entre los liberales) declara haberse afiliado inmediatamente al cumplir los 18 años, mientras que otro 20% señala haberlo hecho entre 2 a 5 años después de haber cumplido la mayoría de edad.

Así, al cumplir los 18 años ya se habían afiliado a su partido el 72,3% de los colorados y el 71,8% de los liberales, mientras que al cumplir los 23 años el porcentaje crece hasta el 91,1% para los colorados y hasta el 91,6% para los liberales. Es decir que tres cuartas partes de los afiliados formalizan su adhesión al partido en cuanto adquiere el derecho a votar (y una parte relevante de éstos, inclusive antes de esa fecha), mientras que ese porcentaje supera el 90% en un breve periodo posterior al cumplimiento de la mayoría de edad, probablemente en coincidencia con algún proceso electoral específico, que en Paraguay se realizan cada dos años y medio²¹.

Vemos entonces que la identificación partidaria y la consecuente afiliación se registra para la casi totalidad de los electores afiliados a un partido tradicional (que, recordemos, son alrededor del 80% del cuerpo electoral) en una fecha muy temprana, coincidentemente con su acercamiento al cumplimiento de la mayoría de edad y a su posibilidad concreta de poder ejercer el voto.

luego de cumplir la mayoría de edad, aunque no mucho después, y generalmente no más allá de los primeros años de adultez.

21 De manera alternada, en abril de los años que acaban con 3 y 8, se realizan las elecciones presidenciales y parlamentarias, mientras que en noviembre de los años que acaban con 5 y 0 se realizan las elecciones municipales.

Se trata ésta de una situación para nada sorprendente. Es más, hasta aquí hemos visto que la afiliación a un partido (específicamente a uno de los dos tradicionales) resulta ser, para una cantidad relevante de paraguayos, más que un paso posible en la vida política, parte esencial del proceso de construcción de su propia identidad social. De esa manera parece lógico y hasta natural que el cumplimiento de la mayoría de edad se vuelva un momento central en este proceso, porque tanto formal como simbólicamente significa llegar al final del periodo de crecimiento, marcando la entrada en la edad madura. Es decir, se trata de una fase en la cual se toman decisiones relevantes para la vida futura, entre las cuales afiliarse y votar por “su” partido aparecen no sólo como necesarias, sino como impostergables.

Afiliación partidaria como identidad social

Volvamos ahora a otro elemento principal de la identificación partidaria: el de identidad social. Para ello, recordemos las palabras de Greene, quien apuntaba que la identificación partidaria, además de ser un vínculo afectivo de un individuo con un determinado partido, cumple también una función de construcción de la identidad social del ciudadano, en cuanto proporciona un sentido de pertenencia a un grupo con características específicas y bien definidas (Greene 1999: 393).

Es decir que la identificación partidaria (que finalmente en Paraguay deriva en la afiliación al partido) cumple un rol de afirmación identitaria, expresada a través de un sentimiento de pertenencia a un partido político específico. En este sentido, ser parte del partido X –pero no del partido Y– no sólo define a la persona en términos políticos, sino que la identifica con los miembros de su partido y la diferencia de los miembros de otras agrupaciones políticas, en un proceso en el cual los electores intentan maximizar las diferencias entre los miembros su grupo y de los demás grupos (Tajfel & Turner, 1986, citados por Greene 1999: 393-394). Así, el ser “colorado” o “liberal”, se vuelve, como afirman Green, Palmquist y Schickler (2002), una suerte de autodescripción con base en la pertenencia a un determinado grupo, un elemento de reconocimiento público, como puede ser pertenecer a una religión o ser parte de un grupo étnico específico.

Ya Nichols (1969: 100) señalaba que los paraguayos consideran al partido una de las organizaciones más básicas en su vida, pero esta afirmación en realidad puede ir más allá, al tener en cuenta los postulados de la teoría de la identidad social: para los electores paraguayos, la afiliación o identificación con un partido forma parte de su propia identidad como individuo, un hecho público y reconocido colectivamente, como si fuera una suerte de tercer apellido, a presentarse junto con el del padre y de la madre.

Esto se comprueba en Paraguay a nivel de las distintas comunidades, donde cada ciudadano conoce perfectamente el partido de afiliación de su vecino (o el hecho que no pertenezca a ningún partido tradicional y, por ende, sea considerado “independiente”²²). Al respecto es suficiente fijarse en los datos del cuadro 5 donde se reproducen los resultados obtenidos en la encuesta realizada a nivel nacional al pedir al elector que señalara si en su entorno comunitario (el barrio o la compañía) los vecinos están afiliados a su mismo partido. El dato más relevante al respecto es, sin duda alguna, que solamente alrededor del 12% de los encuestados (1 de 8) no puede identificar a qué partido pertenecen sus vecinos.

Así, siendo la afiliación al partido tradicional parte de la construcción de la identidad del individuo, al menos para la gran mayoría de los ciudadanos paraguayos, su socialización es parte del proceso y, por ende, que se vuelva de conocimiento público resulta algo natural. Tanto que finalmente es una excepción encontrar personas que no sepan a qué partido pertenecen sus vecinos.

Cuadro N° 5
Situación en la comunidad del afiliado (barrio/compañía)

	Afiliación partidaria		TODOS
	ANR	PLRA	
Todos sus vecinos son de su mismo partido	8,2%	5,4%	6,9%
La mayor parte de sus vecinos son de su mismo partido	66,1%	51,0%	57,4%
Mayoría o totalidad de vecinos del mismo partido	74,3%	55,4%	64,3%
Solo una minoría de sus vecinos son de su mismo partido	13,0%	32,5%	21,9%
Ninguno de sus vecinos es de su mismo partido	0,4%	0,9%	1,4%
NS/NR	12,3%	10,1%	12,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Hasta aquí nos hemos centrado principalmente en el concepto de *adscripción* de la identificación partidaria, que pone de manifiesto el hecho que

22 El sistema político paraguayo ha sido históricamente estructurado sobre el bipartidismo colorado-liberal, que se ha instalado en el país a finales del siglo XIX. Dado que por mucho tiempo éstos han sido los únicos partidos en el país, y debido a la identificación partidaria afectiva y la consecuente afiliación masiva de los ciudadanos a estos dos partidos, prontamente los electores que decidían no afiliarse a ninguno de ellos acabaron por ser identificados popularmente como “independientes”. Desde la segunda mitad del siglo XX nuevos sujetos políticos que representaban un hipotético “tercer espacio” alternativo al bipartidismo tradicional acabaron por ser también integrados en esa definición de “independiente”. Esta lógica continúa hasta hoy, aunque hayan más de 24 partidos políticos activos en el territorio nacional. Así, la interpretación del sistema político nacional más difundida es aquella que considera la existencia de tres espacios alternativos: los colorados, los liberales y los independientes; siendo el último un espacio compartido por el electorado de los partidos no tradicionales y los electores que no se han afiliado a ningún partido.

un gran porcentaje de los ciudadanos afiliados a los partidos tradicionales (casi el 80% del electorado) han definido su preferencia y afiliación partidaria no a través de un proceso reflexivo, sino descansando principalmente en influencias familiares y de su entorno inmediato. Esto quiere decir que la decisión de afiliarse a un partido tradicional, en la mayoría de los casos, no guarda relación con la ideología del ciudadano ni con sus convicciones políticas y sociales. Más bien, lo que mayor peso tiene es la familia donde se nace y el contexto próximo.

Al preguntar sobre el motivo de la identificación con un determinado partido hemos encontrado que, como se observa en el cuadro 6, a pesar de que las respuestas posibles preveían opciones más *racionales* y “políticamente correctas”, como “tiene un mejor programa” o “representa mejor mis intereses”, el 62% de los colorados y el 52% de los liberales no tiene reparos en admitir que se identifican con su partido porque así lo hacen sus padres, porque ese es el partido “de la familia”.

Cuadro N° 6
Causas de la identificación partidaria según el elector

	Afiliación partidaria	
	ANR	PLRA
Porque su familia pertenece al mismo partido	62,0%	51,6%
Porque representa mejor sus intereses	9,8%	15,2%
Porque le ofrece posibilidades de trabajar	9,5%	7,2%
Porque tiene un ideario y un programa mejor que otros	13,4%	21,2%
NS/NR	5,4%	4,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Se trata éste de un dato revelador, que va en la misma línea de lo que hemos venido afirmando a lo largo de esta sección: Que la identificación partidaria hacia los partidos tradicionales (mayoritarios) es un fenómeno adscriptivo, y que estar afiliado a un partido tradicional, para la mayoría de la población paraguaya, es parte de su misma identidad social. Con esto vemos, además, que la mayoría de los afiliados a los partidos tradicionales está consciente de esta situación.

Reflexiones finales

El sistema político paraguayo ha permanecido marcadamente estable desde la fundación de los dos principales partidos, la ANR y el PLRA, a finales del siglo XIX. A pesar de la creación de nuevas agrupaciones

políticas y los bajos puntajes otorgados por los ciudadanos al accionar de estas instituciones, la cantidad de afiliaciones en el país, lejos de disminuir, sigue estable o hasta en aumento. Afiliaciones que, en gran medida, sólo otorgan nuevos adeptos a los partidos tradicionales.

Esta situación en primer momento contradictoria encuentra explicación a través del fenómeno conocido como identificación partidaria, es decir, el vínculo psicológico-afectivo que los ciudadanos sienten con un determinado partido político. Así, el pertenecer a tal o cual agrupación política no sólo guarda relación con las decisiones que serán tomadas en las urnas, sino que otorga un sentido de pertenencia e identidad a la mayoría de los paraguayos, sentimientos que son fácilmente comparables a los que despierta la pertenencia a comunidades religiosas.

Según señala la evidencia, la familia es el principal determinante de la identificación partidaria en Paraguay, identificación que de manera casi automática deviene en afiliación partidaria. Este trámite burocrático-administrativo es visto por la gran mayoría de los ciudadanos como algo “natural”, un paso más a dar una vez alcanzada la mayoría de edad. A veces es inclusive llevado adelante por familiares del joven, sin su expreso consentimiento, sin que esto sea considerado como algo problemático. Es más, el carácter adscriptivo de la identificación y afiliación partidaria es visto como algo normal, aceptado por la mayoría.

En este artículo se ha demostrado que pertenecer a uno u otro partido político en Paraguay, más que guardar relación con el programa del mismo, sus propuestas o sus candidatos, tiene su origen la tradición familiar y sentimientos afectivos. Pero la identificación partidaria no sólo influye en el nivel de afiliación, sino también, en la manera en que la ciudadanía entiende la política y actúa en la selección de la clase dirigente. La identificación partidaria, entonces, se erige como una de las principales características del electorado paraguayo, y debe ser estudiada en mayor profundidad para poder comprender el desarrollo de la democracia y la institucionalidad en el país.

Bibliografía

Abramson, P. R. (1983). *Political Attitudes in America. Formation and Change*. San Francisco: Freeman and Company.

Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. Michigan: John Wiley & Sons.

Clarke, H. D., & Stewart, M. (1998). “The Decline of Parties in the Minds of Citizens”. *Annual Review of Political Sciences*, 357-378.

- Dalton, R. J. (2000). "The Decline of Party Identifications". En R. J. Dalton, & M. P. Wattenberg, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies* (págs. 19–36). Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. (2013). *The Apatisan American. Dealignment and Changing Electoral Politics*. Los Angeles: SAGE/ CQ Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven-Londres: Yale University Press.
- Green, D., Palmquist, B., & Schickler, E. (2002). *Partisan Hearts and Minds. Political Parties and the Social Identities of Voters*. Michigan: Yale University.
- Greene, S. (1999). "Understanding party identification: A Social Identity Approach". *Political Psychology* 20 (2), 393-403.
- Greene, S. (2004). "Social Identity Theory and Party Identification". *Social Science Quarterly* 85 (1), 136-153.
- Katz, R., & Crotty, W. (2006). "Introduction" En R. Katz, & W. Crotty, *Handbook of Party Politics* (págs. 1-4). London: SAGE.
- Lachi, M. (2015). "Pertenencia partidaria en Paraguay. Un estudio de caso sobre el electorado del departamento de Neembucú, y su comportamiento en las elecciones de 2013". *NOVAPOLIS*(8), 117-137.
- Lewis-Beck, M. S., Jacoby, W. G., Norpoth, H., & Weisberg, H. F. (2008). *The American Voter Revisited*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Mainwaring, S. (2006). "The Crisis of Representation in the Andes". *Journal of Democracy*, 17(3), 13-27.
- Morales Quiroga, M. (2011). "Identificación partidaria y crisis de representación. América Latina en perspectiva comparada". *Revista de ciencias Sociales - RCS*, XVII(4), 583-597.
- Morínigo, J. N. (2005). "La práctica del orequete como matriz de la discriminación política". En L. Bareiro, *Discriminaciones. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria*. (págs. 147–166). Asunción: CDE.
- Morínigo, J. N. (2008). "Clientelismo y padrinzago en las prácticas patrimonialistas de gobierno en Paraguay". *NOVAPOLIS*, 9-30.
- Morínigo, J. N., & Silvero, I. (1986). *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay. Resultados de una encuesta de opinión*. Asunción: Editorial Histórica.
- Nichols, B. (1968). "Las expectativas de los partidos políticos en el Paraguay". En *Revista Paraguaya de Sociología* núm. 13, 37-59
- Nichols, B. (1969). *The role and function of political parties in Paraguay. Tesis Doctoral*. Washington DC: The Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies.
- Nichols, B. (1971). *La cultura política en el Paraguay*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F., & Kimbal, D. C. (2011). *Controversies in Voting Behavior. 5th Edition*. Washington D.C.: CQ Press.

Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.

Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government. American Government in Action*. New York: Rinehart.

Torcal, M., & Montero, J. R. (2006). "Political disaffection in comparative perspective". En M. Torcal, & J. R. Montero, *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social capital, institutions, and politics* (págs. 3–19). Londres: Routledge.

Webb, P. (2002). "Conclusion: Political Parties and Democratic Control in Advanced Industrial Societies". En P. Webb, D. M. Farrel, & I. Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (págs. 438-460). Oxford: Oxford University Press.

Webb, P., & White, S. (2007). "Political Parties in New Democracies: Trajectories of Development and Implications for Democracy". En P. Webb, & S. White, *Party Politics in New Democracies* (págs. 345–370). Oxford: Oxford University Press.

Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay^{*}

Fecha de Recepción: 12 de febrero de 2018

Fecha de Aprobación: 30 de abril de 2018

Resumen: El estudio realiza un recorrido por los orígenes y el proceso de consolidación de las complejas desigualdades que aquejan a la sociedad paraguaya, desde el periodo colonial, pasando por la llamada Primera República (1811-1870); el liberalismo en la posguerra de la Triple Alianza; la emergencia de los gobiernos nacional-revolucionarios (1936-1948); el tercio de siglo stronista (1954-1989) y finalmente, los avances (relativos, pero existentes) en términos de equidad del periodo post-dictatorial, focalizando la persistencia de brechas de distinto orden.

Los logros en cuanto a políticas sociales y reformas tributarias son innegables, aunque su ritmo es lento e insuficiente respecto a la amplitud y gravedad de las inequidades que desgarran a la sociedad paraguaya. Aún se precisan diagnósticos y debates para enfrentar las nuevas brechas que están surgiendo en la globalización.

Palabras clave: Paraguay, historia, desigualdades, fiscalidad, derechos.

Milda Rivarola

Tiene Estudios avanzados en Historia y Civilización, en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia (1985); Postgrado en Cambio y Transformación Social, en el Instituto de Estudios Panibéricos, España (1980); es socióloga por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (1978) e ingeniera agrónoma por la Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción (1978). Analista política e investigadora, con una vasta producción bibliográfica, ha sido autora de numerosos libros. Entre los últimos publicados se encuentran: “Augusto Roa Bastos, Escritos Políticos” (2017); “Paraguay Ilustrado” (2016); y “La resistencia armada al stronismo (2014).

* Este estudio ha sido elaborado en el marco de un proyecto de investigación financiado por el CONACYT, través del Programa PROCENCIA.

Abstract: The study makes a journey through the origins and the consolidation process of the complex inequalities that afflict Paraguayan society, from the colonial period, through the so-called First Republic (1811-1870); the postwar liberalism of the Triple Alliance; the emergence of national-revolutionary governments (1936-1948); the stronist third of the century (1954-1989) and finally, the advances (relative, but existing) in terms of equity of the post-dictatorial period, focusing on the persistence of gaps of a different order.

The achievements in terms of social policies and tax reforms are undeniable, although their pace is slow and insufficient with respect to the extent and severity of the inequities that tear Paraguayan society apart. Diagnoses and debates are still needed to face the new gaps that are emerging in globalization.

Key words: Paraguay, history, inequalities, taxation, rights.



Introducción

Múltiples desigualdades actuales remiten al tiempo colonial: al exterminio o sometimiento de pueblos indígenas, al raptó y sobre-explotación laboral de las nativas, a la esclavitud y la servidumbre de indígenas guaraníes y afroamericanos. A fines del feudalismo europeo, la conquista española trasladó a tierras americanas la estructura estamental, basada en diferencias de “cuna” o nacimiento (Kahle, 1965). Los estamentos cerrados y jerarquizados, con privilegios y cargas distintas para cada grupo, sufrieron en Paraguay adecuaciones y agregados. No hubo aquí una casta nobiliaria local, pero ese estamento fue ocupado por españoles o criollos beneficiados con “encomiendas” reales.

En el otro extremo, debajo de la extendida servidumbre indígena, resurgió el estamento de esclavos, de “yanaconas” y afroamericanos. Durante tres siglos, derechos y deberes –socioeconómicos, políticos, religiosos y culturales– distinguían a españoles peninsulares o criollos, mestizos, indios, afroamericanos, mulatos y otras “gentes de color”. Esta desigualdad –sancionada jurídica e ideológicamente– dejó lastres persistentes en el Paraguay independiente.

La violenta servilización y desappropriación de tierras de la población guaraní se dio tras vencer múltiples resistencias (Susnik, 1979-80)¹. En forma paralela fueron exterminadas las naciones “hostiles” a la conquista (Paya-guá, Mbayá, Agaces o Guaycurú). Los efectos demográficos del choque fueron desastrosos: el censo de las Misiones jesuíticas de 1647 registró apenas un 14% de la población guaraní misionera original (Paranáes, Gu-

1 Otro excelente análisis sobre las formas de resistencia es el de Roulet, Florencia: *La resistencia de los Guaraní de Paraguay a la conquista*. Posadas (RA.), Edit. Universitaria, 1993.

yráes, Uruguayenses y Tapés) de esa región, incluso cuando la “conquista espiritual” de estos misioneros haya sido mucho menos cruenta que la de los conquistadores españoles (Susnik, 1982).

Superpuesta a los estamentos étnicos, la conquista reforzó desigualdades de género: las mujeres indígenas eran entregadas como botín de guerra o capturadas en las sacas o “rancheadas”², y sobre ellas recayó todo el trabajo agrícola y el hilado y tejido del algodón, comercializado por los encomenderos. El doble sometimiento –como reproductora y como sierva del conquistador– legó complejas brechas de género, étnicas, de estatus social y de servidumbre económica a las unidades familiares paraguayas.

La lengua guaraní –transmitida por las madres a su descendencia mestiza– está asociada estadísticamente hasta la actualidad a los peores niveles de ingreso, educación, acceso a servicios de salud, etc. (PNUD, 2008). La acumulación de desigualdades civiles, políticas y económicas sigue castigando a la población indígena y a la campesina o suburbana guaraní-parlante, como sucedía entre sus antiguos ancestros.

1. La herencia colonial

En sus postrimerías, la sociedad colonial paraguaya seguía dividida en estamentos cerrados, con diferentes derechos, privilegios y obligaciones, y con acceso no igualitario a bienes y servicios. Estas poblaciones hablaban lenguas distintas, vestían según sus rangos, podían o no acceder a cargos públicos, eran castigadas penalmente con rigor diverso, y hasta rezaban en templos diferentes (Velázquez, 1983; Cooney, 1990).

El sistema tributario colonial –según el mercantilismo de la época– se basó en prohibir el comercio entre gobernaciones y virreinos, o con reinos no españoles, y en una compleja estructura de impuestos. Sin costas marítimas, a efectos fiscales, Paraguay dependía inicialmente del Virreinato del Perú (la Real Caja Principal de Lima), y desde 1767, de la Contaduría de las Provincias del Río de la Plata, Tucumán y Paraguay, con sede en Buenos Aires (Galarza, 2015). Debido a la escasez de moneda y metales en la provincia, los pagos se realizaban en productos (yerba, tabaco, yardas de algodón).

Sobre el comercio en general pesaban la alcábala, principal fuente de rentas del imperio (del 2 al 6% del valor del producto, entre los siglos XVII y XVIII), y el almojarifazgo para productos de ultramar; los derechos de tránsito para la yerba, la madera y otros productos locales en el Puerto

2 Incursiones armadas que hacían los criollos a poblados Guaraní, para secuestrar mujeres y niños y saquear alimentos, hamacas, etc.

Preciso de Santa Fe; las sisas y arbitrios para gastos de guerra y defensa, y las licencias de pulperías y almacenes. A estos deben agregarse la venta del papel sellado, la media anata sobre cargos públicos, y el diezmo religioso, el estanco de la yerba y, tras las reformas borbónicas, el del tabaco. Los indios de pueblos y los esclavos afroamericanos debían pagar a la corona un tributo anual, recolectado en teoría por sus propietarios y encomenderos (Benegas y Dania, 2000).

Además del déficit causado por licencias y exenciones tributarias, la evasión impositiva generada por el contrabando era altísima. Este estaba tan extendido en la región que, hacia 1620, la venta de mercancías confiscadas fue la principal fuente de ingresos de la Caja Real del Río de la Plata. Virreyes y Gobernadores lo denunciaban reiteradamente ante la Corte, aunque a menudo eran las propias autoridades quienes lucraban con estas prácticas ilícitas (Benegas y Dania, 2000; Rivarola, 1986).

El sistema impositivo colonial orientaba parte de los ingresos hacia la metrópoli, pero incluía transferencias entre Cajas y Tesorerías de virreinos y gobernaciones americanas, de acuerdo a los gastos de cada provincia. A fines del siglo XVIII, Paraguay era un neto receptor de esas transferencias en el Río de la Plata, junto a Patagonia, Banda Oriental y Litoral (Galarza, 2015).

Ese sistema fiscal no tenía por fin crear servicios públicos –por completo inexistentes en la región– sino la defensa de la integridad del imperio español: compra de armamentos y municiones, paga de soldadas en fortines y “presidios” de frontera, y estipendios de funcionarios civiles y militares de la corona (Rivarola, 1986). Al menos dos elementos que caracterizaron la fiscalidad colonial: la orientación prioritaria de gastos al “ramo de guerra”, y sus altos niveles de evasión, continuarían marcando hasta fines del siglo XX las políticas del Paraguay.

2. La igualdad, ¿un principio de la Independencia?

En el inicio de la emancipación de 1811-1814, hubo proyectos de educación general (para varones) y de dar fin a la servidumbre indígena, que respondían a principios republicanos de igualdad. Pero el conflicto con Buenos Aires, ex capital del Virreinato, llevó a priorizar la independencia nacional sobre la fraternidad, la igualdad y las libertades ciudadanas. El peculiar proceso político paraguayo llevó a que leyes y prácticas del Antiguo Régimen, persistieran más de medio siglo en el nuevo Estado formalmente republicano.

A través de sucesivas expropiaciones, la dictadura de Rodríguez de Francia (1811-1840) restó poder a los españoles peninsulares y a las órdenes

religiosas (Cooney en Whigham y Cooney, 1996), cuyas propiedades pasaron al dominio público. Ese Estado patrimonialista, gobernado con similar absolutismo por los López (1842-1870), carecía de políticas redistributivas: un siguiente decreto de Carlos A. López, de 1848, expropió todas las tierras y haciendas de los veintiún Pueblos de Indios, anulando paralelamente sus instituciones comunitarias (Pastore, 1972). La población indígena debió agregarse al peonaje endeudado de obrajes o yerbales, o a los agricultores sometidos al sistema de aparcería (pago de arriendo en metálico o especie al propietario de tierras).

Aunque los procesos de independencia americana beneficiaron sobre todo a las élites criollas, hubo proyectos coherentes con el principio republicano de igualdad. Resulta ejemplar el “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de su campaña...” de 1815, promovido por el Protector José Gervasio Artigas, que planteaba redistribuir a campesinos las tierras expropiadas, “con la prevención que los más infelices sean los más privilegiados” (Caetano y Ribeiro, 2015).

No fue el caso paraguayo, donde se mantuvieron instituciones como la esclavitud, los “auxilios” de vecinos (corvée) y la servidumbre de comunidades indígenas. Francia “había permitido que permaneciese en vigor una vieja costumbre española, la leva [...] según la cual todo trabajador, ganado, carretas e instrumentos [...] podía ser tomado por la fuerza y puesto en requisición para los trabajos del Gobierno. Los militares hacían uso personal de estas levas, y los campesinos no venían a la capital a vender sus productos por miedo a ellas” (Rengger y Longchamps, 1827).

Seguía siendo alto el peso de gastos de defensa que ya había caracterizado el periodo colonial. El presupuesto del gobierno central, entre 1830 y 1840, oscilaba entre 70 y 100 mil pesos anuales, tres cuartas partes de los cuales se invertía en salarios de personal militar, sobre todo en el de la numerosa guarnición de la capital (Williams en Whigham y Cooney, 1996).

Ciertas políticas del Dictador Supremo –el cierre del comercio exterior, la expropiación de parte de las élites y la re-campesinización forzosa de clases populares– pudieron tener un efecto “igualador”; pero el activo mercantilismo de don Carlos y Francisco S. López (1841-1870) reafirmó una élite que monopolizaba bienes y privilegios, dejando intactas la esclavitud y la servidumbre de los “auxilios”.

La Ley Política –a veces llamada Carta Magna– de 1844 estableció teóricamente el principio de igualdad: “Los hombres son de tal manera iguales ante la ley, que [...] debe ser una misma para todos, y favorecer igualmente al poderoso que al miserable”, aunque no se fundaron posteriormente ins-

tuciones para garantizarla. El único derecho promulgado fue el preexistente en tiempos coloniales, el de “ser oídos en sus quejas por el Supremo Gobierno”³.

El proceso de modernización e industrialización desde el Estado de los López (astilleros, ferrocarriles, fundición de hierro, obras públicas, etc.) exigió ingentes inversiones en maquinarias y equipos importados, y en pago de personal técnico europeo. Parte de los fondos provinieron de las exportaciones, que tuvieron un notable incremento con la reapertura del comercio: el tabaco en rama pasó de unas 28.000 toneladas exportadas en 1851, a unas 322.000 toneladas en 1862 (Whigham en Cooney y Whigham, 1994) y la yerba pasó de unas 86.000 arrobas exportadas en 1851 a unas 254.000 en 1861 (Whigham, 1991).

No se trataba solo de recaudaciones fiscales sobre la exportación: el Estado se tornó un exitoso intermediario, comprando las materias primas de agricultores a precios fijos y exportándolos a precios de mercado internacional. Se recreó paralelamente un mundo laboral heterogéneo, con mano de obra diversa: técnicos ingleses, obreros paraguayos asalariados y personal sometido a coacción extraeconómica como esclavos, soldados, presidiarios y vecinos en “auxilios”.

El masivo empleo de mano de obra no pagada en las obras públicas, yerbales y estancias del Estado –servil (auxilios de vecinos), esclava o sometida a coacción (soldados, presidiarios)– era otra importante fuente de ingreso para el Estado-empresario, que obtenía fondos adicionales de las licencias de explotación de obrajes y yerbales del fisco, y de predios agrícolas cedidos a los campesinos en sistema de enfiteusis (Rivarola, 1994).

En lo que hace a políticas sociales, sólo la educación pública tuvo en estas décadas cierto desarrollo: unas 400 escuelas primarias para varones en 1857, otras de artes y oficios, institutos de enseñanza superior, etc. No hubo otras destinadas a garantizar mayor equidad. A la falta de un poder representativo (Congreso permanente) y de libertades civiles para exigir derechos, se sumaba un sistema electoral censitario, que restringía el derecho al voto (activo y pasivo) exclusivamente a los propietarios (Cardozo, 1949).

Desde fines de la década de 1850, la inversión en armas y equipos de guerra absorbió nuevamente el grueso de los ingresos fiscales. En esos años Paraguay mantenía un ejército permanente de 18.000 hombres, susceptible de aumentar a 45.000 hombres con las reservas, sobre una población de menos de medio millón de habitantes (Cardozo, 1949). La posterior

3 Paraguay: Ley que establece la administración política de la República del Paraguay. Asunción, Imprenta de la República, 1844.

derrota paraguaya en la Guerra de la Triple Alianza trajo consigo el fin del desarrollo mercantilista desde el Estado, y de parte de las desigualdades que perduraban desde la colonia, abriendo camino a otras inequidades propias de la era liberal.

3. Política y desigualdades bajo el orden liberal

En la inmediata posguerra, la Constitución de 1870 estableció los grandes principios liberales: se dio fin a la esclavitud, a la servidumbre y a los monopolios del Estado, derogando los privilegios de sangre (estamentos sociales) vigentes hasta entonces. Se dictaron Códigos y leyes liberales, aunque los terratenientes pronto lograron prohibir al peonaje rural el ejercicio de derechos civiles como el del libre tránsito en el territorio (Pastore, 1972).

Pero fue la privatización de tierras fiscales, intrínseca al liberalismo económico, la que amplió la brecha de antiguas desigualdades. Entre 1883 y 1885 se vendieron las estancias, montes y yerbales del Estado, dando origen a latifundios y enclaves agroexportadores. Ocho consorcios extranjeros quedaron con catorce millones de hectáreas (de los treinta y dos millones del territorio nacional) (Rivarola, 2011), en detrimento del campesinado que desde su origen cultivaba parcelas arrendadas a la Corona o al Estado independiente. Se dio así fundamento legal –de propiedad privada– a la compleja desigualdad entre campesinos sin tierras y grandes propietarios que persiste hasta nuestros días.

Carlos Casado del Alisal, La Industrial Paraguaya, Domingo Barthe; The Paraguay Land y Cattle Company; la Mate Larangeira; Liebig's Extract of Meat; Societé La Foncière y la Sociedad Rural Belga-Sudamericana, dedicadas a la explotación de yerba mate, tanino o ganado, reimplantaron en sus establecimientos el viejo sistema de enganche por deudas (tienda de raya, truck system), sin mayor control por parte del “Estado mínimo” liberal.

Hay consenso en la historiografía local en que este proceso privatizador generó la dualidad latifundio/minifundio, y la consiguiente exclusión socioeconómica del campesinado paraguayo (Fogel, 1989; Pastore, 1972). Ya existían sin embargo grandes terratenientes y latifundios en la Primera República, cuyas políticas patrimonialistas negaron a la mayoría de la población –agricultores y pequeños ganaderos– la posibilidad de acceder legalmente a la propiedad de las tierras trabajadas por ellos.

Lo que no impidió que estas privatizaciones ejercieran nuevos y terribles efectos sobre el campesinado. En esa década, un porcentaje tan alto como el 83% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedicaba a la agricultura. Según el testimonio de un inmigrante francés.

Los propietarios les dejan cultivar sus terrenos y construir en ellos sus ranchos, pero esos favores están siempre acompañados de restricciones que les perjudican horriblemente. Él <campesino> se dice: si cuando termine de desmontar el terreno y construir una casa, se disgusta el propietario, me expulsará; de este modo, cuando decide construir un rancho, lo hace lo más pequeño posible [...] Tal es la causa de la hambruna de finales de 1886. Si los montes no produjeran naranjas en abundancia, mucha gente hubiera muerto de hambre. (Truquin, 1977: 245-247).

Tres décadas después, bajo hegemonía de la fracción “radical” del liberalismo se aprobó en 1918 la Ley N° 309 de Homestead. Considerada “el primer intento legislativo para devolver a las masas rurales las tierras que les fueron arrancadas en el pasado” (Pastore, 1972, p. 288-293), fue ampliada por la Ley N° 464, Ley Adicional a la de Colonización y Hogar, de 1920. Pero a falta de presupuesto para implementarla, la normativa tuvo escasos resultados prácticos. En 1921, sólo el 6% de los campesinos tenía título de sus parcelas, mientras 163 grandes propiedades seguían controlando 15 millones de ha de tierras agropecuarias, ganaderas o forestales (Schurz, 1920; Ortiz, 1968).

La situación de trabajadores urbanos –también desprotegidos de derechos laborales, salvo el del descanso dominical, hasta la década de 1930– fue mejorando en función a sus constantes luchas obreras. A fines del siglo XIX, un segundo proceso industrializador había sido impulsado por inmigrantes europeos (en 1886, sólo el 36% de las empresas era capital nacional), con un fuerte carácter artesanal (una media de sólo 2,2 empleados/obreros por empresa) que se mantiene hasta la actualidad (Rivarola, 2011).

Mejores condiciones de trabajo fueron aseguradas por algunos gremios –tipógrafos y otros artesanos de la capital, trabajadores del transporte terrestre y fluvial, maestros, etc.– a través de sucesivas huelgas y manifestaciones. Hacia 1910, una restricta legislación laboral aseguraba jornada de 8 horas y descanso dominical a obreros ferroviarios, de tranvías, teléfonos y de la usina de electricidad. En tiempos del “Estado mínimo”, sin regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, los conflictos laborales eran tratados habitualmente como problemas de orden policial (Rivarola, 2011).

Hacia 1930, del millón de habitantes se estimaba una población industrial en 80.000 personas, concentradas en fábricas de tanino, carne empaquetada y obrajes de yerba mate. Las condiciones de trabajo del personal calificado eran mejores en las tanineras y empaquetadoras de carne (ciudades industriales del Alto Paraguay, con millares de habitantes) y entre

obreros calificados urbanos, pero las de peones de obrajes, yerbales y estancias mantuvieron las características semi-serviles (peonaje por deuda) de los siglos anteriores (Rivarola, 2011).

El sistema fiscal liberal estaba basado en impuestos al comercio exterior y en los “impuestos internos” (inmobiliarios, sellados, impuestos al alcohol, etc.). La regulación de las tasas cambiarias (a través de una Oficina de Cambios) buscó impedir tanto la expandida especulación financiera, como los abruptos cambios del valor de la moneda local (Herken, 1989).

De las denominadas políticas sociales, sólo se desarrolló la educativa: las escuelas pasaron de 290 a fines del siglo XIX a unas 759 en 1928, con 101.504 alumnos y una ligera supremacía de varones (57%) sobre mujeres (43%) (Archivos del liberalismo, 1987). Sin embargo, dos terceras partes de la población continuaba analfabeta, en un sistema educativo que prohibía el uso del guaraní, lengua madre mayoritaria de la población. Las exclusiones del sistema educativo afectaban sobre todo a la población rural.

De la salud pública se hicieron cargo inicialmente las Comisiones de Damas benefactoras, y en 1921 existían apenas tres centros hospitalarios en el país: el de Clínicas en Asunción, el destinado a sífilíticos en San Pedro y un Policlínico en Villarrica. Los servicios de salud apenas alcanzaban a la población rural: de los 150 médicos existentes hacia 1930, sólo unos 20 atendían fuera de la capital. La tuberculosis y la anquilostomiasis causaban alta mortandad en medios rurales, donde seguían empleándose la medicina tradicional y la farmacopea nativa (Elliot, 1931; André, 1926; González, 1931; Archivos del liberalismo, 1987).

En cuanto a derechos civiles y políticos, Paraguay vivió en el periodo de entre guerras (1870-1932) esa “democracia oligárquica” propia de toda la región, interrumpida con frecuencia por golpes de estado y guerras civiles. Desde 1916 el voto pasó a ser secreto y universal para la población masculina, y algunas elecciones (las de 1917, 1927 y 1928) tuvieron carácter competitivo (listas de candidatos de los dos principales partidos). La población urbana (incluso los trabajadores organizados) participaba de los comicios y en ciertos periodos, el Congreso tuvo incluso bancadas opositoras. Pero en la práctica, los derechos civiles y políticos vigentes en las ciudades no regían para las mujeres, el campesinado, o los peones de obrajes y yerbales. El voto controlado por caudillos y el reclutamiento forzoso para las guerras civiles afectaban negativamente a la población masculina pobre (Freire Esteves, 1920; Rivarola, 1993).

La población duramente excluida siguió siendo la indígena –estimada en más de cien mil personas, a inicios del siglo XX–, que carecía de derechos individuales o comunitarios. Su conversión y “civilización” quedó a cargo de diversas misiones cristianas, mientras los nativos “monteses” o sin contacto con la población criolla (Kaynguá, Ayoreo, Axé) eran a menudo atacados como bestias salvajes. Bajo el liderazgo de Eligio Ayala –en la titularidad del Ministerio de Hacienda y del Ejecutivo– hubo políticas tendientes a reformar el Estado leseferista con medidas keynesianas. Pero desde mediados de la década de 1920, ante la inminencia del conflicto bélico del Chaco, su administración tuvo un fuerte componente armamentista: la mayor parte del presupuesto –incrementado gracias al auge económico de 1924-1926 y a su política de saneamiento de las finanzas públicas– debió ser nuevamente destinado a gastos de defensa (Rivarola, 1993).

Entre el pago de la enorme deuda exterior atrasada y la compra de buques, armas y equipos de guerra europeos, entre 1924 y 1928, se habrían invertido las tres quintas partes de las exiguas rentas nacionales (Ríos, 1949; Cardozo, 1956)⁴. Sólo el Ministerio de Guerra y Marina absorbía del 25 al 30% del gasto público entre 1928 y 1931, excediendo largamente a la inversión estatal en Obras Públicas o en Educación⁵ (Archivos del liberalismo, 1987).

A fines del periodo liberal, fallas persistentes del sistema tributario paraguayo fueron señaladas por los gobernantes liberales. Eligio Ayala denunciaba en 1928 su inequidad y la urgencia de reformas:

El patriotismo no es productivo en la esfera monetaria. Mientras el común de la gente da su parte, con espontaneidad admirable, los grandes plutócratas y latifundistas, los usureros y especuladores esconden la mano. Las más grandes desgracias no les apiadarán e inclinarán a contribuir, como sus conciudadanos menos afortunados. Un síntoma desconsolador de la decadencia del espíritu patriótico es que los más acaudalados huyan de sus deberes hacia el país.

Cierta valentía fiscal, las leyes impositivas inspiradas en los progresos de la ciencia financiera, son el único arbitrio eficaz para evitar estas desigualdades irritantes [...] La reforma del sistema impositivo es perentoriamente necesaria. Desde que fue estabilizado el cambio monetario, se han producido grandes transformaciones en los elementos componentes de la riqueza pública. Los impuestos actuales están mal repartidos. Po-

4 El presupuesto de dicho Ministerio pasó de 22 millones de pesos en 1924 a 87 millones en 1930, sin incluir la compra de armamentos en el exterior, ver Cardozo (1956, p. 167).

5 Discursos de Guggiari ante las Cámaras, 1929 a 1931, en Archivos del liberalismo (1987).

demos aumentarlos, sin estorbar el progreso económico y desalentar el ahorro, si se lo distribuye mejor. Es verdad que el aumento de los impuestos encarece la producción, y puede compeler a la exportación de capitales. Pero también es verdad que puede atraerlos, por la impulsión del progreso general que será posible por ese aumento. (Archivos del Liberalismo, 1987: 786).

Reiterando las crecientes necesidades del fisco, Ayala señalaba otra deficiencia estructural del sistema fiscal:

La creación de nuevos impuestos y el aumento de los vigentes requieren una organización que no existe. Se ha visto, repetidas veces, que elevar la tasa de las contribuciones, careciendo de un sistema de control de las percepciones, es de efecto contraproducente. Suben las tasas y bajan en proporción, los ingresos. [...] Tenemos una copiosa experiencia de leyes impositivas votadas en medio de gran optimismo y luego olvidadas. Es que, en esta materia, lo que vale no es la concepción sino la ejecución (Archivos del Liberalismo, 1987: 1227-1228).

4. Reformas del “nacionalismo revolucionario”

La crisis del sistema liberal estalló en la inmediata posguerra del Chaco (1936), cuyos jefes militares impusieron con un golpe de estado un régimen “nacional-revolucionario”, inspirado en los totalitarismos europeos⁶. Derogada la Constitución liberal del año 1870, clausurado el Parlamento, prohibidos los partidos y sindicatos, las siguientes dictaduras militares dieron fin al periodo liberal e inicio a un decidido intervencionismo estatal.

Un nuevo orden jurídico reconoció ya explícitamente la existencia de desigualdades entre las personas (trabajadores, campesinos, mujeres), otorgando al Estado funciones reguladoras en lo social y económico. Al mismo tiempo, decretos y leyes de “tregua política y sindical” coartaron durante más de una década derechos de organización y manifestación⁷:

6 Denominada Revolución Febrerista, por haber ocurrido en febrero de 1936, el golpe militar liderado por el Cnel. Rafael Franco contra el gobierno de Eusebio Ayala dio fin al régimen liberal. Bajo su gobierno (de apenas 2 años) se iniciaron reformas sociales y cambios jurídicos importantes.

7 El Decreto N° 152, del 10 de marzo de 1936, rezaba en su Art. 3°: “Toda actividad de carácter político, de organización partidista, sindical o de intereses creados o por crear, de naturaleza política dentro de la Nación, que no emane explícitamente del Estado o de la Revolución identificada con el Estado, se prohíbe, por el término de un año”. La Ley de Tregua Política, votada por un congreso unipartidario en febrero de 1940, restringía también severamente los derechos de reunión y manifestación a las organizaciones políticas y sindicales.

sería una “revolución nacional” desde arriba, sin participación de organizaciones sociales.

Según la Constitución de 1940 “Los derechos civiles de la mujer serán regulados en la ley, atendiendo [...] la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad”. Pero hasta 1960 las paraguayas no tuvieron derecho a voto, y la igualdad de derechos civiles entre hombres y mujeres debió esperar todavía medio siglo, con la reforma del Código Civil de 1985.

Esta Carta magna proscribía la “explotación del hombre por el hombre”, asumiendo como deberes del Estado paraguayo la “regulación de la vida económica y social” y el “cuidado de la salud y la asistencia social”. Uno de sus artículos iniciales resume el espíritu del nuevo orden jurídico: “Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con un trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”.

Los gobiernos del Cnel. Rafael Franco (1936-7), el Gral. Félix Estigarribia (1939-40) y el Gral. Higinio Morínigo (1940-48) dictaron decretos-leyes de reforma agraria y fomentaron la colonización. Al Decreto-Ley 1060, de Reforma Agraria (mayo de 1936) sucedió el Decreto 120, Estatuto Agrario de la República (febrero de 1940). La normativa autorizaba al Estado a expropiar latifundios no explotados racionalmente, indemnizando a sus propietarios según la tasación fiscal y el precio de mercado (arts. 3° a 12° del Decreto. Ley N° 1020, y artículos 13°, 22° del Estatuto Agrario) (Rivarola, 2011). Como la exportación del tanino y la yerba entró en crisis esos años, los enclaves empezaron a parcelar sus grandes propiedades, ampliando relativamente el mercado fundiario.

Esta nueva política tuvo efectos considerables: si en los diecisiete últimos años de la era liberal (1919 a 1935) habían sido habilitadas 134.240 hectáreas en colonias públicas, con un total de 9.537 lotes; en los doce años que van de 1936 a 1947 (el periodo “nacional revolucionario”) el total de hectáreas distribuidas por el Estado fue de 493.947, en unos 18.752 lotes agrícolas (Fogel, en Rivarola, D., 1982). Pero debido a su escala menor, esta política no lograría alterar significativamente la secular inequidad de la distribución de tierras en el país.

A mediados del siglo XX, en una nación de 1.330.000 habitantes, el sector industrial contrataba apenas 35.000 trabajadores. La gran industria seguía centrada en carne, maderas o tanino, y al capital extranjero pertenecían todas las empresas privadas de más de 50 trabajadores. Desde la década de 1940, el Estado se convertiría en el mayor empleador: de 1936 a 1948 se

creó el sistema de seguridad social (Instituto de Previsión Social), y se fijaron salarios mínimos, prohibiéndose su pago en especie (Paraguay, 1944). En 1943, el Gral. Morínigo ordenó la formación de un Catastro nacional de bienes raíces, y su reevaluación a fines impositivos⁸.

Precios y salarios fueron de allí en más regulados por el Estado, y surgieron nuevos ministerios como el de Salud Pública, Economía, Agricultura, y entes como el Departamento de Tierras y Colonización, y el Departamento Nacional de Trabajo. Nacionalizadas las empresas de energía, comunicaciones y transporte, el Estado multiplicó el número de las empresas públicas o mixtas (Flomeres, Copacar, Ande, etc.), aunque sin lograr el nivel de la “Industrialización por Sustitución de Importaciones” que caracterizó a países vecinos como Brasil o Argentina, bajo regímenes también “populistas”, en esas mismas décadas (VV.AA., 2006).

Hubo intentos anteriores de reforma tributaria –el del presidente Manuel Franco, en 1916-7– pero recién en 1940 el Gral. Estigarribia dictó un Decreto-Ley de Impuesto Progresivo a la Renta, para lograr “mayor equidad en las cargas de los contribuyentes”. Afectaba las rentas de “comerciantes, industriales e instituciones bancarias” (Art. 1°), tasando sus rentas imponibles con un impuesto 6 a 7% anual (Art. 6°), bajo severas multas a los eventuales evasores⁹ (Paraguay, Ministerio de Gobierno y trabajo, 1940).

Si este crecimiento del Estado aseguró derechos a diversos sectores sociales, el clientelismo partidario terminó generando nuevas asimetrías. Surgieron fortunas de administradores de entes, empresarios beneficiados con licitaciones y contratos públicos y especuladores de la regulación de precios (de azúcar y carne). Después de la guerra civil de 1947¹⁰, la progresiva expansión del empleo público benefició exclusivamente a afiliados/as de la Asociación Nacional Republicana (Lewis, 1986), en una lógica clientelar perfeccionada en las décadas siguientes.

Resurgieron otras desigualdades políticas, al ser negados derechos civiles y políticos a los opositores (liberales, febreristas, comunistas, etc.). Además de una alta mortandad, la guerra civil provocó apresamientos, deporta-

8 Paraguay: Decreto-Ley N° 16670 de Catastro y Revalúo, y N° 3197, de Impuesto Territorial que grava la propiedad raíz incorporada al régimen de catastro y evalúo. Asunción, Imp. Nacional, 1944. Fue actualizado en 1949 por el Decreto-Ley N° 9240, que detallaba las tasas de impuesto para la explotación ganadera, yerbatera y forestal, la construcción, producción de energía eléctrica y minería, etc.

9 Decreto-Ley 2930, Impuesto Progresivo a la Renta, 1940.

10 Cruenta guerra civil que duró hasta agosto de ese año, entre partidarios del gobierno del Gral. Morínigo y milicianos colorados, por un lado, y militares liberales y “febreristas”, apoyado por una brigada comunista, por otro. Tras la derrota de las fuerzas rebeldes, casi todos los líderes opositores fueron encarcelados o exiliados del país.

ciones y exilios de decenas de miles de personas. Desde la posguerra del Chaco, una legislación laboral y agraria paraguaya se instaló desde el Ejecutivo, que paralelamente restringía o anulaba derechos civiles y políticos que en el periodo liberal habían sido relativamente asegurados.

5. Inequidades de la Paz y Progreso: el stronismo

Durante el tercio de siglo de gobierno del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) ciertas desigualdades se ampliaron, tornándose estructurales. Con periodos de mayor violencia o de cierta distensión, siguieron coartados los derechos y libertades públicas. Se fortaleció el Estado patrimonial con sus prácticas clientelares, desestructurando la sociedad civil y debilitando la iniciativa privada. Las viejas élites económicas fueron desplazadas por nuevos sectores empresariales y terratenientes, beneficiados con el proteccionismo estatal, los contratos gubernamentales y la arbitraria distribución de tierras fiscales, mientras la creciente burocracia estatal fortalecía las clases medias urbanas (Lewis, 1987).

La primera etapa de “afirmación del régimen” (1954-1966)¹¹ reforzó exclusiones políticas creadas dos décadas antes. Con la dirigencia opositora liberal y comunista en el exilio, se reprimió ahora la disidencia interna del partido colorado, la del ejército, de los sindicatos y del movimiento estudiantil. Tras la represión de focos guerrilleros, se anuló, controló o cooptó grupos sociales y fracciones de partidos hasta allí críticos al régimen.

En esta etapa inicial no hubo políticas notables de reducción de desigualdades, aunque las manifestaciones de sufragistas paraguayas condujeron a cambios de la ley electoral que permitieron votar a las mujeres desde el año 1961 (Corvalán, 1989).

La siguiente etapa, de “auge” del régimen (1967-1982), tuvo programas de colonización agraria, buscando descomprimir la presión campesina en departamentos cercanos a Asunción y repoblar las regiones del norte y este del país. En la “Marcha hacia el Este” se crearon centenares de nuevas colonias agrícolas, que supletoriamente garantizaron apoyos políticos al stronismo.

Esta colonización disminuyó la concentración de tierras, aunque no en la medida en que lo permitían las aún extensas propiedades fiscales. En prácticas clientelares ya habituales, el Instituto de Bienestar Rural incluyó como grandes beneficiarios de la “reforma agraria” a jefes políticos, em-

¹¹ La periodización interna corresponde -con algunos cambios- a la de Martini, Carlos: “Alfredo Stroessner” en VV.AA.: *Crónica Histórica Ilustrada del Paraguay*. 2006 (2ª edición), pp. 928 y sgtes.

presarios y militares. Esto provocó el rápido agotamiento de tierras fiscales de uso agrícola –que pasaron a capitales extranjeros en una activa especulación inmobiliaria–, limitando la sostenibilidad de esta reforma en el mediano y largo plazo (Fogel, 1989).

En los veintinueve años que van de 1960 a 1980 –las décadas de colonización intensa del stronismo–, fueron habilitados por IBR 75.850 lotes agrícolas, con una superficie total de 1.401.014 hectáreas. Un promedio de hectáreas habilitadas anualmente por el Estado en los tres periodos muestra un salto importante del primer periodo al segundo, y uno relativo del segundo al tercero: el de fines del periodo liberal fue de 7.065 ha/año; pasando en el “nacional revolucionario” a 41.162 ha/año, para llegar durante el periodo stronista a 66.715 ha/año. (Fogel en Rivarola, 1982).

La revisión de tres censos agropecuarios ilustra los cambios en la concentración de tierras durante el gobierno de Stroessner. El de 1956 había registrado casi la mitad de las explotaciones agropecuarias con lotes de menos de 5 hectáreas, detentando en el 1% del total de tierras destinadas a ese uso. Las explotaciones de 1.000 ha o más controlaban el 86,7% del total de ese territorio.

Poco después del fin del stronismo, el censo de 1991 registró una disminución de 8 puntos porcentuales en la proporción de fincas minifundistas, con una superficie detentada similar (1,2% del total de tierras). Las grandes propiedades seguían constituyendo el 1% del total de explotaciones, que controlaban más del 70% de las tierras agropecuarias (caída de 15,3 puntos porcentuales).

Tabla N° 1
Impacto de la reforma agraria en la concentración de la propiedad rural, 1956-1991

	% de explotaciones agropecuarias de menos de 5 ha	% de tierras detentado	% explotaciones agropecuarias de 1000 o más ha	% de tierras detentado
1956	45,5	1	1	86,7
1981	33,1	0,8	0,9	78,6
1991	37,4	1,2	1	71,4

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios de 1956, 1981 y 1991, procesamiento propio.

Desde la década de 1970, la rápida expansión de la frontera agrícola en la región Este del país supuso una drástica deforestación de la selva alto-paranaense, desplazando a poblaciones indígenas de la región. Sin leyes

protectoras¹², la persecución y muerte de indígenas no aculturados –la captura de Axé, el asesinato de Ayoreos chaqueños y el secuestro de Totobiegosode selvícolas– fueron habituales en estos años (Escobar, 1988).

Desde 1967, tras aprobarse una nueva Constitución, la oposición tradicional aceptó participar del parlamento (unipartidario hasta ese momento, en lo que se autodenominaba la “democracia sin comunismo”). Pese a ejercer ya el derecho al voto, las mujeres ocuparon un espacio residual en el Congreso, sin integrar el gabinete del Ejecutivo ni la Corte Suprema de Justicia¹³.

Paralelamente se agravó la exclusión política del campesinado y de grupos urbanos opuestos al régimen: las Ligas Agrarias, militantes comunistas y universitarios progresistas sufrieron severas represiones en esta segunda etapa. El acceso al empleo público, al ejército y a los contratos estatales estaba ya sistemáticamente condicionado a la afiliación partidaria oficialista (Martini, en VV.AA, 2006).

Tabla N° 2
Inversión en Salud y Educación,
sobre Gasto Total ejecutado, 1972-1980

Áreas	1972	1974	1976	1978	1980
Educación	13,3%	15,0%	13,5%	14,5%	11,0%
Salud	3,9%	3,4%	3,2%	3,0%	3,6%

Fuente: Procesado por Diego Abente, con base en datos del Ministerio de Hacienda, 1972-1980.

La denominación del “auge” responde sobre todo a las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) logradas con la construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacuyretá, a ingentes inversiones en la agroindustria y la construcción, y al incremento de la “triangulación comercial” en la región fronteriza. Los beneficios del boom económico no se destinaron a la industrialización, ni generaron mejorías en la inversión social del Estado. (Martini, en VV.AA, 2006). Las siguientes tablas ilustran el bajo nivel y pobre resultado de estas políticas en la década de mayor crecimiento económico del país.

La ley de impuesto a la renta tuvo reformas y agregados en 1968 y 1972, sin afectar mayormente la desigual distribución de ingresos¹⁴. Se amplió,

12 La Ley N° 904, Estatuto de las Comunidades Indígenas, fue votada recién en 1982.

13 En 1982, fueron electas sólo dos parlamentarias, en 1989 fueron electas dos senadoras y dos diputadas (Informativo Mujer-CDE- Observa. Diapositiva Participación política de las mujeres, Línea de tiempo).

14 Ley N° 70, del 26 de diciembre de 1968, “Que establece un impuesto a determinadas actividades económicas”. Un posterior Decreto Ley del 25 de febrero de 1972 modificó y amplió

por el contrario, esta inequidad entre grandes empresarios rurales, contratistas de obras hidroeléctricas y obras públicas (y fortunas de origen menos legal como el contrabando, la corrupción y el narcotráfico); y los sectores sociales carentes de tierra, o pobres excluidos del sistema de educación, salud pública y servicios básicos.

Tabla N° 3
Niveles educativos, población de 7 y
más años de edad, 1972-1982, en %

Niveles	1972	1982
Sin instrucción, Total país	15,3	10,4
Urbana	8,7	5,9
Rural	19,7	14
Primario, Total País	72,5	68,5
Urbana	66,5	57,7
Rural	76,4	77,2
Secundario, Total país	10,5	16,9
Urbana	21,3	29,5
Rural	3,4	6,8
Universitario, Total país	1,3	2,3
Urbana	3,0	4,9
Rural	0,1	0,2

Fuente: DGEEC, Censo de Población y Vivienda 1992, p. 31.

Con aportes crediticios externos¹⁵, se expandió relativamente la cobertura educativa y la de servicios básicos –aguas corrientes, energía eléctrica, saneamiento–, con fuertes asimetrías que castigaban a los hogares rurales. Tras el boom económico de la década de 1970, con tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10% anual, sólo el 1% de hogares rurales contaba con agua corriente, y el 8%, con suministro de energía eléctrica.

La economía campesina se mantuvo con rubros de renta como el algodón y el tabaco, mientras empezaba la expansión de la agroindustria (trigo, soja) y la ganadería intensiva, beneficiadas con el ingreso masivo de capitales extranjeros y el apoyo estatal (Fogel, 1989). Nuevos entes públicos (acero, refinería de petróleo, compañías aéreas) alimentaban accesoriamente el clientelismo, asegurando el apoyo político del funcionariado.

disposiciones del Decreto. Ley de 1949. Ver Paraguay: Compilación de Disposiciones vigentes de Impuesto a la Renta. Asunción, Estentor, III-IV.1972.

15 El permanente apoyo del gobierno del Gral. Stroessner a la política exterior de los EEUU durante la Guerra Fría, fue correspondido con un creciente flujo de préstamos de organismos internacionales al país.

Tabla N° 4
Paraguay, porcentaje de hogares con
servicios básicos 1972-1982 según área

Tipo de servicios en los hogares	1972	1982
Agua corriente *, total país	11,1	20,5
Urbanos	27,6	43,3
Rurales	0,0	1,1
Energía eléctrica, total país	17,5	38,8
Urbanos	41,7	75,2
Rurales	1,2	8,0

* Red privada y pública

Fuente: DGEEC, Censos de Población y Vivienda 1972 y 1982.

La tercera y terminal etapa del gobierno de Stroessner fue de “crisis” (1983-1989), iniciada con la culminación de las hidroeléctricas, y marcada políticamente por el fin de la Guerra Fría y del apoyo norteamericano a las dictaduras de la región. El stronismo llegó a su fin al no poder enfrentar el creciente déficit fiscal, las diversas protestas ciudadanas, y la activa disidencia interna en el ejército y el partido de gobierno (Flecha, Martini, 1994).

6. Las inequidades como problema de Estado

La transición (abierta en 1989) heredó una sociedad dividida por viejas y agudas desigualdades. Con la recuperación de las libertades y la expansión de los derechos cívicos, políticos y sociales, el principio de equidad quedó establecido en la Constitución de 1992, y en los nuevos Códigos, integrando en forma paulatina la agenda de las instituciones públicas.

El clima de libertades permitió el resurgimiento de organizaciones sociales tradicionales –sindicales, campesinos, obreros– antes reprimidas por el régimen stronista, y la formación de movimientos nuevos –estudiantes secundarios, jóvenes urbanos, familias “sintechos”, de género, etc.– que, a través de manifestaciones y cabildos, lucharon por asegurar derechos y oportunidades.

La formación de un Estado democrático coincidió con la globalización a nivel mundial, de intensos efectos sobre la economía y la sociedad paraguaya. Se impuso en forma definitiva la gran producción empresarial de carne, soja y otros cereales, en detrimento de la vieja economía campesina, y con el desdoblamiento del campo se aceleró la urbanización. Este proceso generó la destrucción de extensos ecosistemas, empeorando la desigual distribución de las tierras, como falla estructural del sistema.

En el 2008, las fincas de menos de 50 hectáreas (consideradas aptas para la agricultura campesina o familiar) abarcaban el 91,4% del total, deteniendo apenas el 6,3% del territorio. En el otro extremo, las de medianos y grandes productores, de más de 50 ha (ciertos grandes propietarios poseen centenares de miles de hectáreas) constituyen el 8,6% del total de las fincas, deteniendo en propiedad el 90,2% de las tierras¹⁶ (PNUD, 2010).

Si las mujeres lograron asegurar derechos civiles y una mayor participación en los órganos públicos –gabinete del Ejecutivo, Poder Judicial–, los pueblos indígenas, el campesinado y la población urbana pobre sufren aún múltiples exclusiones de derechos. De cualquier modo, en estas casi tres décadas se expandieron los servicios básicos a nivel nacional.

Las políticas sociales fueron posibles gracias a reformas tributarias implementadas desde inicios de siglo. Leyes como la N° 2421/04 de Reordenamiento administrativo y readecuación fiscal, los recursos mayores por royalties y compensaciones de Itaipú logrados en el 2011, la del Impuesto a la Renta Personal (Ley N° 4673/12 y Decreto 9371/12) permitieron ampliar la base de contribuyentes y generar mayores recursos al fisco. Entre 2004 y el 2017, el número de contribuyentes pasó de unos 302.000 a 753.000, mientras el total de ingresos fiscales (en miles de millones de Gs) que era de 13.900 en el 2009, se duplicó a unos 28.400 en el 2016 (Paraguay, Min. Hacienda, 2011 y 2017).

La inversión social, como porcentaje del PIB, pasó de un 6,3% en el 2003 a un 12,6% en el 2014, tasa aún baja al compararla a la de países vecinos como Brasil, Argentina y Uruguay, donde supera al 25% (Ramírez, 2015). Desde hace una década el Estado amplía la cobertura de programas sociales como Tekoporã y Abrazo, de pensiones no contributivas para adultos mayores, fondos para vivienda social, de asistencia financiera a agricultores y de capacitación para el empleo.

Prácticamente todos los hogares cuentan ya con energía eléctrica (98,3%, sin mayores asimetrías geográficas o por quintiles de ingreso). Se aseguró en menor grado el suministro de agua potable, que tenía el 72,1% de los hogares urbanos en 2014, y un porcentaje menor de los rurales (65,1%). O de sistema de desagüe cloacal, que en el 2015 alcanza sólo al 4,2% de hogares del quintil 1, y apenas al 21,2% del quintil más rico.

En 2016, casi tres de cada cinco hogares rurales (57%) continuaban empleando leña o carbón en la cocción de alimentos. Hubo mejorías del nivel educativo, aunque el promedio de años de estudio de personas de 25 años o más muestra aún brechas entre la población urbana (10,14) y rural

16 Sólo la mitad de las fincas campesinas cuenta con título definitivo de sus lotes.

(6,48). En términos de cobertura de salud, el 86,6% de la población rural (el 60,5% de la urbana) carece de seguros médicos (STP-DGEEC, 2016).

Indicadores complejos de desigualdad, perfeccionados desde fines del siglo pasado, miden la magnitud de las brechas actuales. En el 2015, Paraguay tenía un coeficiente de Gini de 0,4714, más alto en zonas rurales (0,4613) que en las urbanas (0,4431). El decil más pobre contaba con un ingreso promedio mensual per cápita de Gs. 197.000, abarcando el 1,4% del total de los ingresos, mientras el más rico tenía uno de Gs. 5.095.000 mil guaraníes, participando con el 36,6 % del ingreso total (STP-DGEEC, 2016).

De los desafíos futuros

En Paraguay, el universo de desigualdades empezó a ser percibido, registrado con instrumentos estadísticos y tratado como problema de Estado solo recientemente. En sus anteriores etapas históricas, el Estado había garantizado relativamente derechos y libertades, con indiferencia a los principios republicanos de fraternidad e igualdad; o buscó implementar paulatinamente ciertos derechos sociales, cercenando al mismo tiempo libertades y derechos ciudadanos.

Recién desde la última década del siglo pasado el Estado fomenta políticas sociales y reformas tributarias, en un contexto político democrático. Los logros son innegables, aunque su ritmo es lento e insuficiente respecto a la amplitud y gravedad de las inequidades que desgarran a la sociedad paraguaya. Aún se precisan diagnósticos y debates de políticas para enfrentar las nuevas brechas que están surgiendo en la globalización.

Bibliografía

André, Ch. (1926). *Au Paraguay*. (Separata de La Presse Medicale 18, Paris, 3.III.1926). París, Masson et Cie Eds.

Archivos del Liberalismo. (1987). *El estado general de la Nación durante los gobiernos liberales*. Asunción, Tomo III.

Benegas, A. y Dania, R. (2000). *Sistemas tributarios: Un análisis en torno al caso argentino*. Revista Libertas 33, ESEADE, Octubre. Recuperado de: http://www.esade.edu.ar/files/Libertas/11_7_Benegas%20Lynch-Dania.pdf

Caetano, G. y Ribeiro, A. (Coord.) (2015). *Tierras, Reglamento y Revolución. Reflexiones a doscientos años del reglamento artiguista de 1815*. Montevideo. Editorial Planeta.

Cardozo, E. (1956). 23 de octubre. Una página de historia contemporánea del Paraguay. Buenos Aires, Edit. Guairá.

Cardozo, E. (1949). *Paraguay Independiente*. Barcelona-Madrid, Salvat Ed.

Cooney, Jerry W. (1995). *Economía y sociedad en la Intendencia del Paraguay*. Asunción, CPES.

Cooney, J. y Whigham, T. (1994). *El Paraguay bajo los López, algunos ensayos de historia social y política*. Asunción, CPES.

Corvalán, Graziella (Comp.) (1989). *Entre el silencio y la voz. Mujeres: actoras y autoras de una sociedad en cambio*. Asunción, Gempa-CPES.

Elliot, A. (1931). *Paraguay, its cultural heritage, social conditions and educational problems*. New York, Columbia University.

Escobar, Ticio (1988). *Misión: Etnocidio*. Asunción, R. Peroni Edit.

Flecha, V.J. y Martini, C. (1994). *Historia de la transición*. Asunción, separatas de Última Hora.

Fogel, Ramón (1989). *La cuestión agraria en el Paraguay*. Asunción, CERI – F. Naumman.

Galarza, A. (2015). *La fiscalidad en el Río de la Plata tardo-colonial. Un posible balance historiográfico a partir de las Cajas Reales*. Conicet-Universidad de Mar del Plata, Setiembre. Recuperado de: <http://www.bn.gov.ar/media/page/2-galarza-la-fiscalidad-en-el-rio-de-la-plata.pdf>

González, T. (1931). *Infortunios del Paraguay*. Buenos Aires. Talleres gráficos argentinos L.J Rosso. 577 pp.

Herken, Juan Carlos (1989). *La política económica durante la era liberal*. Asunción, Archivos del Liberalismo.

Kahle, Gunther (1965). “La encomienda como institución militar en la América hispánica colonial”, en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* II, Colonia. traducido por M. González. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/35802/1/36236-150929-1-PB.pdf>

Lewis, Paul (1986). *Paraguay bajo Stroessner*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ortiz, J. (1968). *Aportes para una historia del campesino paraguayo*, Asunción, 120 pp.

Paraguay. (1944). Decreto-Ley N° 16670 de Catastro y Revalúo, y N° 3197, de Impuesto Territorial que grava la propiedad raíz incorporada al régimen de catastro y evalúo. Asunción.

Paraguay. (1844). *Ley que establece la administración política de la República del Paraguay*. Asunción.

Paraguay, Ministerio de Hacienda. (1972). *Compilación de Disposiciones vigentes de Impuesto a la Renta*. Asunción, Estentor III-IV.

Paraguay, Ministerio de Gobierno y trabajo. (1940). *Decreto-Ley 2930, Impuesto Progresivo a la Renta*. Asunción, Imp. Nacional.

Paraguay, Departamento Nacional de Trabajo (1944). *Compilación de leyes y decretos laborales. Legislación del trabajo*. Asunción, Imp. Nacional.

Paraguay, STP-DGEEC. (2016). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos, EPH 2015*, Asunción. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2015/Boletin%20de%20pobreza%202015.pdf>

Paraguay, STP-DGEEC. (2016). Principales resultados, EPH 2015, Asunción. Recuperado de: [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph 2015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph%202015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf)

Paraguay, Ministerio de Hacienda (2017). Informe de Finanzas públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018. Recuperado en <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=f5f5f8fekak3k9k4k8c3fdfak5c6c4c5ccc2k5f8faf5094&x=e2e2081&y=k2k20a0>

Paraguay, Ministerio de Hacienda (2011). Informe de Finanzas públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2012. Recuperado en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub015.pdf>

Paraguay, STP-DGEEC. (1994). Censo de Población y Vivienda 1992. Asunción.

Pastore, C. (1972). La lucha por la tierra en el Paraguay. Montevideo. Editorial Antequera.

PNUD. Paraguay. (2010). Sector rural paraguayo: una visión para un diálogo informado, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 7, p. 123. Asunción. Recuperado de: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/sector-rural-paraguay--una-vision-general-para-un-dialogo-infor.html>

PNUD Paraguay. (2008). Informe de Desarrollo Humano, Paraguay. Equidad para el desarrollo, Asunción. Recuperado de: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008-equidad-para-el-d.html>

Ramírez, J. (2015). Paraguay, Inversión en protección social, 2003-2014, Asunción, CADEP. Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/10/Gasto-social-version-web21oct.pdf>

Rengger, J. y Longchamps, M. (1827). The reign of Doctor Joseph Gaspard Roderick De Francia, in Paraguay, being an account of a six years' residence in that Republic, from July, 1818 to May, 1825. London, E. Chance.

Ríos, A. (1949). La defensa del Chaco, Buenos Aires, Ayacucho.

Rivarola, P. (1986). Juan Bautista: La economía colonial. Asunción, Editora Litocolor.

Rivarola, D. (Comp.) (1982). Estado, campesinos y modernización agrícola. Asunción, CPES.

Rivarola, M. (1993) La contestación al orden liberal. La crisis del liberalismo en la preguerra del Chaco. Asunción, CDE.

Rivarola, M. (2011). Compilación de leyes y decretos del siglo XX sobre la Cuestión Agraria en Paraguay. Asunción, Servilibro.

Rivarola, M. (2011). Obreros, utopías y revoluciones. Asunción, Servilibro, 2° edición.

Rivarola, M. (1994). Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del siglo XIX. Asunción, CPES.

Schurz, William L. (1920). Paraguay, A commercial Handbook. Washington, Dep. Of Commerce, SAS.

Susnik, B. (1982). El rol de los indígenas en la formación y vivencia del Paraguay. Tomo I. Asunción, IPEN.

Susnik, B. (1979/80). Los aborígenes del Paraguay. Tomo II. Etnohistoria de los Guaraníes, Época Colonial. Asunción, Museo Etnográfico A. Barbero.

Truquin, N. (1977). *Memoires et aventures d'un proletaire a travers la revolution*, Maspero. Paris, Actes et Mémoires du peuple.

VV.AA. (2006). *Crónica Histórica Ilustrada del Paraguay*. Asunción. Quevedo, O. (Edit.) Aramí, (2ª edición).

Velázquez, Rafael Eladio (1983). "Transformaciones de la época de la Intendencia en el Paraguay", en *Historia Paraguaya* N° 20, Asunción.

Whigham, T. (1991). *La yerba mate del Paraguay (1780-1870)*. Asunción, CPES.

Whigham, T. y Cooney, J. (1996). *El Paraguay bajo el Dr. Francia. Ensayos sobre la sociedad patrimonial (1814-1840)*. Asunción, CPES.

Las penas del joven Horacio: De la crisis del Nuevo Rumbo y de cómo sobrevivir a las múltiples derrotas

Fecha de Recepción: 15 de febrero de 2018

Fecha de Aprobación: 25 de mayo de 2018

Resumen: Nuevo Rumbo es el nombre de la propuesta de reestructuración en sentido neoliberal de la economía paraguaya, impulsada durante la presidencia de Horacio Cartes (2013-2018). Después de un primer periodo de sostenido desarrollo ésta empezó, a partir de 2015, a entrar en crisis, tanto debido a causas externas (crisis económica de Brasil) como internas (baja calidad de gestión del Ejecutivo y conflictos dentro de la ANR, el partido de gobierno). Esto originó un progresivo debilitamiento de la figura del presidente Cartes y, por ende, de su propuesta de gobierno; produciendo una serie de derrotas que se sucedieron una tras la otra. Las “penas” de Horacio Cartes empezaron así a acumularse, llevando al cartismo a reducir sensiblemente la que en otro tiempo fue una posición dominante en el campo político paraguayo, y poniendo al mismo Cartes frente a la necesidad de rediseñar un nuevo futuro para sí y para su Nuevo Rumbo.

Palabras claves: Nuevo rumbo, cartismo, neoliberalismo, neo-stronismo.

Abstract: *Nuevo Rumbo* (“New Course”) is the name of the neoliberal project aiming to restructure the Paraguayan economy, promoted during the presidency of Horacio Cartes (2013-2018). After a first period of sustained development, in 2015 this project entered

Marcello Lachi

Cientista político con maestría en Historia política. Director del Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Fundador y actual director de la revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos Novapolis. Docente investigador por la Universidad Nacional de Pilar. Ha sido consultor por BID, PNUD, OIT. Investigador categorizado nivel 1 por el PRONII-Paraguay. Ha trabajado en temas políticos, sindicales, educativos y de juventud. Ha publicado como compilador «Insurgentes» (2004) y «Perspectivas Constitucionales» (2006), este último en colaboración con Daniel Mendonca. Como autor, en colaboración con Raquel Rojas Scheffer, ha publicado «Diálogo social, contratación colectiva y tripartismo en Paraguay» (2017). Autor de varios capítulos de libros y artículos en revistas indexadas. Italiano, reside en Paraguay desde 1997.

a crisis, due to external (economic crisis in Brazil) as well as internal causes (low quality of governmental management and conflicts within the ANR, the government party). This produced a progressive weakening of President Cartes' figure and, consequently, of his governmental plan; leading to a series of defeats. The "sorrows" of Horacio Cartes began to pile up, producing a loss of strength of the "cartismo" which faced the president with the need to redesign his plans for himself and for his "New Course".

Key words: Nuevo Rumbo – Horacio Cartes – neoliberalism – neo-stronism



Introducción

Con la elección a la Presidencia de la República de Horacio Cartes (ANR¹) en abril de 2013, y su asunción en agosto de ese mismo año, empezó en Paraguay un nuevo programa de gobierno de tinte neoliberal, denominado "Nuevo Rumbo". Parafraseando la locución latina *Nomen Omen*, se puede decir que en el mismo nombre del programa se evidenciaba la necesidad del nuevo Gobierno de romper con las políticas sociales y económicas desarrolladas anteriormente, de modo a abrir nuevos caminos para el país.

En efecto, aparte del breve interregno del liberal Federico Franco, que gobernó el país desde junio de 2012 hasta agosto de 2013 (en lugar del destituido Presidente Fernando Lugo²), sin poder incidir mucho por la brevedad de su gobierno; en los nueve años anteriores, bajo las presidencias Duarte Frutos y Lugo, las políticas mayormente impulsadas por el Gobierno habían sido de tinte post-keynesiano, con una actitud sustancialmente redistributiva. Fue en ese periodo que se activaron y desarrollaron programas como el kit escolar³, el programa Tekoporã⁴,

1 La ANR, Asociación Nacional Republicana (llamada también Partido Colorado) es la agrupación política más grande del Paraguay, y también la de mayor presencia en el parlamento. Ha gobernado ininterrumpidamente (en dictadura y democracia) desde 1947 hasta hoy, excepto durante el periodo 2008-2013 cuando el gobierno del país estuvo en manos de una coalición opositora liberal-izquierdista.

2 El presidente electo en 2008, Fernando Lugo, no pudo acabar su mandato en cuanto fue destituido por el Parlamento en un juicio político express (que se desarrolló en menos de 48 horas) llevado a cabo el 22 de junio del 2012.

3 El llamado Kit escolar es un programa de distribución gratuita de útiles escolares para todos los estudiantes de escuelas y colegios públicos y privados subvencionados del país; que se realiza a inicio de cada nuevo año escolar.

4 Tekoporã, vocablo guaraní cuya traducción es "vivir/estar bien", es el nombre del Programa de Transferencias Monetarias condicionadas de Paraguay que inició (en fase piloto) en 2005. Este programa garantiza la entrega de dinero a familias en condición de pobreza, siempre que los menores en edad escolar básica obligatoria asistan a la escuela, que los niños cumplan el esquema de vacunación obligatorio, y que las mujeres en edad fértil se realicen controles médico-ginecológicos regulares.

el programa de adultos mayores⁵ y el programa Atención Primaria de salud⁶, entre otros.

Con la llegada de Horacio Cartes a la Presidencia del país, en cambio, estas políticas, aunque no fueron ni suspendidas ni abandonadas, quedaron relegadas a los márgenes de la acción gubernamental. En este periodo el gobierno se concentró principalmente en acciones vueltas a impulsar la atracción de capital extranjero, y de manera más general, a promover el desarrollo de industria y servicios. La idea de fondo del Gobierno Cartes era que para luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población no hacían falta políticas redistributivas, sino más bien incrementar las inversiones (públicas y privadas) dirigidas hacia la producción industrial y los servicios, que permitirían, a su vez, impulsar la generación de fuentes de trabajo estable, y que indirectamente mejorarían el nivel de vida de la población, sacándola de la pobreza y de la precariedad.

Sin embargo, más allá de los programas elaborados y la buena voluntad de parte del equipo de gobierno para impulsar este Nuevo Rumbo económico para el país, los resultados obtenidos durante el periodo presidencial de Horacio Cartes han sido escasos. Tanto que al acercarse el momento de entregar la faja presidencial a su sucesor muchas son las “penas” que acechan al presidente, que más allá de las buenas intenciones y de un notable trabajo de promoción y marketing que ha acompañado toda su gestión, poco y nada pudo concretar de lo que había prometido.

Resulta oportuno entonces analizar cómo se ha desarrollado el Nuevo Rumbo en estos años y qué ha dejado al país; identificando sus fortalezas y sus debilidades, y preguntándonos si finalmente ha incidido en el desarrollo democrático del país, y en caso afirmativo, de qué manera. De esto nos ocuparemos justamente a lo largo de este trabajo.

El Nuevo Rumbo: objetivos y debilidades⁷

El proyecto “Nuevo Rumbo” del presidente Horacio Cartes trae inspiración directa de la “experiencia neoliberal” del Chile de Pinochet y de los

5 Es un programa del Estado que garantiza el derecho a recibir una pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

6 El Programa Atención Primaria de la Salud (APS) tenía el objetivo de acercar los servicios de salud a las poblaciones del interior del país. Para eso se instalaron casi 800 Unidades de Salud de la Familia (USF) en 234 distritos del país. Las mismas estaban integradas por un médico de familia, personal de enfermería y obstetricia, y promotores. Efectuaban consultas ambulatorias y domiciliarias, control prenatal, papanicolau, toma de muestras para análisis, test rápido para detectar VIH, vacunaciones, entre otros servicios.

7 Este capítulo recupera los puntos esenciales de un artículo publicado en 2015 por el mismo autor. A saber: Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2015) “Interpretando el Nuevo Rumbo.

Chicago Boys⁸, que desde 1980 impulsaron importantes reformas de la economía chilena inspirándose en las ideas de Hayek (Centeno 1998). En este sentido, siguiendo el ejemplo de Chile, el objetivo de la presidencia Cartes era impulsar prácticas que, garantizando la libre circulación de capitales, manteniendo una baja presión impositiva, precarizando el trabajo e incrementando la productividad, pudieran impulsar el desarrollo de la economía país, y mediante la práctica del *goteo o chorreo* mejorar los niveles de vida de toda la sociedad. Se ve entonces que el plan de gobierno sentaba sus bases en la idea neoliberal de “asegurar la eliminación de la pobreza [...] a través de los mercados libres y del libre comercio” (Harvey 2007: 72).

En Chile estas políticas habían sido exitosas, dado que la pobreza registrada en un 45,1% en 1987 se redujo constantemente, llegando al 13,7% en 2006 (Ruiz Encina 2013: 45). De todas maneras, el costo social fue importante, con un aumento paulatino del índice de desigualdad. Así, según datos de OCDE (2010), el decil más rico de la población chilena detentaba ingresos 29 veces superiores a aquellos obtenidos por el 10 por ciento más desfavorecidos de la población.

Pero eso no era algo que asustara a Horacio Cartes, quien buscaba replicar en Paraguay las prácticas implementadas en Chile. Además, Paraguay ya presentaba una estructura económica neoliberal, con una precarización laboral de hecho (por la constante inaplicación de la legislación laboral vigente), una baja presión impositiva, servicios públicos de salud y educación extremadamente deficientes y sin cobertura universal, y con un sistema de incentivos a la inversión extranjera garantizada por ley hace casi tres décadas (Ley N° 60 de 1990). Situaciones endémicas que los anteriores gobiernos post-keynesianos de los presidentes Duarte Frutos y Lugo no habían podido resolver, y que para Cartes significaban bases sólidas desde las cuales impulsar exitosamente el proyecto del “Nuevo Rumbo”. Un proyecto cuya finalidad era modernizar la economía y el sistema financiero-industrial-comercial, dando sostenibilidad al sistema capitalista nacional. De esta manera se garantizaría la supervivencia de los principales empresarios del país en el mercado mundial, evitando así la absorción de las empresas locales por parte del capital de los países limítrofes, o su inclusión en las cada vez más amplias empresas multinacionales.

Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes” en Novapolis N° 9, Octubre 2015. pp. 77-107, Asunción: CEEP Germinal- CERI- arandurá Editorial.

8 Son llamados Chicago Boys el grupo de economistas liberales chilenos educados en la Universidad de Chicago, y que fueron influenciados por las ideas de Milton Friedman, Arnold Harberger y Friedrich Hayek. Tuvieron una decisiva influencia durante el régimen militar de Pinochet en Chile, siendo los artífices de las reformas económicas y sociales implementadas en este periodo.

Con el “Nuevo Rumbo” Cartes no buscaba solamente un nuevo modelo de gestión del Estado, sino más bien un instrumento de reestructuración integral del capitalismo paraguayo, un proceso que permitiera fortalecer el capital local, ayudando su concentración y permitiendo su posterior transnacionalización; de manera a integrar la alta burguesía empresarial del país al sistema económico mundial transnacional en desarrollo. A la par de reducir el poder de los viejos actores políticos (potentados de los partidos tradicionales, especialmente de la ANR) y trasladando el eje del desarrollo desde el sector agrario al sector comercial-industrial, intentaba conformar una nueva oligarquía de empresarios de la industria, del comercio, y de las comunicaciones, sostenida por una amplia franja de profesionales de alto nivel gerencial que permitirían dar sustentabilidad en el tiempo al nuevo modelo socioeconómico que se quería implementar.

Con ese horizonte claro frente a sí, la presidencia Cartes desarrolló desde el inicio una acción de gobierno coherente con sus objetivos.

En primer lugar, buscó volver a concentrar el poder alrededor de la autoridad del presidente, no tanto a través de nuevas legislaciones (que para haber sido realmente profundas tendrían que prever una modificación constitucional⁹), sino más bien de una manera simbólica, demostrando que ese nuevo periodo presidencial era manejado por un presidente con postura firme y actitud decisoria.

Tres fueron las políticas impulsadas en 2013 por Horacio Cartes al respecto, a fin de transmitir a la ciudadanía la idea de que se estaba frente a un “cambio de época”. La primera fue la reforma de la Ley de defensa nacional (Ley N° 5036 de 2013) que garantizaba al Presidente de la República la posibilidad de movilizar tropas en función a la seguridad interna, sin previo acuerdo del parlamento, alegando que esto permitiría una lucha más eficiente contra la organización guerrillera Ejército del Pueblo Paraguayo¹⁰. La segunda fue la aprobación del impuesto IRAGRO (es decir, la nueva legislación del IVA aplicada al sector agrícola) en su forma original, después de que los grandes empresarios agro-ganaderos hubieran inten-

9 La Constitución Nacional de 1992 ha limitado radicalmente las atribuciones del Jefe de Estado con respecto al periodo constitucional anterior. En memoria del poder absoluto manejado por el Gral. Stroessner (que se presentaba como Presidente constitucional) durante su larga dictadura, el nuevo diseño constitucional concentraba gran parte del poder decisorio referente a las políticas de Estado en el Legislativo, a pesar de quedarse formalmente como una República presidencial. Al respecto, José Nicolás Morínigo, quien fue constituyente, señala que eso se hizo al considerar al parlamento, por su integración proporcional, como el real representante de la voluntad popular (Morínigo 2006: 72).

10 ABC Color, 22 de agosto de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/diputados-modifican-ley-para-que-cartes-emplee-faa-en-combate-contra-el-epp-609492.html>,

tado vaciar la nueva ley de sus contenidos efectivos¹¹. Y la tercera fue la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 5098 de 2013)¹², que establecía un tope al endeudamiento público y al déficit que podía registrarse en el presupuesto general anual (fijado al 1,5%), impidiendo así que el parlamento pudiera aprobar un presupuesto anual con un déficit superior al señalado.

Estas tres reformas fueron aprobadas en pocas semanas, inclusive antes de que Horacio Cartes asumiera formalmente la presidencia¹³. Y más allá de sus objetivos específicos, algunos de los cuales parecían ser más simbólicos que efectivos¹⁴, apuntaban a demostrar a la ciudadanía, al sector agrícola-empresarial y al parlamento que el presidente era “el que mandaba” en el país, y que de ahora en adelante todos los actores políticos, económicos y sociales tendrían que tener en cuenta esa nueva realidad “institucional”.

El paso siguiente fue establecer las condiciones efectivas para atraer el capital desde el exterior. También para lograr este resultado se definieron tres acciones políticas fundamentales.

En primer lugar, la ya citada Ley de Responsabilidad Fiscal que, además de la función “política” que ya señalamos, tenía la intención de actuar como un claro mensaje a los mercados internacionales de la voluntad del Gobierno de limitar el gasto público y, por ende, los ingresos fiscales, a fin de garantizar un “ambiente favorable” para la inversión. En segundo lugar, la instalación de un gabinete eminentemente “tecnocrático”¹⁵ lleno de reconocidos técnicos procedentes de organismos privados y multinacionales¹⁶ y, sobre todo, libre de toda dirigencia política del partido Colorado. Con ello se buscaba tranquilizar a los posibles inversionistas, garantizando que el “Nuevo Rumbo” buscaba la eficiencia de la gestión pública y el fin del uso clientelar del Estado, para lograr así eficiencia administrativa y crecimiento económico.

11 ABC Color, 12 de setiembre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impre-sa/opinion/aprobaron-las-modificaciones-del-iragro-y-del-iva-616908.html>

12 Última Hora, 31 de octubre de 2013, disponible en <http://www.ultimahora.com/cartes-pro-mulga-ley-responsabilidad-fiscal-n736362.html>.

13 En Paraguay las elecciones presidenciales se realizan en el mes de abril (de los años que acaban con 3 y 8), pero la asunción al cargo del presidente electo está siempre fijada para el siguiente 15 de agosto (fecha de fundación de la ciudad de Asunción).

14 En el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, por ejemplo, el efecto era más enunciativo que real, en cuanto el parlamento podía decidir modificar ese tope con cada Ley de Presupuesto anual. Así, considerando que en Paraguay no existe una normativa que diferencie jerárquicamente las leyes ordinarias, si no por su fecha de promulgación, prevalecería el cambio efectuado por el parlamento.

15 Para aclarar el concepto de tecnocrático, ver Duarte Recalde, 2014: 45.

16 Hoy.com, 15 de agosto de 2013, disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/cartes-tomo-juramento-a-sus-gabinete-de-tecnocratas/>.

Pero la acción principal fue la aprobación de una medida legislativa considerada clave para atraer capital del exterior y desarrollar la economía: estamos hablando de la Ley de Alianza Público-Privada ‘APP’ (Ley N° 5102 de 2013)¹⁷. Mediante la Ley de APP se buscaba atraer capital al país para el desarrollo de las infraestructuras, garantizando importantes márgenes de ganancia al inversor y esperando que detrás de ese capital llegara al país también capital destinado a la producción y al comercio.

Con estas medidas implementadas rápidamente, dentro de los primeros 100 días de gobierno, la Presidencia Cartes esperaba instalar condiciones favorables para atraer capital extranjero, producir más puestos de trabajo¹⁸, e impulsar así un crecimiento económico sostenido que a su vez impulsaría el consumo; en un círculo virtuoso cuya finalidad era reducir la pobreza y empujar el desarrollo permanente de la economía del país.

Sin embargo, el proyecto cartista presentaba también ciertas importantes debilidades que podían incidir de manera negativa en el plan diseñado, llegando inclusive a impedir, con el paso del tiempo, que los objetivos del Nuevo Rumbo pudieran efectivamente concretarse.

La primera de estas debilidades era la limitada capacidad de gestión del Estado paraguayo, que nunca antes pudo manejar más de 1.000 millones de dólares americanos¹⁹ en proyectos de inversión. Esto contrastaba ampliamente con la intención del Gobierno de gestionar proyectos de inversiones en el marco de la APP por un valor de 32.000 millones de dólares americanos durante sus 5 años de actuación²⁰.

La segunda era la crisis económica mundial que había empezado en 2008 y que ya estaba volviéndose endémica al momento de la asunción del presidente Cartes, a pesar de que en aquel momento no afectaba todavía al Brasil, el socio comercial principal para la economía paraguaya (crisis que llegará finalmente a Brasil durante el 2015²¹). En efecto, era de este país de donde se esperaba que fluyera gran parte de aquel capital exterior que sería atraído con el Nuevo Rumbo, tanto para los proyectos de APP como para impulsar la producción y el comercio.

17 La Nación, 29 de octubre de 2013, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/145432-como-funcionaran-las-alianzas-publico-privada-.html>.

18 ABC Color, 30 de julio de 2015, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/cartes-pide-ser-mas-eficientes-en-la-creacion-de-puestos-de-trabajo-1393126.html>

19 Al respecto pueden revisarse los Planes Anuales de Inversiones (PAI) de la Secretaría Técnica de Planificación desde 2003 a 2011, donde nunca se pudo alcanzar la cifra señalada. Disponible en: http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=141 (carpeta: inversiones).

20 Al respecto ver: Última Hora, 16 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/hasta-ahora-cartes-solo-genero-expectativas-la-economia-n921872.html>

21 Página 12, 19 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-284140-2015-10-19.html>

Una tercera debilidad era la posible injerencia del Partido Colorado en la acción de gobierno, que aunque inicialmente mostró una buena predisposición hacia el presidente Cartes, en cuanto éste había permitido al partido volver al poder después de la derrota sufrida en las elecciones presidenciales de 2008²², tenía un largo historial de indisciplina y alta conflictividad interior (sobre todo por el hecho de ser, más que un partido, una comunidad identitaria afectiva), algo que no jugaba a favor de la continuidad de esa actitud. De hecho, importantes sectores de base ya en 2013 no habían “digerido” el gabinete “tecnocrático” impuesto por Cartes, pretendiendo tener acceso, como era costumbre en el pasado, a los diferentes ministerios, para así poder manejar clientelas y prebendas. Es más, ya en las elecciones partidarias internas de 2015 este “malestar” determinó una candidatura a la presidencia del partido alternativa a aquella propuesta por Cartes que, aunque no haya salido victoriosa, llegó a aglutinar el 40% del electorado partidario²³.

La última debilidad que cabe señalar es una cierta actitud neo-stronista que se evidenció desde los primeros pasos en la acción pública del presidente Cartes y de algunas partes de su gabinete. Una actitud que podía jugar en contra de la pretensión de naturalizar el proceso neoliberal en curso en amplios estratos de la población, y que al contrario podía impulsar una oposición “ideológica” al mismo, no por sus objetivos socioeconómicos, sino más bien porque se encontraba asociado a una cultura política rechazada por amplios sectores políticos y sociales del país.

A continuación, veremos cómo efectivamente estas debilidades llegaron a incidir en los escasos resultados obtenidos por el proyecto cartista en sus cinco años de implementación.

De la crisis brasileña al fracaso de la APP

Después de casi 20 años de fuerte crecimiento, registrado principalmente con las presidencias Cardoso y Lula, a partir de 2014 Brasil empezó a sufrir de una importante desaceleración que se transformó en recesión durante el año 2015 (Masi & Rojas, 2017). Esta realidad afectó de manera importante los proyectos del Nuevo Rumbo que habían dirigido principalmente hacia

22 En 2008 la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), una coalición conformada entre el Partido Liberal PLRA y diferentes pequeños partidos de izquierda y centro-izquierda, llevó a la victoria al ex obispo Fernando Lugo, candidato presidencial, sacando del poder al Partido Colorado ANR por primera vez desde el año 1946.

23 La candidatura “opositora” al oficialismo cartista, representada por “Marito” Abdo, aunque fue derrotada por el candidato de Cartes (Pedro Alliana), pudo cosechar casi el 40% de los sufragios. Al respecto ver: Última Hora, 27 de julio de 2015, disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-gana-pulseada-colorada-y-alliana-es-nuevo-titular-la-anr-n916754.html>.

Brasil sus esperanzas respecto a la llegada de mayor inversión extranjera, tanto en los sectores productivos como en los proyectos de APP.

Efectivamente, en los primeros años del gobierno Cartes los inversores brasileños parecían encontrarse aún más interesados que en el pasado a invertir en Paraguay, como demuestran los sonados casos de importantes empresas brasileñas que decidieron en esos años abrir sus instalaciones productivas en el país²⁴.

Sin embargo, el advenimiento de la crisis brasileña durante el año 2014 acabó por incidir decididamente en la llegada de nuevos capitales a Paraguay, registrándose en 2015 una reducción del 40% en el nivel de inversiones extranjeras con respecto al promedio registrado en los años anteriores (Masi & Rojas, 2017). En cuanto a los proyectos de desarrollo de cadenas productivas con el Brasil, los mismos empezaron primero a postergarse y luego, a cerrarse definitivamente. En consecuencia, las exportaciones empezaron a estancarse y la maquila, que tiene como principal cliente justamente al Brasil, detuvo repentinamente su sostenido crecimiento.

De hecho, la inversión extranjera se redujo sensiblemente durante el periodo Cartes con respeto al gobierno anterior, como ya en el 2016 señalaba el mismo BCP²⁵, evaluando en un 30% menos el flujo bruto anual de Inversión Extranjera Directa (IED). Y a pesar de las reacciones enfurecidas del Ministro de Industria y Comercio que pretendieron negar esta realidad²⁶, el hecho es que frente al flujo neto de 580 Millones de dólares americanos registrado anualmente en promedio en el periodo 2010-2012, en el periodo 2014-2016 el valor promedio anual cayó repentinamente hasta los 346 Millones de dólares americanos (Masi, 2017b).

La tendencia que iba consolidándose en los niveles de inversión extranjera no podía más que reflejarse también en el principal programa creado justamente para atraer nuevas inversiones al país, el programa APP de Alianzas Público-Privadas, cuyo fin era obtener un mayor flujo de inversiones que redundarían en el incremento del stock de infraestructuras del país, abso-

24 Al respecto ver: Diario Hoy, 16 de junio de 2015, disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/maquiladoras-brasileas-se-instalan-en-paraguay-el-mundo-nos-ve-con-buenos-o>; Ultima Hora, 13 setiembre 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/folha-destaca-el-traslado-empresas-brasilenas-al-pais-n930008.html>; y Vanguardia, 7 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/v1/index.php/edicion-empresa/economia/item/37511-paraguay-%E2%80%9Ccruta-de-fuga%E2%80%9D-de-las-empresas-brasile%C3%B1as>.

25 Al respecto ver: Diario ultima Hora, 22 de setiembre de 2016, disponible en: <https://www.ultimahora.com/bcp-paraguay-sufre-la-mayor-caida-la-inversion-extranjera-la-region-n1025909.html>

26 Al respecto ver: Diario ultima Hora, 23 de setiembre de 2016, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mic-dice-que-actual-gobierno-supero-lugo-inversiones-n1026211.html>

lutamente insuficiente si el objetivo era mejorar el desarrollo económico y productivo nacional.

Sin embargo, finalizando el periodo de gobierno del Presidente Cartes, los resultados logrados se han demostrado absolutamente inferiores a lo inicialmente previsto, tanto así que, en 5 años de implementación del programa, de hecho ningún proyecto APP ha sido concretamente implementado en el país.

Al revisar los informes disponibles en el sitio web de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)²⁷ se observa que, en el quinquenio 2013-2018, han sido aprobados solamente 2 proyectos de APP por un valor total de 639 millones de dólares americanos (es decir el 2% de los 32.000 millones inicialmente previstos), uno de los cuales, el de “Ampliación y Mejoramiento del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi”, por un valor de 132 millones de dólares americanos, en realidad ha sido virtualmente bloqueado por la acción de la Contraloría General de la República, que ha pedido su anulación por graves irregularidades administrativas²⁸; mientras que el otro proyecto de “Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales 2 y 7”, por un valor de 507 millones de dólares americanos, aunque haya sido aprobado está actualmente suspendido en busca de financiación, y hasta el momento no hay fecha de inicio de labores prevista.

Pero eso no es todo; en línea con lo anteriormente señalado referente a la limitada capacidad de gestión que había demostrado tener el Estado paraguayo en el pasado, hay que señalar que esos 2 proyectos habían sido parte de un paquete de 11 propuestas de iniciativa pública, 4 de los cuales, después de 5 años de gobierno, todavía estaban en estudio (por un valor supuesto de 2.200 millones de dólares americanos), mientras otros 5 habían sido abandonados y redireccionados hacia otros métodos de gestión. Situación similar y hasta peor se registraba en el caso de las iniciativas APP de procedencia privada, que por su parte en el quinquenio fueron 19, de las cuales 15 fueron desestimadas por la STP, 2 retiradas por los mismos proponentes, y finalmente solamente 2 se encontraban todavía en estudio, siendo que ninguna había sido aprobada para su implementación durante el gobierno Cartes²⁹.

27 Ver: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/>

28 Al respecto ver: Diario Última Hora, 8 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/contraloria-se-ratifica-en-que-el-mopc-violo-la-ley-1647700.html>

29 Datos disponibles en: Informe de Coordinación, Proyectos de Alianza Público Privada. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/>

Los proyectos de Alianza Público-Privada habían sido presentados en 2013 como el instrumento central del proyecto de desarrollo económico del país impulsado por el Nuevo Rumbo. Pero finalmente, concluyéndose los 5 años de gobierno de Cartes, sólo 2 de los 30 proyectos presentados habían sido aprobados. Y de ellos, uno sería finalmente abandonado debido a las denuncias de irregularidad de la Contraloría General de la República. Es éste un destino bien pobre para un programa que fue descrito, en palabras del diputado colorado Carlos Núñez Salinas, como *“una revolución positiva en el Paraguay [que] va a crear el tsunami de empresas que van a venir a construir en el Paraguay; y los jóvenes y mayores tienen que capacitarse para acceder a miles de puestos de trabajo que se crearán”*³⁰.

La crisis brasileña, por un lado, y el sustancial fracaso de la Alianza Público-Privada, por el otro, supusieron un revés muy importante para el Nuevo Rumbo de Horacio Cartes que, lejos de cumplir las promesas de más infraestructura y mayor desarrollo para el país, se encontraba acechado por el riesgo de un estancamiento de la economía y la imposibilidad de llevar adelante los planes de modernización de la estructura socioeconómica paraguaya previstos. A fin de sortear este riesgo, Cartes decidió seguir el camino que ya el breve gobierno Franco (2012-2013) había trazado para el país, es decir, el aumento desmesurado del endeudamiento externo a través de la emisión de bonos soberanos en los mercados financieros internacionales.

Y de hecho, ésta fue la acción mas relevante en el plan económico que finalmente el gobierno Cartes pudo llevar adelante en sus cinco años de gobierno, a fin de paliar los fracasos de la APP y la reducida llegada del capital extranjero al país: el endeudamiento exterior sostenido, que entre 2013 y 2017 se incrementó en un 109%, pasando de los 2.674 millones de dólares americanos registrados en 2013 a los 5.592 millones de dólares americanos registrados en 2017. De esta manera, la deuda pública (interna y externa) ha aumentado en cuatro años del 14,4% al 24,4% del Producto Interno Bruto (PIB) del país³¹. Se trata éste de un incremento de casi 3.000 millones de dólares americanos que abulta aún más el nivel de endeudamiento del país, que de hecho ya estaba imponiendo al Estado la adquisición de nuevos bonos solamente para cubrir deudas anteriores en vencimiento. Al respecto, señaló en noviembre de 2017 el economista Ricardo Rodríguez Silvero: “si hablamos de que un 50% de la nueva emisión

30 Al respecto ver: Diario ABC Color, 4 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ley-de-app-generara-un-tsunami-afirman-635608.html>

31 Al respecto ver: Diario Última Hora, del 20 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/informe-confirma-que-deuda-externa-se-duplico-el-gobierno-cartes-n1129690.html>

tiene como destino pagar deudas, independientemente de que sean más baratas o más caras, eso ya no es una buena tendencia”³².

Evidentemente, lo señalado acabó por incidir negativamente en el logro de uno de los objetivos presentado como central para el Nuevo Rumbo, es decir, la reducción de la pobreza gracias al incremento de las oportunidades laborales para todo el país. No solamente las oportunidades laborales no mejoraron, sino que la pobreza tampoco se redujo.

Al respecto, cifras oficiales indican que entre 2013 y 2017 el desempleo abierto aumentó del 5,0% al 5,3%, mientras que el subempleo visible se redujo del 5,8% al 5,5%, lo que significa que la suma de ambos sectores ha quedado estable, alcanzando a un 10,8% del total de los trabajadores. En cuanto a los ingresos de los asalariados, los que no consiguen llegar al salario mínimo en ese mismo periodo no solo no disminuyeron, sino que aumentaron del 37,7% registrado en el 2013 hasta el 40,8% registrado en el 2017³³; demostrándonos un estancamiento generalizado del mercado de trabajo que no parece haber gozado de ningún efecto “positivo” producido por el Nuevo Rumbo.

Y en cuanto a la pobreza, los datos resultan aún más tajantes. Si los niveles de pobreza de la población paraguaya habían bajado durante el periodo Lugo-Franco (2008-2013) del 43% al 28% (-15%), en los primeros 4 años del Gobierno Cartes (2013-2017) solamente han pasado del 28% al 26,5% (-1,5%), repuntando además hacia el 29% en el 2016, para bajar nuevamente el año siguiente (Masi, 2017a; DGEEC, 2017). Dato éste que deja al descubierto los pobres resultados en términos sociales obtenidos con el Nuevo Rumbo de Horacio Cartes.

La Convención Colorada del 29 de octubre de 2016

El 2015 que iba acabando había visto surgir, por un lado, una clara crisis de resultados por parte del gobierno en el campo económico; y, por el otro, una importante derrota electoral de la ANR en las elecciones municipales de noviembre, con la pérdida de la Intendencia de dos de las principales ciudades del país: Asunción, la capital, y Encarnación, capital del Departamento de Itapúa y gobernada desde el inicio del proceso democrático (1989) por los colorados. Frente a esta realidad nada positiva el año 2016 que iba iniciando vería al presidente Cartes cambiar paulatinamente de actitud en su acción política y de gobierno.

32 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 13 de noviembre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/endeudamiento-de-paraguay-cruza-luz-amarilla-advierten-1649199.html>

33 Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013 y 2017.

Dos fueron los elementos centrales en el proceso de “mutación” que empezó a vivir el Nuevo Rumbo y que modificarían sustancialmente su misma naturaleza al final de ese año: por un lado, el progresivo abandono de la tecnocracia gubernamental en el gabinete presidencial a favor de un renovado protagonismo de la ANR en los espacios de gobierno; y por el otro, la disponibilidad (anteriormente denegada) por parte del presidente Cartes de aspirar a la reelección, a fin de quedarse 5 años más en el cargo de Presidente de la República.

La transformación del gobierno de “tecnocrático” a “colorado”, aunque se haya hecho pública y evidente durante la Convención Colorada³⁴ de octubre de 2016, en realidad fue implementándose progresivamente durante todo ese año, como demuestran dos importantes casos de sustitución de ministros que ocurrieron durante ese lapso. El primer caso fue el de la Ministra de Educación Marta Lafuente que, en el mes de mayo, acorralada por protestas estudiantiles que le acusaban de fomentar prácticas autoritarias en los colegios y apañar la corrupción en el Ministerio, tuvo que renunciar a su cargo³⁵. Pero la sorpresa más grande fue que la misma no fue sustituida por otro reconocido técnico en procesos educativos (como era la Lafuente), sino más bien por un político de larga trayectoria como Enrique Riera Escudero, ya viceministro de juventud en el periodo 1994-1996 e Intendente de Asunción en el periodo 2001-2006. Y ese no será el único caso. En setiembre de ese mismo año Cartes destituyó a la titular de la Secretaría Nacional de Cultura (con rango de ministra), Mabel Causarano, sin otro motivo que por su historia personal de tendencia opositora al Partido Colorado³⁶.

Pero será en la ya señalada Convención Colorada del 29 de octubre donde la visión “tecnocrática” del gabinete del presidente Cartes será definitivamente abandonada, y el “Nuevo Rumbo” entrará en una nueva fase, más “personalista” que “institucional”.

La Convención Colorada, convocada de forma ordinaria para elegir los miembros titulares y suplentes del Tribunal Electoral Partidario y de Conducta, así como síndicos titulares y suplentes del Partido Colorado, desde el vamos demostró ir camino hacia todo otro tipo de debate. Ya en el mes de julio, dirigentes y militantes del movimiento cartista “Honor

34 Principal órgano de decisión de la ANR-Partido Colorado, conformada por centenares de delegados locales y nacionales y convocada por la Junta de Gobierno del partido para la toma de decisiones fundamentales para el partido.

35 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 6 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/ciudadano-digital/lafuente-me-hago-a-un-lado-1477335.html>

36 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 8 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/destituyen-a-ministra-de-cultura-1516673.html>

Colorado”, aunque “supuestamente” sin contar con el acuerdo del primer mandatario que declaraba no estar dispuesto a quedarse cinco años más³⁷, estaban actuando de varias formas (mitines, recolección de firmas, etc.) para impulsar la reelección presidencial, a través de la aprobación en parlamento de una enmienda constitucional³⁸. La Convención se volvió, para este grupo, el momento más adecuado para formalizar este pedido “sobre tablas”. Así, contando el movimiento Honor Colorado con más de dos terceras partes de los miembros de la Convención, se embarcó en la búsqueda del compromiso del partido a impulsar formalmente un proceso reformador que permitiera a Horacio Cartes candidatarse nuevamente a la presidencia de la República.

De hecho, aunque enfrentándose al disenso de la oposición interna guiada por “Marito” Abdo, que se vio inmediatamente marginalizada durante el debate, la Convención Colorada aprobó con amplia mayoría dar mandato a los parlamentarios del partido de buscar el camino más adecuado para garantizar la reelección presidencial³⁹, “ungiendo” por su parte al presidente Cartes como el candidato del Partido Colorado para las elecciones presidenciales del 2018⁴⁰.

En agradecimiento al apoyo partidario, Cartes, en la misma Convención, completó la señalada mutación de su gobierno, declarando: “*Sí, les voy a obedecer a los convencionales. Tenemos dos ministros de otro partido (afiliados al PLRA). No voy a esperar el lunes para decirles que entre mañana y pasado elegiré a un correligionario (como nuevo ministro del Interior). Uno de los dos me solicitó afiliarse a la ANR. No es que solo el presidente el que se ha afiliado*”⁴¹. La frase no se presta a interpretaciones: era una clara declaración del mandatario de que desde ese momento ya no había un gobierno “tecnocrático”, sino más bien un gobierno “colorado”.

37 Al respecto ver. Diario ABC Color del 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/durante-tres-anos-cartes-nego-su-interes-en-el-rekutu-1529669.html>

38 En Paraguay el cargo de Presidente de la República dura solamente un mandato de 5 años, y no está prevista la posibilidad de reelección.

39 Al respecto ver: Diario ABC Color del 29 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/convencion-colorada-aprueba-la-reeleccion-1532724.html>

40 Cabe aclarar que, a pesar de la voluntad expresada por la Convención Colorada, en aplicación a la Constitución Nacional y al Código Electoral vigente, igualmente la candidatura presidencial de la ANR tenía que ser sometida a elección interna por sufragio de los más de 2 millones de afiliados al partido.

41 El “liberal” miembro del gobierno señalado por Cartes que decidió adherir a la ANR era el entonces Ministro de Hacienda Santiago Peña, que ese mismo día presentó su pedido de afiliación a la ANR. Al respecto ver: Diario Última Hora, del 30 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-echa-vargas-y-pena-se-afilia-seguir-al-frente-hacienda-n1035627.html>

Pero no se trataba solo de eso, era también la transformación definitiva de un proyecto “país”, como había sido declarado inicialmente el Nuevo Rumbo, en un proyecto esencialmente personal. Donde la propuesta político-económica impulsada por el Gobierno se convertía ahora en proyecto “cartista” (ni siquiera de todo el partido Colorado), y por ende ataba su supervivencia a la supervivencia política de su impulsor, quedando imposibilitada toda continuidad del mismo en caso de alejamiento de Horacio Cartes del poder.

El Neo-stronismo y el Nuevo Rumbo

La Convención Colorada de octubre de 2016 puede ser señalada “simbólicamente” como el momento en el cual el Nuevo Rumbo dejó definitivamente de ser visualizado como una “causa nacional”, transformándose en nada más que un proyecto de gobierno de la presidencia Cartes. A pesar de eso hay que subrayar que en realidad, ya desde los primeros meses de esa presidencia, y a pesar del importante apoyo parlamentario que ésta registró en sus inicios, ya habían surgido situaciones que conspiraban en contra de que el Nuevo Rumbo pudiera ser entendido por la población y los grupos dirigentes políticos y sociales como una propuesta de interés nacional y colectivo.

En efecto, muy al contrario de lo que había pasado en Chile (en cuyas recetas económicas el Nuevo Rumbo se inspiraba), donde Pinochet había conseguido presentar al conjunto ciudadano su propuesta económica neo-liberal como algo esencial para los intereses generales del país, separándolo totalmente de su acción política y de gobierno; en Paraguay eso nunca pudo concretarse efectivamente. En el caso chileno, de hecho, al concretarse el alejamiento de Pinochet del poder, las recetas económicas que éste impulsó se mantuvieron vigentes, siendo llevadas adelante por aquellos gobiernos de centro-izquierda que lo habían derrotado en las urnas y le habían sucedido (Ruiz Encina, 2013: 23). Probablemente esta situación no se va a repetir en el caso de Paraguay.

En efecto, la posibilidad que el Nuevo Rumbo pudiera ser visto como “causa nacional” por la población se había perdido ya en los primeros meses del gobierno Cartes, en cuanto ya desde el vamos, en vez de ser presentado como un proyecto económico independiente de las gestiones políticas del gobierno, acabó identificándose con la acción diaria del gobierno. En este sentido, el hecho que la acción gubernamental de la presidencia Cartes demostrara desde sus inicios estar fuertemente embebida de retórica neo-stronista, llegó a producir el inmediato rechazo de una buena parte de la población, aquélla que era contraria al periodo dictatorial (1954-1989) y

a las secuelas sociales, económicas y culturales que éste había dejado. De esta manera el Nuevo Rumbo enseguida perdió, para esa parte de la ciudadanía, toda posibilidad de ser asumido como causa nacional; al contrario, fue identificado como algo parcial y a favor del interés solamente de unos cuantos.

De hecho, la retórica neo-stronista de la presidencia Cartes demostró rápidamente no ser algo episódico, coyuntural o hasta “folklórico”, sino que más bien se presentó como un elemento fundacional y característico de su acción de gobierno, y por ende del Nuevo Rumbo. Varios son los elementos que comprueban esta realidad.

En primer lugar, hay que señalar que desde su asunción al cargo el presidente Cartes empezó a rodearse de personajes que tuvieron un rol protagónico durante el régimen stronista. Es por ejemplo el caso de Darío Filártiga, nombrado asesor político de la presidencia y quien durante la dictadura stronista fue un importante colaborador del Ministro del Interior Sabino Augusto Montanaro, principal responsable de la persecución y desaparición de disidentes y opositores, llegando a ser Viceministro de esa cartera. También se puede señalar a Eladio Loizaga, nombrado Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno Cartes, y que durante el periodo dictatorial se destacó como uno de los principales dirigentes paraguayos de la Liga Mundial Anticomunista (World Anti-Communist League, WACL), organización de extrema derecha que colaboró de manera muy estrecha con la aplicación del Plan Cóndor en América Latina⁴². Finalmente se puede recordar el intento, que finalmente no se concretó, de designar como embajador de Paraguay frente a las Naciones Unidas a Alfredo “Goli” Stroessner, nieto del Dictador, que muchos interpretaron como una reivindicación directa del stronismo y de su actuar⁴³.

Además de la presencia de personas cercanas al periodo dictatorial, también se registraron ciertas actitudes y comportamientos en la acción del gobierno que recordaban a procedimientos utilizados durante la dictadura. Una de las que tuvo mayor impacto en la ciudadanía fue el uso parcial y arbitrario del sistema judicial, que fue sometido y puesto a trabajar para los intereses del gobierno, tal como ocurría durante el régimen stronista. Además de situaciones como la que se registró con la misma Corte Suprema, cuyas sentencias resultaban generalmente favorables a los intereses del

42 Al respecto ver: Diario ABC Color del 14 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/semejanzas-stroessner-cartes-1564910.html>

43 Al respecto ver: Diario ABC Color del 13 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/acusan-a-cartes-de-reivindicar-stronismo-y-anuncian-protestas-629653.html>

cartismo⁴⁴, o el hecho que el Fiscal General del Estado continuó por largo tiempo con mandato vencido hasta que el gobierno consiguió la aprobación de un candidato de su gusto (la fiscal Sandra Quiñónez)⁴⁵; quizás los casos más controversiales fueron la impunidad de la que gozaron los parlamentarios afines al gobierno. En este sentido, un caso paradigmático ha sido el del senador Víctor Bogado, que a pesar de las graves acusaciones en su contra consiguió reenviar de manera indefinida (hasta la fecha) la toma de cualquier decisión judicial contra él⁴⁶. Mientras que para opositores al gobierno, como en el caso del abogado Paraguayo Cubas, que durante 2016 y 2017 había encabezado duras protestas contra el Ejecutivo, la acción judicial demostraba ser extraordinariamente rápida y las condenas llegaban de forma ejemplar⁴⁷.

Otra situación que recordaba el periodo stronista fue la vivida con las detenciones ilegales realizadas durante el gobierno Cartes, atropellando la misma ley y los derechos humanos de los aprehendidos. Tal fue el caso, por ejemplo, del estudiante chileno Patricio Flores, acusado de “perturbar la paz pública” por el hecho de haber participado de una toma estudiantil, y que fue arrestado sin orden judicial por parte de policías de civil y sin identificaciones (vieja práctica stronista)⁴⁸. O el caso de la detención, sin motivo alguno, de la conocida activista del movimiento transgénero Emily Marín, arrestada en una plaza céntrica de la capital Asunción por el solo hecho de ser una persona trans, y golpeada duramente durante la detención y en la comisaría hasta donde fue trasladada⁴⁹.

Otra actitud stronista ampliamente denunciada durante el gobierno Cartes fue aquella referente a las acciones de espionaje al “enemigo”, identificando en ese grupo a todos los que se oponían a la acción del gobierno. En tal sentido el caso más sonado fue sin duda el denunciado por el diario ABC Color en agosto de 2016, donde se señalaba que la inteligencia militar había pinchado los celulares de periodistas de ese diario que estaban

44 Al respecto ver: Diario ABC Color del 17 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/en-la-tensa-espera-accion-contra-sesion-mauno-avanza-1584235.html>

45 Al respecto ver el diario [paraguay.com](http://www.paraguay.com) del 8 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/sandra-quinonez-es-fiscal-general-175151>

46 Al respecto ver: Diario ABC Color del 1 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/causa-contra-victor-bogado-cumple-dos-anos-1485367.html>

47 Al respecto ver: Diario ABC Color del 29 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/apresan-a-paraguayo-cubas-1560143.html>

48 Al respecto ver: Diario ABC Color del 16 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/duras-criticas-por-detencion-1296469.html>

49 Al respecto ver: Agencia Presentes del 6 de marzo de 2018. Disponible en: <http://agenciapresentes.org/2018/03/06/policias-detienen-torturan-una-mujer-trans-centro-asuncion/>

investigando un caso de corrupción en las fuerzas armadas⁵⁰. Otro caso relevante fue también el denunciado por el mismo diario acerca de las prácticas de “monitoreo” de las protestas estudiantiles, donde la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas había emitido orden de servicios que disponían para las fuerzas de seguridad “controlar” y “acompañar” las marchas estudiantiles previstas durante ese mismo mes⁵¹, como si las mismas representaran algún tipo de peligro para el “orden constituido”.

De hecho, que el movimiento estudiantil secundario, muy activo durante el Gobierno Cartes, fuera visto como un “enemigo” a acallar por parte del Ejecutivo se confirma en la actitud represiva y autoritaria que el Ministerio de Educación impulsaba en contra de los centros de estudiantes y el activismo estudiantil en los colegios, con continuas tentativas de someterlos a las autoridades del colegio y de la supervisión, y de anular el derecho a la autonomía que la ley garantizaba a las organizaciones estudiantiles⁵².

Esta tendencia a identificar como “enemigos” a los grupos sociales que se oponían a las políticas del gobierno Cartes fue una práctica común a todo el conjunto gubernamental, y más de una vez los mismos ministros del Poder Ejecutivo expresaron estas ideas de manera directa. En este sentido Gustavo Leite, Ministro de Industria y Comercio, fue uno de los más vehementes en acusar a los opositores del gobierno de ser verdaderos enemigos del desarrollo del país⁵³.

Otra práctica stronista ampliamente implementada por la presidencia Cartes fue la de buscar poner bajo control a los medios de comunicación, de manera que presentaran los logros del gobierno y evitaran las críticas. En este sentido el presidente Cartes actuó de dos formas: por un lado, basándose en su poder económico, entre 2014 y 2016 empezó la adquisición masiva de diferentes medios de comunicación (diarios, radios, canales de televisión) bajo la figura de su hermana Sarah Cartes, quien formalmente dirigía el grupo Cartes Comunicaciones⁵⁴. Por otro lado, intentó adquirir el apoyo de una red de radios locales ofreciendo publicidad del Estado y de

50 Al respecto ver: Diario ABC Color del 25 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/notas/gobierno-uso-su-sistema-de-inteligencia-para-espiar-periodista-1511976.html>

51 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/vuelve-el-pyragereato-1517304.html>

52 Al respecto ver: Diario ABC Color del 4 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-denuncian-autoritarismo-y-persecucion-1476871.html>

53 Al respecto ver: Diario ABC Color del 1 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/leite-critica-a-politicos-tibios-1514245.html>

54 Al respecto ver: Revista *E'ua* del 15 de agosto de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/los-medios-de-cartes-en-el-pais-de-las-maravillas/>

las empresas Binacionales (Yacyretá e Itaipú) a cambio de que las mismas radios difundieran las “buenas noticias” del gobierno⁵⁵.

Y finalmente hay que señalar que el mismo presidente Horacio Cartes, a inicios de su mandato, había personalmente alabado la acción del dictador Alfredo Stroessner, al reivindicar en un medio de prensa chileno el “orden y progreso” que, según sus palabras, había aportado el gobierno de Stroessner al Paraguay⁵⁶.

Concluyendo, podemos afirmar que las prácticas neo-stroenistas se volvieron rápidamente una característica propia del Nuevo Rumbo, situación que resultó determinante para producir el rechazo de una parte importante de la ciudadanía (y del mismo Partido Colorado); y eso mucho antes de que el mismo Cartes abandonara (durante la Convención Colorada de octubre 2016) sus pretensiones de transformar el Nuevo Rumbo en una “causa nacional”.

La derrota política del cartismo

Como vimos, hacia 2016 el Nuevo Rumbo no parecía desenvolverse como había sido planeado; y los objetivos previstos, tanto en campo económico, como político y social, no estaban dando los resultados esperados. Sin embargo, el verdadero año *terribilis* del cartismo será indudablemente el 2017.

Después de la Convención Colorada de octubre de 2016 la acción gubernamental y, sobre todo, la acción política del presidente Horacio Cartes, empezó a volcarse casi exclusivamente hacia la concreción de la posibilidad de reelección presidencial. La primera acción en tal sentido fue la campaña lanzada por la ANR denominada “que la gente decida”⁵⁷. El objetivo de la campaña era posicionar la idea que la decisión final sobre la posibilidad de reelección presidencial estaba en manos de la voluntad popular. En este sentido, se quería abrir el camino hacia la enmienda del artículo 229 de la Constitución, que prohibía la posibilidad de reelección del Presidente de la República. Ya que según el Art. 290 de la Constitución, una vez aprobada la enmienda constitucional por el Parlamento, ésta debería ser sometida a referéndum popular. Así, sosteniendo la idea de que el referéndum era el instrumento correcto para decidir sobre el tema, se quería evitar las críticas

55 Al respecto ver: Diario ABC Color del 9 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/usan-a-conatel-y-sicom-para-extorsion-politica-a-radios-1563356.html>

56 Al respecto ver: Revista *E'á*. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/cartes-reivindica-orden-y-progreso-de-la-dictadura/>.

57 Al respecto ver: Diario Hoy del 9 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/enmienda-que-la-gente-decida>

de muchos constitucionalistas que consideraban que el mismo Art. 290 de la Constitución prohibía el uso de la enmienda en caso de modificaciones constitucionales referentes al mandato presidencial⁵⁸.

Otra acción de la ANR para impulsar el proceso de reelección presidencial fue la recolección de firmas a favor de la enmienda, que en pocas semanas reunió más de 300.000. Sin embargo, la presencia de muchas firmas falsas y de personas ya fallecidas produjo más polémica que apoyo ciudadano al tema⁵⁹.

Finalmente, a inicios de 2017, se definió un acuerdo entre el cartismo, el sector del PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico) que respondía al senador Blas Llano y el partido de izquierda Frente Guasu, para llevar adelante la enmienda constitucional a fin de poder garantizar la posibilidad de reelección presidencial para las elecciones generales de abril de 2018. Esta convergencia de intereses entre fuerzas políticas irreconciliables entre sí (el oficialismo de la ANR, una parte del PLRA y una fuerza de izquierda como el Frente Guasu) tenía su base en una coyuntural coincidencia de intereses. El oficialismo de la ANR quería la posibilidad de reelección para el presidente Cartes, mientras que el Frente Guasu y el sector del PLRA afín al senador Llano querían impulsar la posible reelección del ex presidente Fernando Lugo⁶⁰.

Sin embargo, frente a esta alianza “utilitarista” entre fuerzas normalmente contrapuestas entre sí, se conformó otra alianza transversal, constituida por la oposición interna en la ANR, el oficialismo del PLRA, y sectores de izquierda no afines al Frente Guasu, así como otros sectores políticos y sociales que se opusieron decididamente a la posibilidad de que la enmienda fuera aprobada, denunciado una violación inaceptable a la Constitución Nacional y apostando por una reforma constitucional para decidir la posible reelección presidencial⁶¹.

Este enfrentamiento acompañó el debate político desde noviembre de 2016 hasta finales de marzo de 2017, cuando el sector pro-reelección, que tenía una cómoda mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, pero que no podía hacerla valer debido a las reglamentaciones

58 Al respecto ver: Diario Hoy del 22 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/politica/enmienda-el-debate-que-divide-a-juristas-quien-tiene-la-ultima-palabra>

59 Al respecto ver: Diario La Nación del 28 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/2017/01/28/denuncias-firmas-irregulares-caso-cerrado-la-anr/>

60 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lugo-llano-y-cartistas-dan-por-hecho-presentacion-de-enmienda-1572419.html>

61 Al respecto ver: Diario 5 Días del 23 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.5dias.com.py/amp/no-descartan-chapa-marito-alegre-si-sale-enmienda-para-reeleccion/>

parlamentarias vigentes y a la oposición de la Presidencia del Senado y de la Comisión de Asuntos Constitucionales de esa misma institución, decidió igualmente imponer, con un artilugio institucional, la aprobación de la enmienda. Para eso llamaron a una Sesión extraordinaria del Senado, y frente a la oposición del presidente de la institución Roberto Acevedo (PLRA) a que ésta se celebrara, se reunieron igualmente en una oficina declarándose en quórum (estando presentes 25 de los 45 miembros que conforman el Senado), y en pocos minutos aprobaron el texto de la enmienda y se prepararon a trasladarla a la Cámara de Diputados para que se aprobara allí también⁶².

La reacción de los grupos políticos que se oponían a la enmienda, pero principalmente, de la ciudadanía, no se hizo esperar, y en las horas siguientes se reunieron miles de personas en la explanada frente al Congreso (el edificio que contiene tanto al Senado como a la Cámara de Diputados). Frente a la brutal represión policial, con balines de goma que alcanzaron hasta a los parlamentarios allí presentes⁶³, el enfado popular aumentó exponencialmente, tanto que al llegar la noche, habiendo aumentado de manera importante la presencia de manifestantes en la plaza, los mismos llegaron a rebasar las fuerzas de la policía y a entrar en las oficinas del senado, incendiando los locales y dejando en llamas buena parte del edificio del Congreso. El enfrentamiento duró toda la noche, llegando también a un trágico desenlace: el asesinato de un joven dirigente liberal por parte de miembros de la Policía Nacional en el mismo local partidario del PLRA⁶⁴.

En los días siguientes la crisis política derivada de los hechos del 31 de marzo se puso al rojo vivo. La Iglesia, a través del Arzobispo de Asunción, Edmundo Valenzuela, llamó a una mesa de diálogo, aceptada por Cartes pero rechazada por los opositores a la enmienda⁶⁵. El debate público recrudesció, y las manifestaciones en pro y contra empezaron a realizarse a lo largo de todo el país. Hasta los estudiantes secundarios adheridos a la Unión Nacional de Centros de Estudiantes del Paraguay (Unepy) participaron del debate con asambleas y marchas, hasta llegando a recolectar en-

62 Al respecto ver: Diario ABC Color del 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/consumaron-la-violacion-constitucional-1579567.html>

63 Al respecto ver: Diario La Nación (Argentina) del 1 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2002740-un-diputado-opositor-fue-herido-con-balas-de-goma-en-los-enfrentamientos-en-paraguay>

64 Al respecto ver: Sitio BBC (en español) del 1 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39462390>

65 Al respecto ver: Diario ABC Color, del 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/inicia-mesa-de-cartes-1581881.html>

tre 10.000 firmas de estudiantes contra la enmienda⁶⁶. Finalmente, después de varios días de tensión, el 17 de abril el Presidente Cartes decidió poner punto final al tema declarando oficialmente que renunciaba a buscar la reelección⁶⁷. Con esto la crisis política e institucional quedó cerrada.

Sin embargo, esta no fue la única derrota cosechada durante ese año por el presidente Cartes; una mucho peor estaba por llegar.

Después de haber asumido la imposibilidad de llegar a ser reelegido presidente, Horacio Cartes decidió apoyar a un candidato presidencial que pudiera dar una clara continuidad al proyecto país que estaba llevando adelante, y que tal vez hasta pudiera impulsar una reforma constitucional que permitiría aprobar la reelección presidencial. La elección fue hacia su Ministro de Hacienda, Santiago Peña, quien, aunque de origen liberal, se había afiliado a la ANR en la mencionada Convención de octubre 2016 y demostraba adhesión completa y fidelidad absoluta hacia Cartes y su Nuevo Rumbo⁶⁸. La candidatura de Santiago Peña no fue bien recibida en los sectores más tradicionales del partido colorado, que lo acusaban de haber adherido a la ANR solo por interés⁶⁹.

El enfrentamiento interno de la ANR (que se dirimiría con las elecciones internas previstas para diciembre 2017) asumió enseguida características muy bien definidas. Por un lado estaba Santiago Peña, quien contaba con el apoyo de Cartes y que continuaría con el Nuevo Rumbo y la “modernización neoliberal” del país; por el otro estaba “Marito” Abdo, hijo del Secretario privado del ex Dictador Stroessner, que guiaba una amplia alianza de caudillos colorados locales que pretendían la vuelta al poder en el seno del partido y dentro de la administración del Estado. Se vislumbraba entonces una dura lucha dentro de la ANR entre “modernización” (aunque neoliberal) frente a “tradicción colorada” (aunque favorable a las medidas económicas llevadas adelante por el gobierno Cartes).

El desenlace de este enfrentamiento interno a la ANR, una vez más, no resultó favorable al presidente Cartes: su candidato Santiago Peña perdió las elecciones frente a Mario Abdo, quien consiguió el 51% de los votos contra

66 Al respecto ver: Sitio web Radio Ñanduti, del 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2017/04/07/como-estudiantes-queremos-parar-este-atropello/>

67 Al respecto ver: Diario Última Hora, del 17 de abril de 2017, disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-renuncia-ser-reelecto-el-2018-n1078749.html>

68 Al respecto ver: Diario ABC Color del 10 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/pena-sera-el-presidente-auguro-cartes-1630672.html>

69 Al respecto ver: Sitio web Político Paraguayo del 17 de mayo de 2017. Disponible en: <http://politicalparaguay.com/seccionalero-pena-dificil-vender-liberal/>

el 43% cosechado por Peña⁷⁰. Cartes pudo consolarse con la obtención del primer lugar en la lista para Senadores de la ANR, siendo su lista la más votada (con un 38,5%) frente a las que apoyaban a Mario Abdo⁷¹.

Un consuelo que sin embargo durará pocos meses, dado que en las elecciones generales del 22 de abril de 2018, aunque la lista de senadores de la ANR resultó nuevamente (como en todas las elecciones del periodo democrático) la más votada, lo fue solamente con un 29,6% de los votos, el segundo peor resultado de la historia para la ANR en elecciones libres⁷². Pero, además, este resultado registró una diferencia de casi el 17% (la más grande registrada en elecciones libres) al ser comparado con los resultados obtenidos por el candidato presidencial del mismo partido, Mario Abdo, quien obtuvo por su parte el 46,2% de los votos⁷³.

Se trataba éste de un duro golpe a la imagen de un Cartes todopoderoso, como se lo había considerado hasta 2015; una derrota más de las muchas conseguidas en los últimos dos años. Quizás hasta la definitiva; aquélla que acabaría por transformar a Horacio Cartes de líder indiscutible de la ANR y de la política paraguaya, a nada más que otro político colorado del montón.

El “joven” Horacio en búsqueda de soluciones para sus penas...

Los cinco años de Gobierno que van acabando han estado sin duda llenos de “penas” para el “joven” (políticamente hablando, en cuanto está actuando en política desde hace solo 8 años) Horacio Cartes.

Desde la ausencia de resultados importantes en sus políticas económicas, hasta la imposibilidad de mejorar los ingresos de la población o de reducir la pobreza a través de nuevos puestos de trabajo. Desde las dificultades de mantener una mayoría parlamentaria que garantizara su acción gubernamental, hasta la imposibilidad de conseguir esa reelección presidencial que

70 Resolución del Tribunal Electoral Partidario de la ANR n° 15, del 15 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.anr.org.py/documentos/resultados2017/PRESIDENTE-Y-VICE-PRESIDENTE.pdf>

71 Resolución del Tribunal Electoral Partidario de la ANR n° 16, del 15 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.anr.org.py/documentos/resultados2017/SENADORES-DE-LA-NACION.pdf>

72 El peor resultado de la ANR en las elecciones para el Senado se verificó en las elecciones generales de 2008 (las elecciones que dieron la victoria a la Presidencia de la República del candidato opositor Fernando Lugo), cuando la ANR consiguió solamente el 27,2% de los votos. Fuente: Justicia Electoral. Disponibles en: <http://www.tsje.gov.py>

73 Datos oficiales de la Justicia Electoral. Disponibles en: <http://www.tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>

le hubiera permitido obtener más tiempo para que el Nuevo Rumbo pudiera concretar los resultados previstos. Todo pareció conspirar para impedir a Horacio Cartes concretar su sueño de reestructurar la economía y el sistema financiero-industrial-comercial del Paraguay, dando nuevo ímpetu al capitalismo local y permitiendo su futura transnacionalización.

Después de unos primeros dos años donde todo parecía ir por buen camino, la crisis de Brasil en primer lugar, el fracaso de la APP después, y la oposición interna al Partido Colorado a continuación, empezaron a mermar la estructura de poder que el presidente Cartes había sabido armar a su alrededor. Así que las “penas” del joven Horacio empezaron a crecer y a multiplicarse sin solución de continuidad, llevando al Nuevo Rumbo a un fracaso detrás de otro.

Con la próxima entrega del mando presidencial a “Marito” Abdo, su principal opositor dentro de la ANR, pero a la vez su principal aliado en la implementación de las políticas económicas neoliberales del Nuevo Rumbo, se abre una nueva etapa política para Horacio Cartes, el cual no parece tener la intención de alejarse del campo político nacional.

Contando con un importante grupo de diputados y senadores que respaldan sus líneas políticas, con un poder económico que no tuvo merma alguna, y que hasta se fortaleció durante sus 5 años de gobierno; así como con el previsible “apoyo” por parte del futuro presidente Abdo en la visión económica impulsada por el Nuevo Rumbo, Horacio Cartes se dispone a ocupar un rol protagónico en la vida política paraguaya de los próximos años.

Quizás el “Nuevo Rumbo” ya no se llamará así, pero es muy probable que muchas de las medidas económicas y sociales que introdujo queden vigentes y produzcan efectos permanentes en la sociedad y en la economía nacional. Algo que probablemente permitirá que parte del proyecto de reestructuración del capitalismo paraguayo impulsado por Horacio Cartes llegue a buen destino, mitigando por lo menos de un poco las muchas “penas” que el “joven” Horacio tuvo que soportar en estos últimos años. Los acontecimientos políticos de los próximos meses seguramente nos darán algunas respuestas al respecto.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1998) “La esencia del neoliberalismo” en *Le Monde Diplomatique*, n° 29, marzo-abril de 1998, Valencia: Ediciones Cybermonde.

Carbone Rocco y Soler, Lorena (2015) *Des-Cartes*, Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Centeno, Miguel A. (1998) "The Politics of Knowledge. Hayek and Technocracy" en Centeno, Miguel Ángel y Silva, Patricio (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York: Macmillan Press Ltd. Pp. 36-51

CEPAL. (2013) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago del Chile: Naciones Unidas.

Duarte Recalde, Liliana Rocío (2014) "Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista" en *Revista Novapolis*, N° 7 Abr.-Oct. 2014 pp. 37-52. Asunción: CEEP Germinal-CERI- Arandurá Editorial.

French-Davis, Ricardo y Stallings, Bárbara (Eds.) (2001) *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones.

Harvey, David (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal

Lavinás, Lena (2013) "Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection", Working Paper Series 51. Berlin: desigualdades.net

Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2015) "Interpretando el Nuevo Rumbo, Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes" en *Novapolis* 9 de Octubre 2015 p. 77-107, Asunción: CEEP Germinal- CERI- Arandurá Editorial.

Masi, Fernando & Rojas Gustavo (2007) "La Crisis Económica y Política Brasileña. Desafíos para el Paraguay" en *Economía y Sociedad* 50 de mayo 2017 p. 18-21, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2006) *Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2007a) "Cifras oficiales e interpretaciones oficialistas" en *Economía y Sociedad* 52 de julio 2017 p. 13-17, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Masi, Fernando (2007b) "Lo que sabemos y lo que no sabemos de la inversión extranjera" en *Economía y Sociedad* 54 de setiembre 2017 p. 11-14, Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP.

Morínigo José Nicolás (2006) "Reformas políticas para la Gobernabilidad Democrática", en Mendonca, Daniel y Lachi, Marcello (Comp.) *Perspectivas Constitucionales*, Asunción: Editorial Arandurá – CEEP Germinal.

OCDE (2010) *Perspectiva económica de América Latina. En qué medida es clase media América Latina*: OCDE.

Palau, Tomás (1992) "Tendencias recientes y nuevos escenarios en la sociedad campesina paraguaya" en *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*. CEPES, N° 13, disponible en http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19_articulo.pdf

Rojas De Cerqueira, Gustavo (2012) *La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas*. Asunción: Observatorio de Economía Internacional (OBEI) – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/12/articulo-GR-full-color.pdf>.

Ruiz Encina, Carlos E. (2013) Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Touraine, Alain (1969) La sociedad post industrial. Barcelona: Ariel.

Élites económicas, poder político y medios de comunicación en Paraguay

Fecha de Recepción: 20 de abril de 2018

Fecha de Aprobación: 25 de junio de 2018

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo reconstruir la composición empresarial de tres grupos económicos locales dueños de medios de comunicación: Vierci, Zuccolillo y Cartes. Nos guía la hipótesis de que estos actores mantienen una posición privilegiada respecto del resto de la elite económica local. Son dueños de importantes conglomerados empresariales y titulares gran parte de los medios de comunicación, lo cual les permite reproducir de manera excepcional sus intereses a través de la circulación y articulación de narrativas propicias a los mismos.

En el transcurso del artículo se reconstruirá, a partir de fuentes primarias y secundarias, el surgimiento de los grupos Vierci, Zuccolillo y Cartes en la época stronista. Luego, abordaremos el proceso de consolidación desde la década del noventa hasta la actualidad. En ambos periodos haremos un análisis sociohistórico de los procesos económicos y políticos del país en paralelo a su desarrollo empresarial.

Palabras clave: Medios de Comunicación; grupos económicos; Política, Paraguay.

Abstract: The objective of this work is to reconstruct the business nature of three local economic groups in the media: Vierci, Zuccolillo and Cartes.

Mónica Nikolajczuk

Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales por el Instituto Superior Joaquín V. González. Maestranda en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de Buenos Aires. Becaria UBACyT categoría maestría, director de beca: Waldo Ansaldi, directora de tesis: Lorena Soler. Investigadora en formación del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL).

We are guided by the hypothesis that these people maintain a privileged position with respect to the rest of the local economic elite. They are owners of important business conglomerates and owners, a large part of the media, which allows them to reproduce unique modes through the circulation and articulation of favorable narratives to them.

In the course of the article will be reconstructed, from primary and secondary sources, the emergence of the groups Vierci, Zuccolillo and Cartes in the stronist era. Then, we will approach the consolidation process from the nineties to the present. In both periods we will make a sociohistorical analysis of the country's economic and political processes in parallel with its business development.

Keywords: Media; economic groups; Politics, Paraguay.



Introducción

Este trabajo tiene como objetivo reconstruir la composición empresarial de tres grupos económicos locales dueños de importantes medios de comunicación: Vierci, Zuccolillo y Cartes. Indagaremos las trayectorias empresariales de los mismos dando cuenta de su surgimiento, expansión y consolidación al calor de los procesos sociohistóricos en Paraguay.

Nos guía la hipótesis de que estos grupos mantienen una posición privilegiada respecto del resto de la élite económica. Son dueños de conglomerados empresariales y, a su vez, al ser titulares de gran parte de los medios de comunicación logran reproducir de manera excepcional sus intereses a través de la circulación y articulación de narrativas propicias a los mismos.

Este trabajo no pretende insertarse en los estudios sobre la industria informacional tan en boga desde la década del noventa, sino que intenta ser un aporte para el análisis de la élite económica local. Aun así, es necesario advertir algunas cuestiones significativas en cuanto a la constitución de los medios de comunicación en Paraguay.

En principio, existe una fuerte concentración de la propiedad multimediática¹ que se complementa con la concentración de la producción infocomunicativa². Estos fenómenos fomentan la unificación de la línea editorial

1 Además del grupo Zuccolillo, Vierci y Cartes, solamente invierten en el sector el grupo Ángel González, propietario de Canal 9 SNT y de Canal 5 Paravisión. El grupo Rubín, propietario de las señales radiales Ñanduti AM, Ñanduti FM, Radio Rock and Pop, Radio Mburucuyá PJC, Radio RGS, Radio Disney y Radio Farra. Por otro lado, el grupo Riveros es dueño de Radio 1° de Marzo, Latina y Canal 100. El grupo Chena, que mantiene la titularidad de Radio Cardinal A.M y Radio Cardinal FM, así como Canal 13 de televisión. Luego de la venta al grupo Cartes de gran parte de su espectro radial y la totalidad de los medios gráficos, Wasmosy continúa con la propiedad de Radio Uno y Radio Popular FM.

2 Hacia el año 2010 en Paraguay circulaba, según Segovia (2010), un diario por cada 1.166.000 habitantes, mientras que en otros países de la región los números descienden de manera drás-

y ponen de manifiesto la imposibilidad de hablar de autonomía, puesto que existe una oferta notoriamente reducida y los medios de comunicación pertenecen exclusivamente a la clase económicamente dominante.

En segundo lugar, en América Latina, a partir de la década del setenta, se vivenció un proceso de extranjerización y transnacionalización de los medios de comunicación (Mastrini y Becerra, 2011, Canclini 2000) mientras que en Paraguay continuaron siendo los principales empresarios locales quienes detentan la propiedad de radios, diarios y canales de televisión.

Los grupos Zuccolillo, Vierci y Cartes son el ejemplo más significativo. El grupo Zuccolillo es dueño del diario ABC Color (editado por la editorial del grupo Azeta), el cual tiene varias ramificaciones que transmiten la línea editorial. Además del periódico impreso gestiona ABC Comunicaciones, ABC Digital, ABC TV Digital. Asimismo, conserva el diario La Vanguardia y la editorial El Mercurio. El grupo Vierci es dueño del diario Última Hora, del canal de televisión Telefuturo (Aliado desde su nacimiento con TELEVISA de México), Radio Monumental, Radio Estación 40 FM y Radio Urbana. Por último, en el año 2015, el grupo Cartes adquirió una serie de medios, incursionando en el sector. En abril de ese año, compró el 100% del paquete accionario del Grupo Nación de Comunicaciones, constituido por diario La Nación, diario Crónica, FM Montecarlo y AM 970. En agosto, el Grupo Nación adquirió Diario Popular, el sitio web Hoy.com.py y la radio Laser Stream de transmisión online. En septiembre obtuvo la mayoría de las acciones del holding de medios Hei Network, del que forman parte tres canales musicales (Hei Música, Vint y Tropicalia).

Como veremos más adelante, estos grupos lideran, a su vez, los rankings de niveles de ventas y mantienen un alto grado de diversificación e integración económica. De allí su especificidad.

Para la reconstrucción empresarial de los conglomerados se hizo necesario poner en diálogo distintas fuentes, dada la no publicidad de las declaraciones juradas en el país. En el proceso fue de importancia mayúscula la información provista por los mismos grupos empresariales a través de sus páginas web. También tuvo un rol destacado la información de carácter periodístico, en especial aquella referida a adquisiciones, ventas, fusiones y constitución de sociedades de las empresas que integran los holdings.

tica, ejemplo de esto es Argentina con 207.785 habitantes por diario de circulación nacional, Uruguay con 95.111 y Bolivia 372.357 habitantes, para mencionar algunos casos. Solo Colombia se acerca a las cifras guaraníes con 931.755 habitantes por diario de circulación nacional (p. 127). Un dato significativo es que el grupo Cartes, Vierci y Zuccolillo son propietarios de la totalidad de los diarios impresos de tirada nacional.

Asimismo, se recurrió a distintos informes provistos por organismos del Estado, como el Centro de Importadores de Paraguay y la Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda. Por último, el trabajo de Aníbal Miranda “Los dueños de grandes fortunas” del año 2000 es considerado un precursor en la temática y ha proporcionado datos de vital interés para la reconstrucción histórica.

La perspectiva de análisis en la que se inscribe este trabajo es la Sociología Histórica de tiempo presente, es decir, en las intersecciones de contextos estructurales y experiencias de grupos (Skocpol, 1994). La propuesta metodológica responde a un proyecto de hibridación, donde historia y sociología logran encontrarse sin perder las riquezas de sus propios núcleos disciplinares (Ansaldi y Giordano, 2012). A partir de esta perspectiva observaremos cómo se ha construido, desde la larga duración, la posición predominante de estos grupos. En suma, nos habilita a pensar los procesos históricos como parte constitutiva del problema de estudio.

A lo largo del artículo se reconstruirá el surgimiento de estos grupos en la etapa de consolidación y crisis del régimen stronista. Luego abordaremos el proceso de consolidación de los mismos desde la década del noventa, momento donde se vive una reestructuración económica y social en Paraguay. En ambos periodos haremos un análisis de los procesos económicos y sociales del país en paralelo a su desarrollo empresarial. Por último, se encontrarán algunas reflexiones finales acerca del análisis expuesto a lo largo del trabajo.

El surgimiento de los grupos económicos en la época stronista

El régimen stronista (1954-1989) revistió distintas características al calor de las necesidades de legitimación del orden local y del contexto internacional sumido en la Guerra Fría. Como argumenta Soler (2017).

El stronismo significó una experiencia autoritaria con capacidad para la movilización política y para la edificación de un nuevo orden social, que implicó menos una conservación de lo existente y más un profundo proceso de cambio de las estructuras económicas y políticas en el marco de la Guerra Fría. (Soler, 2017: 2).

Durante el largo periodo se conservaron las formas de la democracia liberal, funcionó el Congreso y el Partido Colorado devino en el pilar del régimen autoritario. El mantenimiento de este formato le permitió incluir sectores sociales que de otra forma se encontrarían excluidos y desarticular los espacios de construcción de sujetos políticos con capacidad de impugnación.

La estabilidad del gobierno se mantuvo gracias a la construcción de un régimen personalista donde Stroessner contenía, a la vez, la figura de Jefe de Estado, del Partido Colorado y de las Fuerzas Armadas, lo que se denominó la unidad granítica del stronismo (Abente Brun, 1993; Rodríguez, 1991). Sin embargo, Soler (2012) observa que esta caracterización del régimen responde al momento de consolidación, en tanto Stroessner construyó su liderazgo y hegemonía en el partido transcurridos dos periodos de gobierno y en sus inicios el partido colorado fue uno de los más difíciles frentes que tuvo que afrontar.

Hacia la década del setenta el stronismo adquiere una nueva dinámica. A la vez que comenzó a clausurar cada vez más el espacio para la participación política desarrolló un proceso de formación de un nuevo patrón de acumulación (Soler, 2012). En el plano político el país se encauzaba fuertemente en la Doctrina de Seguridad Nacional. En el plano económico, se insertaba definitivamente en la dinámica económica que se gestaba a nivel internacional.

A nivel mundial se estaban vivenciando fuertes cambios en el patrón de acumulación del capital. La transnacionalización de la economía impactó en los países periféricos consolidando las actividades económicas ligadas a las ventajas comparativas (Schorr y Wainer, 2014). Por otro lado, se estaba produciendo lo que Chesnai (2003) ha denominado “régimen de acumulación dominado por lo financiero”, en el cual “el capital financiero ha adquirido una trascendencia que le permite influir significativamente en el nivel y la orientación de las inversiones, así como en la estructura y la distribución de la renta”. (Chesnai, 2003: 38).

En el plano regional una nueva reconfiguración geopolítica que estimuló a Brasil a solventar un proceso de industrialización bajo el lema de “seguridad con desarrollo” (Lederman, 2015) hizo necesario un mayor abastecimiento de energía. Asimismo, la intención del país de liderar el proceso regional lo llevó a disputar con Argentina su condición privilegiada sobre Paraguay. En este contexto se firma el Tratado de Itaipú para la construcción de la represa hidroeléctrica binacional en 1973.

La construcción de la represa impulsó de manera excepcional la economía paraguaya. Implicó la consolidación del país como exportador de mano de obra, con repercusiones cada vez más significativas sobre el equilibrio de la balanza de pagos; la expansión de la frontera agrícola con la aparición de una actividad agropecuaria empresarial, un incremento importante de la productividad y la consolidación del país como exportador de energía eléctrica (Herken, Arce y Ovando, 2009).

La nueva relación bilateral implicó un robustecimiento del sector de re-exportación. Si bien el mismo fue históricamente estimulado por la baja estructura impositiva, durante este periodo adquiere una nueva dinámica, especialmente para la reexportación hacia Brasil. Como advierte Rojas Villagra (2014) “El gobierno stronista alentó esta actividad de triangulación con la apertura comercial, dando privilegios y facilidades tributarias a los actores involucrados, muchos de ellos los nuevos empresarios o la burguesía fraudulenta nacida al amparo de la sombra del dictador”. (Rojas Villagra, 2014: 83).

Producto de la edificación de la represa también se activó una industria de la construcción ligada estrictamente a la obra y a la infraestructura necesaria para conectar ambos países. Todo ello produjo un aumento del trabajo y del consumo interno.

En el plano local, hacia la década del sesenta el stronismo inició un periodo de fuerte endeudamiento, de modernización de la estructura productiva agrícola y de intervencionismo estatal. Un ejemplo de ello fue la creación de empresas monopólicas estatales en rubros estratégicos de servicios públicos (Spínola González, 2010).

Respecto de la modernización de la estructura agrícola, se llevó a cabo un programa de colonización por el cual el Estado promovió la ocupación hacia el Este³ (territorio abandonado con el declive de la producción de yerba mate). Se inició un proceso de concentración, extranjerización y tecnificación en el campo que habilitó la inserción de Paraguay como productora de soja y algodón⁴.

En este periodo fue importante el desarrollo del sistema financiero, hasta ese entonces precario en el país. En el periodo 1973-1981 se crearon 12 bancos, 26 financieras, 6 sociedades de ahorro y préstamo y 30 compañías de seguro (Soler, 2012: 111). Igualmente, se promulgaron la nueva ley de los bancos (Ley N° 417/73) y se creó una nueva entidad financiera del Estado: Banco Nacional de Trabajadores.

3 A su vez, este programa tuvo dos objetivos políticos fundamentales: por un lado, integrar el territorio y, por el otro, buscar una forma de controlar el problema agrario despoblando la región central del país (Soler, 2012).

4 Como argumenta Fogel (2001) “Como resultado de las transformaciones anotadas se polariza la estructura social rural, de modo tal que en las posiciones dominantes aparecen nuevos actores: el moderno empresariado agrario, incluyendo a los hacendados, y las capas de empresarios familiares de tipo farmer, que operan explotaciones mecanizadas, con tamaños que oscilan entre las 50 y las 200 has. Entre los empresarios tienen importante presencia los hacendados brasileños o hacendados”. (Fogel, 2001: 223).

Una de las consecuencias fundamentales de este proceso será la constitución de una burguesía local, ligada al régimen, que vio en Itaipú la fuente de su enriquecimiento: los así denominados *barones de Itaipú*.

Tanto las condiciones internas como externas facilitaron la expansión simultánea del Estado, las empresas y la economía campesina (Borda, 1993: 57). En suma, el ingreso inédito de divisas permitió al régimen rearticular el conjunto de la pequeña burguesía en torno al gran capital y a la clase política gobernante (Soler, 2012).

Los grupos bajo estudio han sido fuertemente beneficiados en esta etapa, logrando expandir sus negocios en base a vínculos políticos con el régimen, pero especialmente, a partir de la inversión en los sectores estimulados por la política económica del mismo.

Como advierte Masi (1989) en este periodo surgieron dos tipos de empresarios. Por un lado, aquellos vinculados a la actividad de contrabando y a la adjudicación de obras públicas cristalizada en la élite cívico-militar. La trayectoria empresarial del grupo Cartes comienza ligada a este tipo de ascenso. Su fortuna se explica, inicialmente, al usufructo de vínculos políticos directos con el régimen: Ramón Cartes (padre de Horacio Cartes) fue piloto del consuegro de Stroessner, Andrés Rodríguez (presidente de la Nación tras protagonizar el golpe de Estado de 1989). En 1958, junto a Luis Alberto Cartes y William Riso, crea la empresa Aerocentro S.A., la cual se convirtió en la primera representante de Cessna Aircraft Company en el país.

El otro tipo de empresario se encarna en la figura de un nuevo sujeto económico que invirtió principalmente en el pujante sector financiero y en la construcción, aunque también en actividades agropecuarias y, en algunos casos, en industrias (Masi, 1989: 152). Los casos de Vierci y Zuccolillo responden a este segundo tipo, ya que lograron cuantiosas fortunas a través de inversiones en rubros privilegiados por la intervención del Estado.

La familia Zuccolillo se dedicaba al negocio mayorista y minorista, importación de azúcar, alimentos y combustibles de Argentina durante la Guerra del Chaco. Pero su posicionamiento dentro de la élite económica local⁵ se da durante la etapa stronista, cuando instala el aserradero La

5 Los Zuccolillo también mantenían vínculos íntimos y familiares con el régimen. Conrado Pappalardo, cuñado de Aldo Zuccolillo, era ceremonial de Estado. En 1974 el hijo de Antonio Zuccolillo, hermano de Aldo e integrante del grupo familiar, se casó con la hija de Stroessner. Asimismo, Antonio Zuccolillo fue designado embajador en Londres en 1980. Sin embargo, en 1987 se rompen las relaciones cuando Aldo Zuccolillo protagoniza el plan Zeta, por el cual se planteaba revisar a fondo la estrategia de abstención que había mantenido la oposición partidaria hasta ese momento. Como advierte Paredes (2005) el plan resultaba simple: participar de

Perseverancias (hoy SILPAR) y empiezan a dedicarse, entre otras cosas, a la cría de reses y explotación de la madera. Mas adelante, extendieron sus actividades con la ferretería Americana (hoy Ferrex). En 1969, el grupo incursiona en el mercado inmobiliario dando nacimiento a la actual Inmobiliaria del Este S.A. En esta etapa, la familia obtuvo la representación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina en Paraguay y la representación de *General Motors* para los camiones y automóviles Chevrolet. También se dedicaron a importar maquinaria liviana e industrial de Europa y Estados Unidos.

De los conglomerados bajo estudio, el grupo Zuccolillo es el único que inicia sus actividades en el ámbito infocomunicacional en esta etapa. En 1967 Aldo Zuccolillo funda el diario ABC Color. El mismo, inmediatamente se impone en ventas ante los periódicos de circulación nacional de la época (Segovia, 2010: 37).

Respecto de la familia Vierci, la flexibilidad en cuanto al régimen de importación y reexportación impuesta por el gobierno, así como las exenciones tributarias fueron la plataforma para su enriquecimiento. En el año 1967 Antonio comienza sus negocios comerciales comprando en la zona de Garibaldi, y luego revendiendo en Pedro Juan Caballero. Sin embargo, su constitución como empresario exitoso es lograda gracias a la representación de destilerías de origen escocés, luego de la eliminación del monopolio en el rubro en 1974. Como ya ha documentado Miranda (2000) es en esta época cuando el grupo Vierci mantuvo un Joint Venture con Compaq Computer Co., lo cual le valió la inserción exitosa en la comercialización de productos informáticos. En 1973 fundan Inmobiliaria Nacional, dedicada a la administración de los bienes inmuebles del grupo. Desde 1983 el grupo incursionó en el sector agricolaganadero a través de la empresa Compañía del Desarrollo Agropecuario, dedicada a la cría y engorde de ganado y a la producción de soja.

Pese al crecimiento exponencial de la burguesía naciente en el proceso de modernización conservadora, hacia mediados de la década del ochenta, el gobierno comienza a perder el apoyo de los sectores económicos privilegiados y se inicia un periodo de tensión entre el gobierno y los empresarios (Villagra, 2014). En esta etapa dos elementos coyunturales se vuelven evidentes. Por un lado, el final de la guerra fría con su consecuente cambio

las elecciones generales de 1988 con un candidato único a la Presidencia, Guillermo Caballero Vargas, empleando la personería legal del Partido Revolucionario Febrerista. Finalmente, el plan fue abandonado por el partido febrerista pero implicó la ruptura total entre el empresario y el régimen y la clausura del diario ABC Color en 1984. En 1989 con la caída de Stroessner comienza a circular nuevamente "posicionándose como representante de la democracia en Paraguay y defensor de la libertad de expresión y prensa" (Arechaga y Rodríguez, 2015: 141).

en la política estadounidense para América Latina, así como el notorio descontento y puesta en escena de amplios sectores de la sociedad paraguaya frente al régimen autoritario. Por otro lado, la culminación de las obras de Itaipú inició un periodo de crisis económica. Es interesante la observación de Borda (1993) quien argumenta que “la baja presión tributaria que ofrecía el régimen de sólo el 8% del PBI, además de la represión de la clase obrera y sus sindicatos que les permitía a los empresarios imponer las condiciones laborales, ya no alcanzaban para mantener buenas relaciones entre ambos sectores del poder, puesto que estaban reclinando las tasas de rentabilidad obtenidas en el pasado” (Borda, 1993: 85).

La crisis abierta implicó que la burguesía nacida en los años previos viera al régimen dictatorial como un impedimento para la consolidación del nuevo patrón de acumulación que les dio origen.

Como podrá observarse en el siguiente apartado, los grupos económicos bajo estudio vieron consolidada su posición al interior del empresariado al calor de los cambios en la política económica durante la transición democrática. De hecho, el año 1989 fue de inflexión para ellos, mientras que Zuccolillo inaugura Cristal Financiera S.A. (hoy convertido a Banco Atlas) fortaleciendo su posición en el mercado financiero; Vierci inicia sus actividades en el ámbito agroindustrial a través de la planta A.J. S.A. y Cartes incursiona en el sector cambiario local fundando Cambios Amambay (Banco Amambay a partir de 1992).

En suma, el derrocamiento de Stroessner puede ser pensado como el resultado de una crisis en el bloque dominante que da origen a un proceso de reestructuración económica, política y social del Paraguay (Soler, 2012: 141).

Consolidación de los grupos económicos a partir de la década del noventa

Como hemos advertido, si los cambios estructurales en la etapa stronista permitieron el surgimiento de estos grupos, la reestructuración de la economía en la década del noventa y principio de los dos mil habilitó la consolidación de los mismos como grandes conglomerados empresariales.

Durante este periodo, en conformidad con la política del Consenso de Washington, se llevó a cabo un paquete de medidas ortodoxas que se han denominado de primera y segunda generación (Borda, 2009). Mientras que Andrés Rodríguez implementará la primera etapa de reformas, la segunda será aplicada por el empresario Wasmosy (1993-1998), cuya presidencia fue “el intento más consistente de la burguesía nacional nacida en Itaipú de asumir el papel hegemónico en Paraguay” (Quevedo, 2015: 50).

En este periodo se vivenció una reformulación estructural de la economía paraguaya habilitando un importante proceso de concentración del capital y dotando de centralidad a actores económicos que se insertaban fuertemente en el sector de servicios, telecomunicaciones, agronegocio, comercio y finanzas.

Algunas medidas son elocuentes en este sentido. En el periodo neoliberal (1989-2003) se adoptó un nuevo régimen cambiario (se abandonó el sistema de cambio múltiple hacia un tipo de cambio único y libre); se liberalizaron las tasas de interés y se eliminó el crédito dirigido; se implementó la renegociación de la deuda interna; se sancionó la Ley de Adecuación Fiscal, la reforma de la Caja Fiscal y se adoptó un nuevo Código Aduanero otorgándole el grado de autonomía a la aduana. Asimismo, se llevó a cabo un poco exitoso plan de privatizaciones.

Respecto del sistema financiero se ha avanzado sobre el marco regulatorio⁶ y en cuanto al régimen tributario, en el año 1991 se sancionó la Ley Tributaria y se inició una reforma tendiente a simplificar y modernizar el sistema impositivo (Borda, 2009).

Por otro lado, se vivió un boom de la Inversión Extranjera Directa (IED) concentrada, especialmente, en el acopio de soja y otros granos y en el sector de servicios, financiero y de telecomunicaciones⁷. Según el Sistema de Comercio Exterior de la OEA Paraguay tiene vigente en la actualidad 25 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), de los cuales 22 fueron suscriptos en el periodo 1990-2001.

En este contexto, los conglomerados Zuccolillo, Vierci y Cartes han vivenciado un crecimiento exponencial de sus negocios y la diversificación de su estructura productiva, logrando invertir en distintos sectores de acuerdo con los niveles de rentabilidad que se iban imponiendo con la nueva lógica económica. Asimismo, lograron cierto grado de integración en su estructura empresarial: controlan los flujos y manejan las distintas actividades de las cadenas de valor final de los productos o servicios que ofrecen. A continuación, veremos cómo esta expansión y diversificación se evidencia en la actual estructura empresarial de los grupos bajo estudio.

El grupo Zuccolillo, además de las empresas ya mencionadas, es titular del Banco Atlas y la Financiera Atlas S.A. En el rubro de la construcción

6 Con la promulgación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, la Ley de Bancos y la Ley de Seguros. Además, cinco nuevas leyes vinculadas con el mercado de capitales fueron promulgadas.

7 Sin embargo, como hemos advertido, la propiedad de los medios de comunicación quedó en manos de empresarios locales por tratarse de un mercado pequeño.

mantiene la propiedad de Constructora Atlas S.A. y DT S.A. (dedicada a la construcción de barrios cerrados). En el rubro de servicios, tiene la propiedad del centro de compras Mariscal López, el Shopping Mariano y del Mercado Abasto Norte S.A. Este último es el primer centro de abastecimiento privado del país. La empresa del grupo Esur S.A. se encarga de proveer a los locatarios del mercado de energía eléctrica.

Respecto del sector primario, el conglomerado tiene negocios en varios ámbitos del mismo; a través de la firma Vanguardia agronegocios, produce arroz, soja y ganado vacuno desde 1997. Incluso, Cargill, la empresa proveedora de agroinsumos, construyó el Puerto Granelero Unión en propiedad de Aldo Zuccolillo en Zeballos Cué. Por otro lado, Zusa SACI funciona bajo el modelo de Estaciones de servicio agro-ganadera y tienen la propiedad de Tabacalera Pety.

En el sector de las telecomunicaciones cuenta con acciones en Núcleo S.A., que gestiona la representación de Personal telefonía móvil y tiene la representación en Paraguay de TVENTAS, una empresa multicanal de ventas televisivas ecuatoriana.

El Grupo Vieri también sostiene una estructura empresarial altamente diversificada e integrada. En el sector del agronegocio cuentan con la ya mencionada planta A.J. S.A. en la que se produce cañas, jugos, pastas y café, y desde 1995 mantiene el 50% de la propiedad de Yerbatera Campesino, dedicada a la producción y exportación de yerba mate.

La incursión en el ámbito de los medios de comunicación y las telecomunicaciones se da recién en la década del noventa (Segovia, 2010) adquiriendo el canal de televisión Telefuturo (Aliado desde su nacimiento con TELEVISA de México), Radio Monumental, Radio Estación 40 FM y Radio Urbana. En el año 2003 compra el diario Última Hora.

En el área de telefonía móvil, a través de la creación de plataformas digitales y aplicaciones móviles, es propietario de la empresa Servicios Digitales. La empresa Talismán, dedicada a los juegos de Azar, tiene un programa semanal en Telefuturo. Por último, ha incursionado en la venta de espacios publicitarios en televisión a través de Central de Ventas TV.

Desde el año 1995 el conglomerado mantiene la franquicia de la empresa de comidas rápidas Burger King, en la actualidad cuenta con 31 locales a lo largo del país. A.J. Boston también es de su propiedad. La misma se dedica a la representación y distribución de productos cosméticos y fragancias internacionales.

Como sostiene Miranda (2000), durante este periodo los Vierci “Han establecido un conglomerado que se proyectaba al siglo XXI como altamente dinámico, parecido en su crecimiento y extensión a una moderna transnacional” (pág. 296).

Ya en los albores del siglo XXI desarrolló su propia marca, Sweet Care, la cual, en el año 2015, exportó 35 millones de dólares según datos del C.I.P. (Centro de Importaciones del Paraguay). En el 2010 adquirió la fábrica de embutidos Grande, tras dos años de modernización se lanzó como Embutidos Franz, cuyo complejo fabril se encuentra en la ciudad de Luque.

Un año más tarde obtuvo la representación de A.V. S.A., empresa embotelladora y distribuidora de la corporación PEPSICO a la cual se sumó la representación de la cerveza brasileña Itaipava y el vino argentino Uvita.

Para evitar todo tipo de intermediarios creó la empresa Centro de distribución San Antonio, dedicada al almacenaje y distribución de los productos que comercializa por mayor y menor a través de sus diferentes unidades económicas. Completando el círculo de importación, almacenaje, distribución y comercialización los Vierci han desarrollado dos cadenas de supermercado. Primero adquiere la firma Supermercados Stock en el año 2003 y luego, en el 2008, la cadena de supermercados Superseis.

En su página web el grupo se proyecta como una multilatina, cuyo objetivo es consolidarse y ampliar su participación regional. Mantiene negocios en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos, especialmente a través de Babycottons, una marca que se dedica a la confección de ropa de bebés y niños y que fue adquirida por los Vierci en 2011. Otra empresa de alcance internacional es A.J. Boston Uruguay, dedicada a la importación y distribución de fragancias y cosméticas, con fuerte presencia desde 2014. Asimismo, A.J. Vierci Bolivia, es una empresa que se dedica a la distribución y comercialización de licores y bebidas; a su vez, incursiona en el país en la venta del producto minorista a través de la cadena Mini Store. También tiene presencia directa en Chile desde el año 1993, a través de *Mega Shopping* donde ofrece diversos productos de importación (licores, perfumes, relojes, etc.); asimismo cuenta con seis tiendas de chocolates y bebidas. Todo ello con sede en Mall Zofri en la Zona Franca de Iquique.

Por su parte, el grupo Cartes se jacta de que “Si la década del 90 fue fructífera en nuevos emprendimientos, la primera década del Nuevo Milenio sería aún mejor, pues abrió las puertas a otras 9 empresas”⁸. El desarrollo empresarial del conglomerado conformado por el expresidente y su her-

⁸ <http://www.grupocartes.com.py/>

mana Sarah Cartes se convirtió en uno de los más diversificados e integrados, lo que se conoce como un verdadero holding⁹.

En el año 1994 el conglomerado ingresa al negocio del tabaco convirtiéndose en socio de Tabacalera del Este S.A. En 1996, crea Tabacos del Paraguay S.A., empresa dedicada a la distribución de sus productos. En 1999 da inicio a la firma Habacorp SRL, para la distribución de cigarrillos puros originarios de Cuba y luego Cigar Trading SRL para operar la franquicia de La Casa del Habano. En el año 2002 funda la Compañía Agrotabacalera del Paraguay S.A. dedicada a la producción de tabaco. Desde el 2008, Tabacos del Paraguay S.A. comercializa los cigarrillos de la marca Palermo en Estados Unidos.

En la actualidad el grupo también cuenta con Bebidas del Paraguay S.A., creada en 2001 y encargada de la producción e importación de bebidas, entre ellas la tradicional marca Pulp y cervezas Schneider (en el 2015 el grupo cervecero de Chile Compañías Cervecerías Unidas compró la mitad del paquete accionario). A través de la empresa Bebidas USA Inc. comercializa en Estados Unidos la producción Planet PULP. Desde el mismo año cuenta con la empresa logística Distribuidora del Paraguay S.A., que se encarga de distribuir y comercializar los productos producidos e importados por Bebidas del Paraguay S.A. Asimismo, a través de PRANA. Estudio Creativo cubren el área comunicación y marketing para todas las empresas del grupo. En el 2006 comienza a funcionar la empresa Agrocitrus del Paraguay S.A. Ubicada en el municipio de Bertoni, en el departamento de Caazapá. Cuenta con 1.000 hectáreas de extensión destinadas al cultivo de cítricos. Gran parte de la producción está designada a Bebidas del Paraguay S.A.

En el sector agroganadero mantiene la propiedad de la empresa ganadera Sofía S.A. dedicada a la reproducción y venta de ganado vacuno, dentro de la que se encuentra Estancia Chajha S.A. También es propiedad del grupo Consignataria de Ganado S.A., a través de la cual se operan actividades como la intermediación en operaciones de compra y venta de ganado de productores a frigoríficos, o el control de faena, transporte y pre-embarque.

Horacio Cartes también es reconocido como un empresario del fútbol y dirigente deportivo. Paraguay Soccer S.A. se encarga de la gestión del Club Libertad de primera división y es dueña de parte del plantel de la institu-

⁹ Hay que advertir, sin embargo, que entre otros hechos en marzo del 2000 la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac) incautó 343 kilos de marihuana y 20 kilos de cocaína de un avión que aterrizó en la estancia La Esperanza, propiedad del empresario. Además, se lo acusa de tráfico ilegal de tabaco y también de lavado de dinero. Las denuncias que recaen sobre Cartes habilitan dudas sobre la verdadera robustez de su fortuna.

ción. Por último, a través de La Misión S.A. se gestiona el centro terapéutico Máximo Ravenna y el spa médico Younique.

Como hemos podido observar, el periodo de transición democrática fue un punto de inflexión para estos grupos económicos, puesto que comienza un proceso de diversificación y consolidación de su estructura empresarial, especialmente en los rubros más dinámicos como servicios, agronegocios y finanzas. Pudo observarse que las reformas estructurales llevadas a cabo durante la década noventa y principios de los dos mil de la mano de Andrés Rodríguez (1989-1993) y Juan Carlos Wasmosy (1998-2003) implicaron la apertura de la economía a un ciclo de financiarización y concentración del capital que concluyó en el posicionamiento definitivo de estos actores en la élite económica paraguaya.

Con la llegada de Horacio Cartes a la presidencia en el año 2013 se proyectó un “modelo de reestructuración integral del capitalismo paraguayo, para integrar el país y su alta burguesía empresarial al sistema económico mundial transnacional en desarrollo” (Lachi, 2015, p. 248). El mismo profundizó la dinámica de acumulación iniciada en la década del noventa. La colocación de bonos en el sistema financiero internacional por primera vez en la historia del país, el reimpulso a la ley de maquilas y la Ley N° 60/90 de estímulo a la inversión, así como la Ley N° 5102/2013 de Alianza Público-Privado son ejemplos de la reestructuración mencionada.

Durante su mandato, los sectores empresariales concentrados ligados al comercio, la agroindustria y el sistema financiero serían sus principales beneficiarios y los grupos estudiados, principalmente al cual pertenece, vivieron un nuevo impulso económico. Algunos datos son significativos: durante el periodo fiscal 2015 Tabacalera del Este S.A., principal empresa del grupo Cartes, se ubicó en el puesto número uno del ranking de los principales aportantes al fisco, con un monto de 249.743 millones de guaraníes. Mientras que las empresas del grupo Zuccolillo (Banco Atlas S.A., Núcleo S.A., Inmobiliaria del Este S.A., Editorial Azeta S.A., Penta S.A., Nueva Americana S.A. y Mercurio S.A.) pagaron impuestos por 105.804 millones de guaraníes, ubicándose entre los primeros 500 aportantes. Asimismo, según datos del C.I.P. en el año 2015 la suma de importaciones de las seis principales empresas del grupo Vierci (A.J. S.A., A.J. Boston, Alimentos, Distribución y Servicios; Laser Import; Pepsico Paraguay S.A. y Editorial El País) asciende a 101 millones de dólares.

En suma, estos grupos no solamente han sabido usufructuar y viabilizar la política económica vigente, sino que, además, han incidido de manera directa en la dirección política del país, ya sea accediendo a cargos de gestión como en el caso de Horacio Cartes o proveyendo de narrativas y sentido a

sucesos que permitieron la concreción de sus intereses económicos, como ya lo han demostrado Soler y Nikolajczuk (2017) respecto del rol del grupo Vierci y Zuccolillo en el golpe de Estado parlamentario a Fernando Lugo.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos reconstruido la composición empresarial de los tres grupos económicos Vierci, Zuccolillo y Cartes. Como advertimos, la importancia de centrarnos en ellos radica en que, en la actualidad, poseen la propiedad de un porcentaje importante de los medios de comunicación del país. Es por ello que estos grupos mantienen una posición privilegiada respecto del resto de la élite económica: concentran el poder económico y, a su vez, poseen los canales para hacer circular narrativas propicias a sus intereses a través de los medios que detentan.

Indagamos las trayectorias empresariales de los mismos dando cuenta de su surgimiento, expansión y consolidación al calor de los procesos socio-históricos en Paraguay y demostramos que los cambios políticos, económicos y sociales a partir de la década del setenta propiciaron un contexto para el surgimiento de una burguesía que se benefició con la política económica y los vínculos directos con el régimen stronista. La crisis acaecida desde mediados de la década del ochenta demostró las limitaciones del régimen y lo expuso como un impedimento para la consolidación del nuevo patrón de acumulación, lo cual hizo necesario un cambio político que devino en el golpe de Estado a Stroessner en 1989.

Las reformas estructurales basadas en el Consenso de Washington durante la década noventa y principios de los dos mil implicaron la casi total apertura de la economía a un ciclo de financiarización y concentración del capital que concluyó en el posicionamiento de estos actores como grandes conglomerados económicos con un alto grado de diversificación e integración de su estructura empresarial. Por último, hicimos mención al impulso que han tenido los grupos a partir del proceso de reestructuración económica propiciada por el presidente Horacio Cartes (2013-2018), uno de los principales integrantes del grupo que lleva su apellido.

Estos conglomerados lograron usufructuar, viabilizar e incidir en la dirección de la política, económica y social del Paraguay desde la década del setenta. Lograron articular su condición de élite económica y dueña de los medios de comunicación, así como su participación en el ámbito político paraguayo. Por ello proponemos su análisis como modo de indagar las condiciones estructurales de la sociedad y la correlación de fuerzas que se

da en su interior, a través del estudio de los actores concretos que actúan en virtud de intereses concretos.

Bibliografía

Ansaldi, W. y Giordano V. (2012). *La construcción del orden en América Latina*. 2 tomos. Buenos Aires: Ariel.

Borda, D. (1993). La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay (1954-1989). *Estudios Paraguayos*, 17 (1-2), 37-89.

Borda, D. (2007). *El resultado de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Borda, D. (2009). Crecimiento, inclusión social y gasto público. En Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Disponible en http://www.cadep.org.py/uploads/2009/12/kas_18784-1522-1-30.pdf

García Canclini, N. (2000). “Industrias culturales y globalización: Procesos de desarrollo e integración en América Latina” en *Revista Estudios Internacionales* N° 29, año 33. pp-90-11. Disponible en https://www.jstor.org/stabcastelle/41391634?seq=1#page_scan_tab_contents

Herken, J.; Arce, L y Ovando, F. (2011). “La Economía del Paraguay entre 1940-2008. Crecimiento, convergencia regional e incertidumbres”, en Borda, D. y Masi, F. (eds.) *Estado y economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción: CADEP.

Lachi, M. (2015). “El “Nuevo Rumbo” o Proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo”. En Carbone, R. & Soler, L. (eds.). En *Des-cartes, Estampas de la derecha en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Lederman, F. (2015). “La construcción del imaginario nacional brasileño en el “diálogo” entre Veja y Primera Plana en torno a la rivalidad Brasil-Argentina (1968-1973)”. En *Revista Afuera. Estudios de crítica cultural*, N° 15 (2015), ISSN: 1850-6267.

Masi, F. (1989). *Partidos, gobierno y empresarios convergencias y divergencias*. Asunción: CIDSEP.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2011). “Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano” en *Revista Comunicar*, n° 36, v. XVIII, pp- 51-59.

Miranda, A. (2000). *Dossier Paraguay. Los dueños de las grandes fortunas*. Asunción: Miranda & Asociados.

Paredes, R. (2005). *Los presidentes del Paraguay. Tomo II*. Asunción: Editorial Servilibro.

Quevedo, C. (2015). La construcción del (des)orden neoliberal. En Carbone, R. y Soler, L. (eds.) *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay* (pp. 15-26). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Punto de Encuentro.

Schorr, M. y Wainer, A. (2014). “Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente. ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia?”. En *Latin American Research Review*, Vol. 49, N° 3. Disponible en https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol49no3/49-3_103-125_Wainer-Schorr.pdf

- Segovia, D. (2010). *Comunicación y democracia. El rol de los medios en la construcción del discurso político ciudadano*. Asunción: BASE IS.
- Skocpol, T. (1994). *Social revolutions in the modern world*. Cambridge University Press.
- Soler, L. (2017). Sociabilidad y vida cotidiana. Los rituales del festejo de amistad durante el stronismo en Paraguay. *Estudios Ibero-Americanos*, 43(2), 303-316.
- Soler, Lorena (2015). “¿De qué se ríe El Pueblo? La crisis del régimen stronista en las caricaturas del semanario del Partido Revolucionario Febrerista en Paraguay (1984-1987)”. En *Revista Historia Actual*, Facultad de Filosofía y Ciencias Sociales, Universidad de Cádiz, Número 38, otoño. Disponible en <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/rha>
- Soler, Lorena (2012). *Paraguay. La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*. 1ª ed. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Soler, L., y Nikolajczuk, M. (2017). “Actores económicos y medios de comunicación. El golpe parlamentario a Fernando Lugo (2012)”. En *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, N° 136. Disponible en <http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/3263>
- Villagra, L. R. (2014). *La economía durante el stronismo*. Asunción: El Lector.

Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial

Fecha de Recepción: 18 de febrero de 2018

Fecha de Aprobación: 28 de abril de 2018

Resumen: El presente estudio aborda las desigualdades territoriales existentes entre los departamentos del país, utilizando principalmente datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 y del Ministerio de Hacienda. La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

Liduvina Lidia Molinier Viñales

Economista, con grado de Licenciatura y Maestría en Economía por la UNAM/ Facultad de Economía (1984, 1989). Es docente de la Universidad Nacional de Asunción desde 1990 (Instituto de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Económicas). Tiene especialización no formal en diseño y gestión de políticas sociales. Es fundadora, directiva, investigadora y consultora de la organización no gubernamental Tape'a (1993) sobre análisis socioeconómico y políticas públicas. Es integrante y directiva de la Asociación de ONG del Paraguay (POJOAJU), la Sociedad de Economía Política del Paraguay, SEPPY, y de la Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico de América Latina, SEPLA.

Verónica Serafini Geoghegan

Economista con maestría en Ciencias Sociales en FLACSO-México (1994) y doctorado en Economía en la UNAM-México (2001). Fue consultora para el Sistema de Naciones Unidas, BID y Banco Mundial; coordinadora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda. Coordinadora del área Desigualdad, pobreza y protección social del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya -CADEP-. Investigadora del área Fiscalidad y Género de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Es docente del Instituto de Políticas Públicas en DD.HH, del MERCOSUR - IPPDH y de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

Los resultados arrojan importantes asimetrías en las condiciones de vida de la población en los departamentos. Las vulnerabilidades se acentúan en aquellos lugares con mayores índices de desigualdad y población en situación de pobreza, en tanto que a las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales. Es imprescindible contar con una mirada territorial para lograr una mayor efectividad en los programas sociales.

Palabras claves: desigualdades departamentales; índice de desigualdad; mirada territorial.

Abstract: This study addresses the territorial inequalities that exist among the departments of the country, using data from the 2016 Permanent Household Survey (EPH) and the Ministry of Finance. The view on poverty and inequality, from the departmental territories, makes it possible to identify these situations with the means and available information, such as indicators of the level and distribution of income for the stratified groups of the population. The results show important asymmetries in the living conditions of the population in the departments. Vulnerabilities are accentuated in the places with higher rates of inequality and poverty, thus, to the already known inequalities related to the distribution of income and land, the area of residence–urban-rural–, and gender in any field of analysis–health, education, social protection, employment–the territorial ones are added. It is essential to have a territorial look to achieve greater effectiveness in social programs.

Keywords: departmental inequalities; inequality index; territorial look.



Introducción

Paraguay está ubicado entre los países más desiguales del mundo, en relación con la distribución de la tierra, con un coeficiente de Gini de 0,93 según el último Censo Nacional Agropecuario (2008) (Guereña, 2017, 24) y la alta concentración del ingreso, que con un promedio general de 0,49 puede aumentar a 0,63 a nivel departamental (2016), como lo veremos aquí. Estas desigualdades son persistentes, como lo es la situación de pobreza en la que se encuentran importantes sectores de la población, a pesar de la tendencia a su reducción en los últimos 10 años, en el contexto de los programas de lucha contra la pobreza y el aumento de la cobertura de los programas de protección social¹. Las desigualdades, además de persistentes, son estructurales porque la pobreza y la exclusión social afectan más a los niños y adolescentes, pueblos indígenas y mujeres, como lo muestran las estadísticas oficiales (DGEEC).

La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y

1 Son los casos de las transferencias monetarias condicionadas, la pensión a las personas adultas mayores, y de ampliación de la gratuidad de la educación obligatoria desde la educación inicial a la media, acompañada del suministro universal de la canasta de útiles escolares y del selectivo de la alimentación escolar.

la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2016 incluyó en su relevamiento una muestra representativa para todos los departamentos, constituyéndose en una de las principales fuentes para el análisis de la situación socioeconómica territorial y, con ello, en un instrumento fundamental para el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

Las desigualdades territoriales no se corregirán sin una acción del Estado para cerrar las brechas existentes, con políticas con enfoque territorial y con recursos acordes con los desafíos, lo cual implica mejorar los mecanismos de asignación con objetivos explícitos en la reducción de las mismas. Sin embargo, se debe evitar “premiar” la pobreza, como ocurrió en muchos procesos de descentralización en América Latina, donde los gobiernos locales no tenían incentivos para mejorar los indicadores porque así recibían más transferencias financieras del Gobierno Central.

El estudio se divide en cuatro partes. En la primera, se presentan datos sobre las desigualdades económicas en los departamentos, teniendo en cuenta indicadores como el índice de Gini, el porcentaje de la población en situación de pobreza, el ingreso promedio por persona (general, del 10% más pobre y del 10% más rico) e indicadores laborales como desempleo, subempleo y porcentaje de mujeres económicamente inactivas. En la segunda, se abordan las desigualdades sociales y se consideran indicadores educativos (acceso y años de estudio), de acceso a la salud (personas que consultan, personas que reciben medicamentos), al agua segura (según tipo de suministro) y de acceso a la protección social (alimentación escolar, seguro médico, jubilación y pensión alimentaria). Seguidamente, se consideran las fuentes de financiamiento de los departamentos, teniendo en cuenta la asignación y ejecución presupuestaria, así como del Fonacide. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre el rol de los gobiernos locales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

1. Las Desigualdades Económicas

1.1 Pobreza de ingreso e índice de Gini

El porcentaje de la población en situación de pobreza y el índice de Gini² son dos indicadores básicos sobre la situación de los ingresos de la pobla-

² Coeficiente de Gini: mide el nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población. Sus valores oscilan entre 0 y 1. Si una sola persona recibiera la totalidad del ingreso este índice tomaría el valor de 1. Si todos los paraguayos percibieran el mismo ingreso,

ción, que en este trabajo se analizan en función de los departamentos del país.

La primera situación llamativa mostrada por los datos en 2016, es que existen departamentos cuyos niveles de pobreza actual se ubican en promedios cercanos a los nacionales de hace 15 años atrás. La pobreza en los departamentos de Caazapá, Concepción, San Pedro y Caaguazú supera el porcentaje promedio que tenía el Paraguay en ese tiempo. Por su parte, el índice de Gini de los departamentos chaqueños de Boquerón y Presidente Hayes registra niveles elevados de concentración del ingreso no observados en la estadística disponible desde 1997/98 (Cuadro N° 1).

El segundo aspecto que debiera ser estudiado en profundidad es la relación existente entre pobreza y desigualdad. En 2016, de los 11 departamentos con mayor incidencia de pobreza, por encima del promedio nacional de 28,9% sobre la población total, seis tienen niveles elevados de desigualdad, por encima del promedio nacional del índice de Gini de 0,4820.

Solo cuatro departamentos (Central, Amambay, Cordillera y Alto Paraná) presentan bajos niveles de pobreza y desigualdad en el último año. Considerando el número de personas en situación de pobreza por departamento, ocho departamentos concentran el 75% del total de personas pobres, cuyos ingresos mensuales no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos y servicios: Central (332.784 personas); Alto Paraná (211.544 personas); Caaguazú (255.804 personas); San Pedro (198.724 personas); Itapúa (185.613 personas); Concepción (119.947 personas); Caazapá (101.484 personas) y Paraguari (98.902 personas) (DGEEC, EPH 2016).

Por el lado de la desigualdad, en el caso del departamento Central, el 10% más rico percibió ingresos 22 veces más altos que el 10% más pobre, a pesar de ser uno de los departamentos de menor desigualdad con respecto a los demás. Mientras, en el caso de Alto Paraná, la diferencia entre ambos extremos aumenta a 38 veces, lo cual es consistente con el nivel más alto del índice de Gini en este departamento, frente al de Central en 2016 (DGEEC, EPH 2016).

El análisis de los niveles de pobreza y concentración del ingreso de todos los departamentos muestra, por un lado, que existen departamentos con una relación directa entre mayor nivel de pobreza y de desigualdad de ingreso, y en el otro extremo, departamentos con un bajo nivel de pobreza y de desigualdad. Igualmente, existen departamentos con un alto nivel de pobreza y un bajo nivel de desigualdad, así como también, departamentos

sería 0. Cuanto más cercano al valor 1, mayor la desigualdad en el país (DGEEC, 2018: Desigualdades de ingreso).

con un bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad. La tabla N° 1 describe dichas relaciones entre pobreza y desigualdad económica, y muestra los departamentos afectados en cada caso.

Cuadro N° 1
Pobreza e índice de Gini por departamento. Año 2016

Departamentos	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Índice de Gini
Total	28,9	5,7	23,1	0,4820
Caazapá	55,8	15,7	40,1	0,5174
Concepción	50,0	9,4	40,6	0,4715
San Pedro	48,1	15,4	32,6	0,4976
Caaguazú	47,4	11,9	35,5	0,5261
Paraguarí	39,1	9,2	29,9	0,4683
Guairá	38,7	10,6	28,0	0,4239
Misiones	37,8	8,7	29,0	0,5081
Canindeyú	36,2	9,1	27,0	0,5639
Ñeembucú	36,0	5,4	30,6	0,4438
Alto Paraguay	35,9	11,5	24,4	0,5282
Itapúa	31,8	6,2	25,7	0,4675
Alto Paraná	27,0	4,0	23,0	0,4562
Cordillera	26,2	5,7	20,4	0,4148
Boquerón	23,9	7,3	16,6	0,6307
Amambay	22,6	3,2	19,4	0,4678
Pdte. Hayes	17,7	3,0	14,8	0,5918
Central	16,5	1,4	15,1	0,3853
Asunción	13,3	1,2	12,1	0,5296

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

En 2016, once departamentos presentan niveles de incidencia de pobreza extrema superiores al promedio nacional, de 5,7%. A excepción de Ñeembucú, la incidencia más alta de pobreza extrema está contenida en todos los departamentos con mayor incidencia de pobreza total, referidos en el punto anterior, con mayor y menor desigualdad, sobre todo en Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Concepción, con niveles de entre el 9% y el 16% del total. Solo en Caazapá bajó considerablemente, aunque manteniéndose por encima del promedio, en 16% (DGEEC, EPH 2016).

Tabla N° 1
Niveles de pobreza y desigualdad, 2016

Niveles de pobreza y desigualdad	Departamentos
Alto nivel en ambos indicadores	Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Misiones, Canindeyú, Alto Paraguay
Bajo nivel en ambos indicadores	Central, Amambay, Cordillera, Alto Paraná
Alto nivel de pobreza y baja desigualdad	Concepción, Paraguari, Guairá, Ñeembucú, Itapúa
Bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad	Presidente Hayes, Boquerón

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2016.

Al igual que la pobreza total, la pobreza extrema sigue teniendo mayor incidencia en las zonas rurales y en ellas, la intensidad y severidad de la pobreza son más altas, por lo que en los departamentos con índices de ruralidad más elevados, deben ser atendidas las poblaciones en situación de pobreza extrema y no extrema, la desigualdad en ambos grupos y las intergrupales. A nivel nacional, el promedio de pobreza extrema es del 12,2% en áreas rurales frente al 1,6% en zonas urbanas (DGEEC, EPH 2016).

Considerando que en la mayoría de los departamentos con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, las zonas y la población rural son importantes, el problema a plantear desde la política pública, en primer lugar, es cómo resolver la seguridad alimentaria para las familias rurales, en un contexto en el que el ingreso se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria. En segundo lugar, es cómo asegurar el acceso a los servicios básicos ante la falta de ingresos monetarios en las familias en situación de pobreza. El valor mensual de la canasta alimentaria de la línea de pobreza en las zonas rurales es de 214.690 guaraníes por persona (pobreza extrema), y el de la canasta básica es de 446.798 guaraníes (pobreza total) (DGEEC, EPH 2016).

1.2 Las condiciones laborales

La mayor parte de los ingresos de las familias paraguayas proviene de las actividades económicas, por lo que los ingresos laborales ocupan una alta proporción en el total. A nivel nacional, el promedio de los ingresos laborales (todos los trabajos) en 2016 es del 83,4% sobre el total de ingresos, promedio que disminuye en los grupos de población más pobres y aumenta en los de nivel medio y en los más ricos, con variaciones que van de un mínimo del 73,3% a un máximo de 89,8%. En el 20% más rico, los ingresos laborales bajan su participación porcentual por la incidencia de otros

ingresos como alquileres, rentas, intereses, dividendos, etc. (DGEEC, EPH 2016).

La desigualdad en los niveles del total de ingresos laborales por condición social indica una situación alarmante, considerando la relación entre los grupos e incluso, al interior del 10% más rico.

Según la EPH 2016, el promedio mensual de todos los ingresos laborales por persona a nivel país fue de 103.199 guaraníes en el grupo del 10% más pobre; de 3.730.692 guaraníes en el grupo de 10% más rico, y de 10.426.801 en el grupo del 1% más rico. Es decir, el promedio de ingresos laborales del último decil más rico es 36 veces más alto que el del primer decil o grupo de 10% más pobre y el ingreso del 1% más rico es 100 veces mayor al del 10% pobre (Cuadro N° 2).

La distribución del ingreso, altamente desigual, está muy relacionada con la estructura económica donde, por un lado, se encuentra la producción empresarial de soja, maíz, trigo y carne, y por el otro, la pequeña producción familiar de caña de azúcar, mandioca o poroto, que difiere radicalmente en cuanto a la extensión de la superficie sembrada y utilizada³; las maquinarias e insumos; el crédito, la fuerza de trabajo, y el mercado (la empresarial provee al mercado externo, y la familiar, al mercado interno)⁴.

Este modelo además genera poca absorción de mano de obra, con alto grado de informalidad y baja protección social. La debilidad de la estructura del empleo no está solo en el desempleo abierto, pues generalmente es bajo, sino con un considerable subempleo que se mantiene en torno al 20% de la población económicamente activa⁵.

La precariedad del empleo expresado en este subempleo, generalmente está asociada con la baja productividad y la informalidad y, particularmente, con la desprotección social en cuanto a los niveles salariales y a las prestaciones de seguro médico, bonificación familiar, jubilaciones, pensiones, por lo que impacta en las condiciones de vida de importantes grupos de población, además de la insuficiencia del ingreso percibido.

En el 2016, las y los trabajadores independientes representan el 44,5% de la población ocupada; y dentro de ella, los cuentapropistas abarcan casi el 31,1% de los ocupados; los trabajadores familiares no remunerados, el 8,4%, y el pequeño sector de empleadores o patrones, el 5%. A excepción de este último sector, las anteriores categorías de ocupación se caracterizan por la desprotección social, que conlleva ingresos inseguros y la ausencia

3 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Síntesis Estadística, serie año 2008/2009 - 2014/2015.

4 Datos disponibles en www.capeco.org y www.cappro.org.

5 Ver DGEEC, serie Boletín Empleo 2010-2016.

de prestaciones sociales. El resto, el 55,4%, son trabajadores dependientes y asalariados, agrupados como empleados y obreros privados (38,7%), del sector público (9,9%) y empleados domésticos (6,8%) (DGEEC, EPH 2016).

Cuadro N° 2
Distribución del ingreso laboral mensual total por persona y departamento según grupos del 10% más pobre y 10% más rico, y unidades de diferencia entre ambos.
En guaraníes y porcentajes (%) sobre el promedio

Total país, Asunción y departamentos	Ingreso mensual promedio por persona	Promedio 10% más pobre	Promedio 10% más rico	Diferencia entre 10% más rico y 10% más pobre
Total país	988.395	103.199	3.730.692	36
Asunción	1.798.864	150.620	4.256.334	28
Concepción	616.346	97.934	3.651.311	37
San Pedro	608.937	107.460	4.069.273	38
Cordillera	778.128	82.383	3.567.162	43
Guairá	619.199	95.176	2.874.825	30
Caaguazú	662.360	98.708	3.160.967	32
Caazapá	553.997	98.511	3.370.534	34
Itapúa	838.376	95.611	3.715.384	39
Misiones	858.553	108.500	4.132.321	38
Paraguari	642.180	99.468	3.416.348	34
Alto Paraná	1.027.904	101.620	3.885.993	38
Central	1.137.159	141.591	3.062.870	22
Ñeembucú	832.389	92.667	3.326.698	36
Amambay	1.105.150	108.042	5.314.683	49
Canindeyú	1.072.593	92.184	5.007.829	54
Pdte. Hayes	1.493.819	96.483	8.435.789	87
Boquerón */	2.222.314	169.354	11.554.749	68
Alto Paraguay */	1.046.890	128.487	4.699.261	37

*/ Datos extraídos de DGEEC (2017), EPH 2016 Por departamento. Tríptico: Boquerón, Alto Paraguay

Fuente: DGEEC (2017) EPH 2016. Base de datos. Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso por departamento. (Salvo Boquerón y Alto Paraguay, los datos utilizados son de la base de datos de la DGEEC).

La discriminación laboral hacia las mujeres hace que ellas estén particularmente afectadas por esta estructura⁶ La diferenciación entre las zonas urbanas y rurales también es importante, por la incidencia de las activida-

⁶ Ídem

des agropecuarias, vinculadas pocas veces con un trabajo asalariado y con cobertura de seguridad social.

Además, en el caso de las mujeres está invisibilizada la jornada de trabajo en el hogar, por lo que forman parte importante de la población económicamente inactiva (PEI), junto con los niños de 10 años y más, adolescentes y jóvenes estudiantes y personas de la tercera edad. La PEI en 2016 está estimada en 2.016.144 de personas (37,4%).

Cuadro N° 3
Indicadores laborales por departamento. Año 2016

Departamentos	Mujeres PEI	Desempleo	Subempleo
Total	39,9	4,2	20,0
Asunción	33,3	4,9	15,4
Concepción	51,0	2,8	27,6
San Pedro	46,9	1,7	18,0
Cordillera	45,8	4,2	26,2
Guairá	43,4	2,7	25,7
Caaguazú	45,0	2,9	23,5
Caazapá	39,0	2,4	18,4
Itapúa	36,6	3,2	22,2
Misiones	36,0	4,6	27,8
Paraguarí	44,0	2,9	23,1
Alto Paraná	41,2	5,4	17,8
Central	36,4	5,5	18,2
Ñeembucú	32,6	2,6	26,1
Amambay	44,4	4,0	21,4
Canindeyú	47,1	2,8	15,4
Pdte. Hayes	48,1	3,8	20,7

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

- (i) El promedio general de la PEI de mujeres es sumamente elevado (39,9%) y afecta en forma directa a 11 departamentos con igual o mayor promedio, que se encuentran ubicados en los cuatro grupos de departamentos caracterizados según la relación entre pobreza y desigualdad. Dicho promedio aumenta en forma importante en los departamentos con mayor incidencia de pobreza, donde Concepción ocupa el primer lugar (51,0%), seguido por Presidente Hayes, Canindeyú, San Pedro, Caaguazú, Cordillera, Amambay y Paraguarí. Los niveles más bajos refieren a una tercera parte y más de las mujeres, incluyendo los cuatro departamentos restantes de los que se dispone de datos y la

capital de la República. Es decir, es transversal a los departamentos con alto nivel de pobreza y/o desigualdad y sus variaciones.

- (ii) El desempleo, en cambio, muestra niveles bajos en los departamentos con mayor incidencia de pobreza y de desigualdad y de PEI de mujeres. Con incidencia de entre 1,7% y 3,8%, incluye a San Pedro, Caazapá, Ñeembucú, Concepción, Paraguari y Presidente Hayes. El porcentaje de mayor desempleo afecta a Central, Alto Paraná, Misiones, con niveles por encima del promedio nacional, entre 4,6 y 5,5%.
- (iii) En cuanto al subempleo, el promedio nacional es del 20,0% sobre la población ocupada, nivel que es casi cinco veces superior al desempleo abierto. Las personas subocupadas trabajan menos de 30 horas a la semana (subempleo visible) o cumpliendo 30 horas o más de trabajo, reciben ingresos inferiores al salario mínimo legal (subempleo invisible). Junto con el promedio del desempleo abierto, una cuarta parte de la población tiene problemas con el empleo o el ingreso laboral.
- (iv) En los departamentos, el nivel de subempleo es igual al promedio nacional en Presidente Hayes y superior en aquellos con alto nivel de pobreza, con alto o bajo nivel de desigualdad, como Misiones, Concepción, Ñeembucú, Guairá, Caaguazú, Paraguari, Itapúa, Amambay.

Un análisis más profundo determinaría la relación del subempleo en los departamentos con las principales características de la producción de bienes y servicios, como por ejemplo los que concentran la producción granelera para la exportación (Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú), las plantaciones relacionadas con el mercado interno y externo, así como de la ganadería extensiva e intensiva, en coexistencia con la pequeña producción de la agricultura familiar campesina, e incluso de los que tienen mayor incidencia de este tipo de producción agropecuaria.

Está pendiente profundizar en los indicadores del desempleo, subempleo y de la inactividad económica de las mujeres en los departamentos, tanto para identificar la situación particular de las mismas, como para descartar sub-registros e investigar sobre la situación en cuanto a la igualdad en relación con las características de la población femenina (grupos de edad, etnia, condición social, migración).

2. Las desigualdades sociales

Las desigualdades económicas se entrecruzan con las desigualdades sociales. La persistencia de brechas, tanto por nivel económico, área de residencia o sexo, deben ser analizadas a la luz de las desigualdades territoriales.

2.1 Acceso a los servicios educativos

En relación con el acceso a los servicios educativos de la educación escolar básica (EEB) y la educación media (EM), para la población de edad escolar de 6 a 18 años, los resultados de la EPH 2016 muestran variaciones en todos los grupos de departamentos según el grado de incidencia de la pobreza y desigualdad.

En el primer grupo, de departamentos con alto grado de pobreza y desigualdad, el acceso a dichos servicios va desde un margen menor al promedio nacional, en el caso de Canindeyú (81,5%), a márgenes que rondan o son iguales al promedio nacional (Caazapá, 88,9%; Caaguazú, 89,1% y San Pedro, 88,8%) (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Acceso a los servicios educativos. Año 2016

Departamentos	Asistencia escolar 6-18 años	Años promedio de estudio 18-65 años
Total	89,9	9,6
Asunción	90,1	12,1
Concepción	91,9	8,5
San Pedro	88,8	8,2
Cordillera	89,5	8,8
Guairá	89,8	8,5
Caaguazú	89,1	8,4
Caazapá	88,9	7,6
Itapúa	83,7	8,2
Misiones	88,7	9,4
Paraguarí	93,1	8,6
Alto Paraná	88,5	9,4
Central	89,4	10,5
Ñeembucú	94,8	9,2
Amambay	87,2	9,2
Canindeyú	85,1	8,1
Presidente Hayes	90,2	9,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

En el otro extremo, en el grupo con bajo nivel de pobreza y de desigualdad, las características educativas no mejoran mucho respecto del primer grupo. La asistencia escolar es cercana al promedio nacional en Cordillera y Central (89,5 y 89,4%, respectivamente) y en Amambay (87,2%), un poco menor.

En los departamentos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de desigualdad, sin embargo, el acceso es alto: Ñeembucú (94,8%) y Concepción (91,9%). En el departamento con bajo nivel de pobreza y el más alto nivel de desigualdad, Presidente Hayes, el acceso educativo es también relativamente alto (90%).

El indicador “asistencia escolar de 6 a 18 años” corresponde a casi toda la educación obligatoria (EEB y EM), donde solo falta la educación inicial/preescolar (0-4 y 5 años), amparada en la vigencia de la Ley N° 4088/10 de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.

En 2014, la EEB, 1° y 2° ciclo tenía una cobertura bruta del 94%; y el 3° ciclo una del 77%. La EM, en cambio, tiene una cobertura bruta del 63%, según la regla de “a mayor nivel educativo corresponde menor cobertura” por los problemas de acceso y permanencia que tiene el sistema⁷. Tras varios años de vigencia legal de la gratuidad y de ejecución de los programas de reducción de los costos (canasta de útiles escolares universal y la alimentación escolar), así también por la condicionalidad establecida por el Programa de Tekoporã⁸, en relación con el compromiso de la familia de enviar a los niños a la escuela, es de esperar que dicha matrícula vaya aumentando. Los gobiernos departamentales deben involucrarse y hacer un seguimiento cercano para reducir la exclusión educativa de la niñez y adolescencia en sus territorios.

Se requieren esfuerzos para reducir la brecha que dificulta llegar a la universalización del preescolar, la EEB sobre todo el tercer ciclo y la educación media. Entre las principales razones para dejar de estudiar se encuentran las económicas y en el caso de las niñas y jóvenes el exceso de trabajo al interior de los hogares. Las comunidades indígenas, los asentamientos campesinos nuevos, los niños y adolescentes con discapacidad enfrentan

7 La cobertura bruta es el porcentaje (%) obtenido del número total de matriculados sobre el número de población de edad reglamentaria, es decir, de 6 a 11 años (1° y 2° ciclo); de 12 a 14 años (3° ciclo) de la EEB, y de 15 a 17 años (EM o bachillerato). La matrícula neta es el porcentaje (%) obtenido considerando solo el número de matriculados con edad reglamentaria sobre el número de población en edad reglamentaria, sin incluir a los que están con extra edad. Según la misma fuente, la matrícula neta en 2014 para el preescolar era de 62%; del 1° y 2° ciclo de la EEB, de 82% y del 3° ciclo, de 59%. En cambio, la matrícula neta de la EM era de 48%. La diferencia entre la cobertura neta y bruta es la extra edad, que está relacionada generalmente, con el ingreso tardío de los niños y niñas de las zonas rurales e indígenas al sistema educativo; la repetencia y el ritmo de avance de los niños con discapacidad. Datos extraídos de Palacios de Asta (2016).

8 Tekoporã (desde 2005) es un programa social implementado por la Secretaría de Acción Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Contempla dos componentes: acompañamiento socio familiar y comunitario; y el de transferencia económica para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación.

factores de exclusión particulares que también deben ser considerados por las políticas públicas, en este caso, departamentales.

En cuanto al indicador “años promedio de estudio de la población de 18 a 65 años de edad”, es decir, de la población en edad activa y laboral, el promedio nacional de 9,6 estaría indicando un nivel cercano a los 9 años de la EEB y que se avanza hacia la EM⁹. Sólo Asunción y Central están por encima del promedio nacional mientras que Caazapá, Canindeyú y San Pedro se ubican en los últimos lugares (DGEEC, EPH 2016).

La distancia entre Caazapá y Asunción es de 4,5 años, equivalente a más de un ciclo completo teniendo en cuenta que el sistema educativo básico se divide en tres ciclos de escolar básica y un ciclo de educación media. Es decir, nacer y vivir en determinados departamentos condiciona de partida las oportunidades educativas y posteriormente las económicas.

2.2 Acceso a los servicios de salud

La exclusión al acceso a los servicios institucionales de salud alcanza a un cuarto de la población, teniendo en cuenta que del total de la población que se enfermó o accidentó, el 75,5% consultó. En tanto que casi un tercio de la población no accede a los medicamentos gratuitos. En la distribución por departamento, Ñeembucú, que se encuentra en el grupo con alto nivel de pobreza y baja desigualdad, es el de mayor acceso en ambos servicios, superando el 80% de cobertura en consultas y medicamentos. Le siguen Guairá y Paraguairí, del mismo grupo, con una cobertura en torno al 80%; Cordillera, a pesar de que está entre los de bajo nivel de pobreza y desigualdad, tiene niveles de acceso por encima de la media nacional (Cuadro N° 5).

Es interesante ver que Concepción, Misiones, Canindeyú, Caazapá, Presidente Hayes, del grupo de altos niveles de pobreza y/o desigualdad tienen niveles de acceso a los servicios de salud por encima del promedio, y a los medicamentos gratuitos. Debe considerarse que dichos departamentos son menos poblados (de 120 mil a 240 mil habitantes) y que suman un total del 13% de la población total (DGEEC, EPH 2016).

Sin embargo, es preocupante que Caaguazú, con alto nivel de pobreza y desigualdad y una población mayor a 530 mil habitantes, así como Amambay, con una población más pequeña (de alrededor de 161 mil ha-

9 La Constitución Nacional (1992) vigente y la Ley General de Educación (N° 1264/98) establecen que la EEB es obligatoria y es gratuita en los servicios educativos de carácter público, mientras que la Ley N° 4088/10 De Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, estableció la obligatoriedad de ambos niveles educativos, así como su gratuidad en los servicios públicos, con lo cual, el sistema educativo obligatorio en la actualidad incluye desde la educación inicial, integrando el preescolar, hasta la EM (Molinier, 2014).

bitantes), en el grupo opuesto, tengan niveles de acceso más bajos que el promedio en ambos servicios.

Cuadro N° 5
Acceso a los servicios de salud. Año 2016

Departamentos	Acceso a salud*	Personas que consultan y reciben medicamentos
Total	75,5	67,4
Asunción	84,3	57,7
Concepción	78,4	79,1
San Pedro	73,1	76,9
Cordillera	80,4	71,6
Guairá	83,0	71,8
Caaguazú	63,1	64,4
Caazapá	74,0	72,0
Itapúa	70,8	63,1
Misiones	79,2	76,6
Paraguarí	82,4	77,2
Alto Paraná	72,4	52,6
Central	79,8	68,8
Ñeembucú	82,0	84,1
Amambay	63,9	60,8
Canindeyú	76,1	65,9
Pdte. Hayes	76,5	73,5

*/ Incluye a la población enferma o accidentada que consultó.

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

En tanto que, en el caso de Central (población elevada con más de 2 millones de habitantes), con bajo nivel de pobreza y desigualdad, y ubicado en la zona donde está concentrada la mayor cantidad de servicios de salud, muestra un nivel de acceso a los servicios de salud superior al promedio, no así al de los medicamentos.

2.3 Acceso al agua segura

En cuanto al acceso al agua, la unidad de medida es la vivienda, donde se identifica la fuente del suministro del servicio y el medio utilizado. Respecto a la fuente de suministro, los resultados de la EPH 2016 muestran que las dos redes de suministro público son las principales proveedo-

ras del servicio (55,0%)¹⁰ a nivel nacional, pero con cobertura insuficiente como lo evidencian las diversas alternativas de suministro existentes. Las redes comunitarias proveen al 16,1% y las privadas al 9,4% de las viviendas, mientras que los pozos (artesiano, con bomba y sin bomba), cubren el 18,1% de la demanda (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Viviendas con acceso a agua según fuente de suministro,
por departamento (%). Año 2016

	ESSAP Senasa	Red comunitaria	Red privada	Pozo *	Manantial, río, tajamar, agua de lluvia, etc.
Total	55,0	16,1	9,4	18,1	1,3
Asunción	98,3		-	1,7	
Concepción	47,7	42,6	-	9,7	
San Pedro	51,7	38,4	-	7,7	2,1
Cordillera	77,1	10,6	6,1	5,7	0,5
Guairá	64,1	7,3	1,4	26,0	1,3
Caaguazú	27,2	39,6	8,9	24,1	0,3
Caazapá	59,8	4,6	0,2	32,6	2,9
Itapúa	66,8	11,6	1,2	18,6	1,8
Misiones	55,2	30,7	0,9	11,9	1,3
Paraguarí	74,9	6,5	1,7	13,9	3,0
Alto Paraná	14,7	23,6	4,0	57,5	0,2
Central	62,3	5,2	26,0	6,4	0,0
Ñeembucú	45,3	0,8	0,3	50,6	3,0
Amambay	24,7	41,0	7,1	25,1	2,1
Canindeyú	35,1	36,4	0,1	25,8	2,5
Pdte. Hayes **/	53,0	3,9	10,4	2,1	30,1

*/ Incluye pozo artesiano (17,3%); pozo con bomba (55,2%), y pozo sin bomba (27,5%). **/ En Pdte Hayes 101 viviendas se surten de aguatero.

Fuente: DGEEC, EPH 2016, Por departamento.

Otras alternativas, como al acceso directo al agua de manantial, río, arroyo y agua de lluvia, cubren solo el 1,3% del total, pero es probable que en casos concretos sean las únicas alternativas de suministro, así como la aguatería, que aparece solo en el caso del departamento de Presidente Hayes, en 101 viviendas cubiertas; pero la mayoría de viviendas (53,0%)

10 El Servicio Nacional de Agua y Saneamiento (Senasa) que provee de agua y saneamiento básico a las ciudades y pueblos con menos de 10.000 habitantes, con una cobertura del 32% de las viviendas, y la Empresa de Servicios Sanitarios S.A. (ESSAP), que provee a las ciudades con más de 10.000 habitantes, con el 23% de las viviendas.

es cubierta por la red pública, seguida de la privada en el 10,4% de los casos.

En el grupo de departamentos con menor nivel de pobreza y desigualdad, la cobertura de la red pública es alta en el caso de Cordillera (77,1%) y Central (62,3%). Central es el principal beneficiario de las redes públicas considerando el número de viviendas cubiertas, más de 308 mil, también es el de mayor cobertura de las redes privadas, tanto en número de viviendas, más de 128 mil viviendas cubiertas, como en proporción a su demanda total (26,0%), el nivel más elevado del país. Las redes comunitarias (5,2%) y los pozos (6,4%) muestran un nivel más bajo que en otros departamentos. En los otros departamentos del grupo, con bajo nivel de pobreza y desigualdad, como Alto Paraná, la situación es diferente, pues su mayor fuente de agua son los pozos (57,5%), con bomba y sin bomba, y el artesiano, seguido de la red comunitaria (23,6%) y la red pública (15%). En mínima medida, también accede directamente a los cursos de agua el 1,6% del total departamental.

En cuanto a los departamentos con mayor nivel de pobreza y desigualdad hay diferentes niveles de cobertura de la oferta pública. Caazapá (59,8%), Misiones (55,2%) y San Pedro (51,7%) tienen niveles más elevados, mientras que Canindeyú (35,1%) y Caaguazú (27,2%), más bajos. Por su parte, las redes comunitarias cubren en los mismos departamentos desde un 4,6% de viviendas (Caazapá) hasta el 39,6% (Caaguazú), constituyéndose en la segunda fuente de suministro más importante, a excepción de Caazapá, donde ese puesto lo ocupan los pozos (32,6%), con y sin bomba, y artesiano, en menor medida.

En el caso de los departamentos con mayor pobreza y menor desigualdad, también se observa que la red pública cubre en diversos grados la demanda, como lo muestran los datos para Concepción (47,7%), Paraguari (74,9%), Guairá (64,1%), Ñeembucú (45,3%) e Itapúa (66,8%) (DGEEC, EPH 2016).

2.4 Acceso a los programas de protección social

(a) El acceso de los niños y adolescentes a la alimentación escolar

A pesar de los persistentes niveles de pobreza y el derecho universal a la garantía de la alimentación escolar, el 27% de la población escolar no accede a la misma (Cuadro N° 7)¹¹.

¹¹ Según la pregunta del cuestionario de la EPH 2016, este resultado no se relaciona solo con el preescolar y el 1° y 2° ciclo de la EEB, a cargo de las municipalidades y gobernaciones, sino que se refiere a los miembros del hogar que están asistiendo a una institución educativa

Es un hecho positivo que en los departamentos de mayor pobreza y desigualdad social el acceso esté por encima de la media, en torno al 80% (Guairá, Caazapá, Misiones, Concepción) y que en Presidente Hayes, el departamento con mayor desigualdad, esté cerca del 90%.

Cuadro N° 7
Cobertura de la alimentación escolar por departamento

Departamentos	Niños/as y adolescentes (0-14 años) que reciben alimentación escolar. (%)
Total	73,0
Asunción	81,7
Concepción	80,5
San Pedro	79,0
Cordillera	71,6
Guairá	82,9
Caaguazú	72,4
Caazapá	80,9
Itapúa	78,6
Misiones	81,3
Paraguarí	73,2
Alto Paraná	65,8
Central	66,1
Ñeembucú	75,6
Amambay	74,6
Canindeyú	74,8
Pdte. Hayes	88,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

Cabe pues seguir aumentando esta cobertura y revisar la evolución que siguen los niveles de acceso, retención y promoción de la educación preescolar, escolar básica y media para verificar los indicadores correspondientes, en relación con el ejercicio del derecho a la educación escolar de los niños, niñas y adolescentes, más allá de la forma y del grado de ejecución de los programas de alimentación escolar por parte de las gobernaciones y municipalidades.

y al suministro de cualquiera de los alimentos (merienda, almuerzo) y por cualquiera de las instituciones u organizaciones ejecutoras. Ver Sección 4: Educación, pregunta 11, inciso e) del Cuestionario de la EPH 2016.

(b) El acceso al seguro médico

Los datos son elocuentes en cuanto a la baja cobertura del seguro médico, con un promedio nacional del 25,9%, del cual 18,4% (74%) corresponde al seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS).

Cuadro N° 8
Cobertura de seguro médico, jubilación y
pensión por departamento

Departamentos	Población con cobertura de seguro médico*(%)	Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación público (IPS Caja fiscal, Caja municipal)** (%)	Población de 65 años o más en condición de pobreza de ingreso sin pensión alimentaria (%)
Total	25,9	42,4	70,6
Asunción	52,3	54,9	80,9
Concepción	14,2	28,9	75,1
San Pedro	12,7	38,0	44,4
Cordillera	16,3	25,1	58,4
Guairá	17,4	32,4	76,5
Caaguazú	14,7	32,4	76,0
Caazapá	13,6	37,7	54,1
Itapúa	21,2	34,1	62,2
Misiones	23,0	37,6	66,6
Paraguarí	17,3	30,3	75,7
Alto Paraná	23,3	35,9	79,7
Central	34,6	46,9	84,6
Ñeembucú	27,6	47,2	60,1
Amambay	18,6	29,3	81,0
Canindeyú	11,9	24,5	57,7
Pdte. Hayes	33,6	34,7	73,0

* Del Instituto de Previsión Social (IPS).

** Se excluyen los empleados domésticos.

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

Los niveles son menores en los departamentos con mayores niveles de pobreza y desigualdad como Canindeyú (11,9%), San Pedro (12,7%) y Caazapá (13,6%) (Cuadro N° 8). La cobertura también es más baja en el grupo de departamentos con alto nivel de pobreza y baja desigualdad como Concepción (14,2%), Paraguarí (17,3%), Guairá (17,4%) e Itapúa (21,2%). Esta situación responde al carácter contributivo mixto obrero-patronal del IPS y su limitada cobertura, tanto por el lado de la precariedad de los contratos de trabajo al que accede la población ocupada mayorita-

ria, como por la alta evasión de parte de la patronal; por otro lado, responde a la baja cobertura del seguro privado o la medicina pre-paga asociada con los bajos ingresos de la mayoría de la población (DGEEC, EPH 2016).

En 2016, el IPS modificó su Carta Orgánica para mejorar su capacidad de información y control sobre la evasión¹², que se estima en más del 50%. Está en puertas de resolver la crisis de infraestructura clínica-hospitalaria en la que cayó en la última década por el retraso en la inversión física, con la terminación de las obras en lo que se será el Hospital de Ingavi (en Fernando de la Mora) y el Hospital Regional de Ciudad del Este (Alto Paraná), entre otras, para el fortalecimiento de los servicios desconcentrados en los departamentos con mayor demanda y proyección regional (Central, Alto Paraná, Ñeembucú y Presidente Hayes), donde de hecho tiene cobertura por encima del promedio. (Molinier, 2017).

(c) El acceso a programas de jubilaciones y pensiones

En los programas de jubilaciones y pensiones, la cobertura promedio solo llega a un tercio de la población ocupada; 34% tanto del programa del IPS que beneficia a los trabajadores del sector privado y una parte reducida del sector público, como de las cajas obligatorias de jubilaciones y pensiones del sector público, fundamentalmente.

A nivel departamental, el alcance limitado de esta política de seguridad social vinculada con la cotización obligatoria sobre los ingresos laborales para las y los trabajadores formales del sector público y privado, se evidencia en que solo dos departamentos, uno con alto nivel de pobreza, Ñeembucú, y otro, con bajos niveles de pobreza y desigualdad como Central, muestran coberturas cercanas al 50% sobre el total departamental. Otros están cercanos a cubrir una tercera o cuarta parte de la población ocupada. Canindeyú, con alto nivel de pobreza y desigualdad, presenta el nivel más bajo, cercano al 25% de la población ocupada (Cuadro N° 8).

La pensión alimentaria para las personas mayores en situación de pobreza se inició en 2009 como parte de la lucha contra la pobreza y para reducir la dependencia económica de una parte importante de la población que llega a la vejez sin cobertura de jubilación. Los gobiernos departamentales y municipales tienen un rol central en la identificación y el proceso de registro de los beneficiarios potenciales.

Aun quedan sin cobertura de la pensión alrededor del 70% de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza de ingreso. Obsérvense las

¹² Ley N° 5655/16 Que complementa, amplía y modifica disposiciones del régimen legal del seguro social obligatorio del Instituto de Previsión Social, promulgada el 24 de agosto de 2016.

desigualdades territoriales, San Pedro, Canindeyú y Cordillera son los de mayor cobertura; mientras que en Asunción, Central y Amambay todavía quedan fuera del programa más del 80% de las personas mayores.

Si bien es necesario aclarar que el instrumento de focalización es multidimensional, es decir, puede incorporar personas que teniendo ingresos por encima de la línea de pobreza, sus condiciones de vida o su situación particular de vulnerabilidad las ubica en una situación de alta vulnerabilidad. No obstante, es necesario que el Estado realice mayor esfuerzo para llegar primero a las personas ubicadas en los deciles más bajos de ingresos, especialmente al que incluye a la pobreza extrema (primer decil de menores ingresos, ingresos que no cubren una canasta de alimentos), grupo en el que el programa no logró una cobertura completa (DGEEC, EPH 2016).

3. La evolución del gasto ejecutado por las gobernaciones

En este apartado se presenta información sobre la evolución del gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales para ofrecer elementos al análisis del financiamiento.

Los recursos dirigidos a las gobernaciones verifican un constante crecimiento, con un aumento considerable entre 2009 y 2010. En estos dos años, se incrementó la transferencia como parte de la estrategia de reactivación económica para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 y contribuir a la reducción de la pobreza¹³. Esta estrategia incluía el aumento de la inversión pública con alta absorción de mano de obra. El gobierno creó un fondo de 6 millones de dólares con el aporte de las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá, que fue transferido a seis departamentos con mayor índice de pobreza (Concepción, Caaguazú, San Pedro, Misiones, Caazapá y Ñeembucú) (MH, 2010).

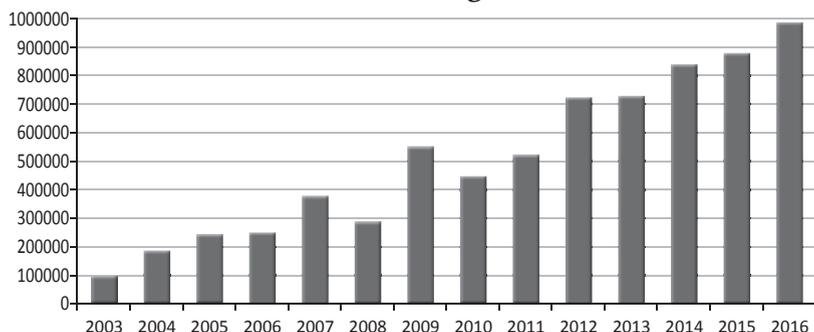
En el 2011, el Gobierno Central tomó la decisión de cerrar la brecha que faltaba para que los gobiernos departamentales recibieran la totalidad de las transferencias correspondientes a los royalties de las hidroeléctricas binacionales, iniciadas y gradualmente crecientes desde el 2000 a razón del 3% anual y que en 2011 llegaban al 32,5%. Mediante esta decisión recibieron el 50% de los ingresos en dicho concepto desde 2012 (Monte Domecq, 2016b: 12-15).

Finalmente, tras la aprobación de la Ley N° 4837/12 de creación del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide), se inició la transferencia

¹³ A fines de 2008, la pobreza total a nivel país era del 43,19%; la pobreza extrema 10,47% y la no extrema 32,72%. DGEEC, 2017, Incidencia de pobreza y pobreza extrema por departamento 1997-2016, Fernando de la Mora.

del 5% de los recursos disponibles para los gobiernos departamentales y del 20% para los gobiernos municipales, 80% para inversión en infraestructura y alimentación escolar y 20% para desarrollo local. (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales.
Año 2003-2016. Millones de guaraníes corrientes



Fuente: MH/SSAF, 2017, BOOST. Base de datos/ Cuadro A1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales 2003-2016.

Tabla N° 2
Gobiernos departamentales: gasto total ejecutado por periodo

Periodo	Millones de G.	Millones de dólares
Totales	7.049.692	1.450
2003 - 2008	1.346.493	252
2009 - 2012	2.253.747	496
2013 - 2016	3.449.452	702

Fuente: Cuadro A1, Monte Domecq, 2016 y BCP, 2017.

Los departamentos no cuentan con fuentes propias de financiamiento. Estas provienen de las transferencias del Ministerio de Hacienda que están agrupadas en: Recursos del Tesoro (Fuente 10) y Recursos Institucionales (Fuente 30).

Los Recursos del Tesoro comprenden los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central, mientras que los Recursos Institucionales son los recursos especiales asignados por leyes específicas, para la inversión en infraestructura pública y la inversión social.

Entre los Recursos Institucionales (Fuente 30) se encuentran las transferencias asignadas y ejecutadas, provenientes de:

- (i) Royalties o regalías generadas por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá, para su inversión con énfasis en bienes de capital.
- (ii) Fonacide, constituido por los ingresos en concepto de compensación por cesión de energía excedente de la parte paraguaya de la Itaipú al Brasil.
- (iii) Co-participación de los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) por departamento, para inversión en salud, educación y obras públicas.
- (iv) Co-participación de los ingresos por impuesto inmobiliario, recaudado por los gobiernos municipales, correspondientes a cada departamento, para obras de inversión y bienes de capital.
- (v) Co-participación de los cánones e ingresos de los juegos de azar ubicados en los departamentos y de los ubicados en Asunción, capital de la República y otras compensaciones (Industria Nacional del Cemento, para Concepción).

Tabla N° 3
Gobiernos departamentales: composición de los Recursos Institucionales

Recursos Institucionales	%
Royalties de las hidroeléctricas binacionales	10%
Fonacide. Compensación de la Itaipú	5%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15%
Impuesto Inmobiliario - Municipio	15%
Cánones e ingresos de los juegos de azar	30%
Cánones e ingresos de los juegos de azar. Asunción, capital	20%

Fuente: Elaboración propia con base en el marco legal y varios autores.

Los Recursos del Tesoro son la principal fuente de financiamiento de las gobernaciones. En los últimos años su participación varió de 53% (2012, 2013) a 62% (2014, 2015)¹⁴ y nuevamente a 54% (2016) (Cuadro N° 9).

En 2016, solo cuatro departamentos muestran una proporción menor al promedio general de los Recursos del Tesoro (Alto Paraná, Canindeyú, Ñeembucú y Misiones), dentro del total de transferencias, y por lo mismo, cuentan con una mayor participación de los Recursos Institucionales, mientras otros seis departamentos muestran porcentajes de 60% y más (Boquerón, Concepción, Paraguari, Caaguazú, Caazapá y Cordillera) (Monte Domecq, 2016).

¹⁴ MH, Boost. Base de datos 2003–2015.

Cuadro N° 9
Ejecución de las transferencias financieras a gobiernos
departamentales de enero a diciembre 2016 */

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	Impuesto al Valor Agregado	Canon juegos de azar	INC Compensación	Totales
En millones de G.	491.030	192.883	97.169	86.073	32.748	197	900.100
Concepción	27.469	7.816	3.199	2.243	1.546	197	42.470
San Pedro	27.194	11.355	4.696	1.150	1.997		46.392
Cordillera	28.117	7.816	1.893	1.247	1.621		40.694
Guairá	22.796	7.816	4.431	3.234	1.211		39.488
Caaguazú	42.493	9.568	4.431	5.124	2.117		63.733
Caazapá	30.108	7.816	4.431	1.380	1.392		45.127
Itapúa	42.854	18.760	10.633	5.821	2.504		80.572
Misiones	27.126	18.760	10.633	1.825	1.252		59.596
Paraguarí	32.552	7.816	4.431	2.849	1.589		49.237
Alto Paraná	36.048	18.760	10.633	21.343	4.244		91.028
Central	47.739	7.816	4.431	26.936	6.095		93.017
Ñeembucú	25.347	18.760	10.633	1.717	1.169		57.626
Amambay	19.061	7.816	3.199	3.795	1.369		35.240
Canindeyú	25.424	18.760	10.633	2.261	1.398		58.476
Pdte. Hayes	16.156	7.816		2.358	1.197		27.527
Boquerón	22.243	7.816	4.431	1.440	1.069		36.999
Alto Paraná	18.303	7.816	4.431	1.350	978		32.878
En % sobre el total	54,6%	21,4%	10,8%	9,6%	3,6%		100%
Concepción	64,7%	18,4%	7,5%	5,3%	3,6%	0,5%	100%
San Pedro	58,6%	24,5%	10,1%	2,5%	4,3%		100%
Cordillera	69,1%	19,2%	4,7%	3,1%	4,0%		100%
Guairá	57,7%	19,8%	11,2%	8,2%	3,1%		100%
Caaguazú	66,7%	15,0%	7,0%	8,0%	3,3%		100%
Caazapá	66,7%	17,3%	9,8%	3,1%	3,1%		100%
Itapúa	53,2%	23,3%	13,2%	7,2%	3,1%		100%
Misiones	45,5%	31,5%	17,8%	3,1%	2,1%		100%
Paraguarí	66,1%	15,9%	9,0%	5,8%	3,2%		100%
Alto Paraná	39,6%	20,6%	11,7%	23,4%	4,7%		100%
Central	51,3%	8,4%	4,8%	29,0%	6,6%		100%
Ñeembucú	44,0%	32,6%	18,5%	3,0%	2,0%		100%
Amambay	54,1%	22,2%	9,1%	10,8%	3,9%		100%
Canindeyú	43,5%	32,1%	18,2%	3,9%	2,4%		100%
Pdte. Hayes	58,7%	28,4%		8,6%	4,3%		100%
Boquerón	60,1%	21,1%	12,0%	3,9%	2,9%		100%
Alto Paraguay	55,7%	23,8%	13,5%	4,1%	3,0%		100%

*/ Incluye deuda flotante año 2015 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH/UDM, 2017.

En 2009, el acuerdo entre los gobiernos de Fernando Lugo (Paraguay) y Luiz Ignacio Da Silva (Brasil) permitió triplicar los ingresos por compensación de la Itaipú. Estos fondos adicionales dieron origen al Fondo Nacional para la Inversión y el Desarrollo (Fonacide) (Ley N° 4538/12), que asigna un 25% del total de recursos disponibles en forma directa a los gobiernos departamentales y municipales, para destinarlos principalmente a la infraestructura y la alimentación escolar.

Los beneficios financieros generados por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá para el Paraguay están agrupados bajo dos conceptos. El primero está constituido por los royalties pagados por la Itaipú y Yacyretá, a los países socios. En el caso de Yacyretá, incluye la compensación por cesión de la energía, la compensación anticipada por territorio inundado y por actividades de desarrollo sostenible a los distritos afectados, pagados por la Argentina y la empresa binacional, respectivamente¹⁵.

El segundo concepto es exclusivamente referido a la compensación por cesión de la energía excedente de la parte paraguaya al Brasil, cuyo valor fue triplicado mediante los acuerdos Paraguay-Brasil de julio 2009, como se mencionó más arriba, y es la principal fuente de recursos del Fonacide¹⁶.

El Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide) beneficia en forma permanente a cinco sectores/órganos públicos, a través de asignaciones fijadas en forma porcentual (%) aplicadas sobre los ingresos disponibles en concepto de la compensación, pagada por el Brasil, sobre la cantidad de energía no utilizada de la Itaipú, que corresponde a la parte paraguaya y que es cedida/exportada a dicho país socio.

Para la distribución de la transferencia entre los gobiernos departamentales y municipales, la Ley del Fonacide/FEEI adopta el mismo criterio que

15 Para mayor aclaración de dichos conceptos, consultar el Decreto N° 9966/13 que reglamenta la Ley N° 3984/10; los artículos del 1 al 8 y del 23 al 27 de la Ley N° 4837/12 del Fonacide/FEEI.

16 Sin embargo, el Fonacide no es el único beneficiario de dichos ingresos. En realidad, es el segundo beneficiario, en vista de que entre 2012 y 2014 rigió la Ley Especial (N° 4597/12) de compensación al Municipio de Saltos del Guairá (Canindeyú) por la desaparición de los Saltos del Guairá, para la construcción de la represa de la Itaipú, con el 3% sobre el total de los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía de Itaipú, pagada por el Brasil. Inmediatamente después, en marzo 2015, dicha Ley Especial fue modificada por la Ley N° 5404/15, de compensación a todos los municipios del departamento de Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. La proporción es la misma (3%) sobre el total de ingresos en concepto de compensación de la Itaipú y el tiempo es indefinido. La distribución de la compensación al interior del departamento establece una discriminación positiva a favor de la capital del departamento, Saltos del Guairá, con un 2,33%, frente al 0,66% para los 13 distritos restantes del departamento, repartidos en forma igualitaria (Art. 3°). Las transferencias de la compensación por parte del Ministerio de Hacienda son trimestrales, y deben ser utilizadas exclusivamente para la construcción de obras de infraestructura en turismo, urbanísticas, viales, alcantarillados, pavimentación, mantenimiento de calles, salud y educación (Art. 4°).

el de los royalties, que consiste en una clasificación de los territorios según fueron afectados o no por las inundaciones con la construcción de las hidroeléctricas binacionales sobre el río Paraná, a la altura de los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, en la zona Este de la región Oriental, y aguas abajo, en la zona Sur comprendida por los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. De ahí que los departamentos afectados son estos cinco (30%) y los no afectados son 12 departamentos (70%). En el caso de los municipios, los afectados son los comprendidos dentro de los departamentos afectados, y los no afectados, consiguientemente, dentro de los departamentos no afectados¹⁷.

Cuadro N° 10
Recursos disponibles y distribución del Fonacide. Año 2013-2023
Ingreso promedio anual, deducción y distribución en % y millones de dólares

Total ingreso promedio por compensación pagada por Brasil	100%	340.000.000
Compensación a municipios de Canindeyú (Ley N° 5404/15)	3%	10.200.000
Saldo. Promedio anual total. En dólares US\$ y %	97%	329.800.000
Recursos disponibles del Fonacide. Distribución (Ley N° 4738/12)	97%	329.800.000
(a) Tesoro Nacional/MH	28%	92.344.000
(b) Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)	30%	98.940.000
(c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	82.450.000
* Transferencia promedio para departamentos inundados y no inundados	5%	16.490.000
* Transferencia promedio para municipalidades inundadas y no inundadas	20%	65.960.000
(d) Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.086.000
(e) Fondo Nacional de Salud	10%	32.980.000

*/ Estos porcentajes (%) y montos forman parte del inciso (c) y no inciden en la suma total.

Fuente: Art. 3° de la Ley N° 4758/12, Arts. 2° y 3° de la Ley N° 5404/15 y www.ande.gov.py

A las regiones afectadas por la inundación del territorio (5 departamentos) se les asigna el 10% y a los no afectados (12 departamentos restantes), se les asigna otro 10% de la partida correspondiente a los gobiernos subnacionales (25%) (Ver Tabla N° 2).

¹⁷ Cabe agregar que el número de municipios tendió a aumentar, por medio del desdoblamiento de los existentes, y que la probabilidad de que el factor motivante haya sido el acceso a la transferencia de los beneficios financieros de las hidroeléctricas binacionales es alta.

Tabla N° 4
Fonacide. Porcentaje de asignaciones generales y distribución interna de las transferencias a los gobiernos departamentales y municipales

Total Fonacide	Ley N° 4738/12	Ley N° 4841/12
	100%	N° de dep. y municipios afectados y no afectados
a) Tesoro Nacional	28%	
b) FEEI	30%	
c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	
<i>c.1. gobiernos departamentales afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		6
<i>c.2. gobiernos departamentales no afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		11
<i>c.3. gobiernos municipales afectados (30% del 25% = 7,5%)</i>		71
<i>c.4. gobiernos municipales no afectados */ (50% del 25% - 12,5%)</i>		177
d) AFD	7%	
e) Fondo Nacional de Salud	10%	

Fuente: Con base en el cuadro de distribución del art. 12°, decreto PR/MH N° 9966/13 y la Ley N° 4841/12.

En cuanto al uso de las asignaciones o transferencias del Fonacide, por lo menos el 50% del total percibido por los gobiernos departamentales, deberá ser destinado al financiamiento de la infraestructura educativa (construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos); otro 30% se destina al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar en beneficio de niñas, niños de educación inicial y del 1° y 2° ciclo de la EEB, de las escuelas públicas ubicadas en contextos vulnerables; y el 20% restante a otras inversiones para el desarrollo local. Además, la ley dispone expresamente que las intervenciones escolares deban realizarse conforme a la normativa vigente y a los estándares establecidos por el MEC¹⁸.

¹⁸ En materia de infraestructura escolar, el MEC cuenta con la metodología de la microplanificación, desde hace unos años, para el levantamiento de datos y la priorización de la inversión por decisión de los Consejos Educativos, instancias que deberán ser conformadas y/o activadas en este contexto. En cuanto al almuerzo escolar, están vigentes las leyes N° 1443/99 y la N° 1793/01 sobre el complemento nutricional y la asistencia médica escolar. Las experiencias en este sentido son nuevas, a pesar de que la legislación es bastante anterior, no se cuenta con experiencia en cuanto a la gestión municipal y departamental en los establecimientos escolares públicos que son del MEC.

En relación con las características del financiamiento que el Fonacide aporta a los departamentos, dos estudios revelan los problemas en la definición del marco legal y de la política pública en torno al diseño de la estrategia de inversión.

En ese sentido, se considera que el criterio de distribución de las transferencias asignadas a las gobernaciones es inapropiado para asignar recursos para su aplicación en la infraestructura y alimentación escolar; y que en realidad, favorece la desigualdad que caracteriza a los territorios departamentales y municipales (Ortiz y otros, 2014; Imas y Ávila, 2017).

En efecto, “el criterio de asignación de los fondos del FONACIDE no es eficiente ni equitativo respecto de los requerimientos reales que tiene el sistema educativo nacional en materia de infraestructura” (Ortiz y otros, 2014: 151). Es una legislación “que busca atender un problema estructural del sistema educativo” pero reglamenta distribuyendo los recursos según “un criterio completamente ajeno a la problemática del sistema educativo” (Ortiz y otros: 165), como es la clasificación de los departamentos y municipios según estén afectados o no por la inundación del territorio causada por las hidroeléctricas binacionales. En los hechos, la ley de creación del Fonacide “fue aprobada, promulgada y reglamentada con la intención de asegurar el destino de sus recursos para sectores de institucionalidad pública cuyo rezago limitan el desarrollo económico y social” señalan Ortiz y otros (2014: 165), aludiendo a las gobernaciones y municipalidades.

En los últimos dos años, el movimiento estudiantil puso de relieve el deterioro de la infraestructura edilicia así como las deficiencias en el servicio de la alimentación escolar en las instituciones públicas, poniendo en discusión no solamente la correcta utilización de los recursos que provienen del Fonacide, sino también la validez de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado (Imas y Ávila, 2017).

Conclusiones

A las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales.

Las últimas encuestas de hogares permiten analizar las diversas formas en que se manifiestan, acumulan y retroalimentan las desigualdades. Uno de los roles indelegables del Estado es reducir las brechas ya que éstas obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos, la sostenibilidad del crecimiento económico y la construcción de una sociedad más democrática.

Este estudio presenta una descripción de las condiciones de vida en los departamentos del país, evidenciando importantes asimetrías. Las políticas públicas deben enfrentar este problema y tener como objetivo a largo plazo cerrar las brechas.

Al analizar la asignación de recursos públicos se puede ver que estos, en lugar de contribuir al objetivo anterior, profundizan las desigualdades, lo que exige incorporar al debate los cambios necesarios en los mecanismos de financiamiento de las gobernaciones.

Cabe señalar que los gobiernos departamentales están regulados por disposiciones constitucionales y de las diversas leyes sectoriales que deben servir para orientar sus acciones hacia el bienestar de los pueblos de su jurisdicción y región. Los informes de control y evaluación de la gestión y ejecución presupuestaria, así como los medios de prensa, registran situaciones de negligencia y dolo en la gestión de los gobiernos departamentales.

Es fundamental que la sociedad y las instancias estatales de los tres poderes del Estado pongan límites a esta situación y que sea reencauzada con la implementación de mecanismos de mayor participación ciudadana, como el acceso a la información pública, la organización de las demandas y de los reclamos y la consiguiente respuesta de las autoridades departamentales, así como de mejores informes de la gestión departamental.

Además de orientar las políticas públicas, en general, y las departamentales, en particular, a la igualdad, las gobernaciones tienen como desafío mejorar la administración de todos los recursos con eficiencia y transparencia.

Bibliografía

Banco Central del Paraguay, Anexo estadístico del informe económico mensual, serie 2013-2017. Recuperado de: <http://www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas>.

DGEEC (2017). EPH 2016, Principales indicadores de empleo, Asunción.

Guereña, Arantxa (2017). *Kuña ha yvy. Desigualdades de Género en el acceso a la tierra en Paraguay*. Informe de investigación, Oxfam – ONU Mujeres, Asunción.

Imas, V. y Ávila, C. (2017). *Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)*. *Novapolis: revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos*, N° 11, pp. 33-56. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172. Recuperado de: http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_11.pdf

Ministerio de Hacienda (2010). *Informe de gestión 2009-2010. Rendición de cuentas*. Asunción.

Molinier, L. (2014). *Fonacide. Muchos recursos, escamoteos y confusiones*. Asunción. Recuperado de: www.decidamos.org.py.

- Molinier, L. (2014). El sistema obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación. En: *La educación y su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción: ILAIP-CADEP-Instituto Desarrollo. pp. 15-56.
- Molinier, L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia del Fonacide y del FEEI*. Asunción: Ediciones Serpaj – Fundación Rosa Luxemburgo.
- Molinier, L. (2017). *El derecho a la salud y el gasto público. Los recursos del Fonacide*. Asunción: Serpaj . Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/publicaciones>
- Monte Domecq, R. (2016a). *Estudio económico. Municipalidades de Caaguazú y Repatriación*. Proyecto Apoyo a Organizaciones Locales. Asunción: Decidamos. Recuperado de: www.decidamos.org.py/publicaciones.
- Monte Domecq, R. (2016b). *Finanzas municipales. Los casos de Caacupé y Emboscada*. Serie Observatorio Fiscal del CADEP. Asunción: CADEP. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/09/Finanzas-municipales-27sept.pdf>
- Monte Domecq, R. (Org.), (2004). *Visión de los recursos hídricos del Paraguay*, CIC-SEAM-FIUNA, Asunción. Recuperado de: <http://www.geologiadelparaguay.com/Vision-de-los-Recursos-Hidricos-en-Paraguay.pdf>
- Ortiz y otros. (2014). La infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socioespacial del Fonacide. En: CADEP-ILAIP-Instituto Desarrollo. *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, pp. 151-172.
- Palacios de Asta, G. (2016). Situación de la educación en Paraguay por departamento, a la luz de los indicadores educativos 2014. *Población y Desarrollo*, N° 42, Facultad de Ciencias Económicas, UNA, pp. 45-56.
- Rodríguez, J.C. (2011), *Análisis del Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y Desarrollo. Paraguay. Asunción.

Paraguay, repensando la política exterior

Fecha de Recepción: 20 de abril de 2018

Fecha de Aprobación: 15 de junio de 2018

Resumen: El presente artículo propone, en primer lugar, una revisión crítica del concepto de «política exterior» como política pública estatal, que evite la circunscripción del término a un elemento simple y reducido vinculado, habitualmente, a la noción de política exterior como actuación de un Ejecutivo concreto durante sus años de gobierno. En segundo orden, el texto realiza una síntesis de la política exterior del Paraguay desde la dictadura de Stroessner hasta la actualidad de acuerdo a la visión clásica del término, perspectiva muy extendida entre los autores revisados, para, finalmente, proponer algunos aspectos teóricos y algunos elementos geopolíticos que habrían de ser considerados en los próximos años para un análisis crítico de la política exterior paraguaya, tanto pasada como presente, que pueda servir de herramienta a los profesionales del campo académico y diplomático para el diseño futuro de una política exterior más completa y coherente con las circunstancias, las necesidades, los intereses y las esperanzas del país.

Palabras clave: Paraguay, política exterior, relaciones internacionales, interés nacional, diplomacia, democracia.

Abstract: This article proposes, first of all, a critical review of the concept of «foreign policy» as state public policy, avoiding to circumscribe such term to a simple and limited item

Eduardo Tamayo Belda

Historiador por la Universidad Autónoma de Madrid (España) y magíster en ciencia política por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). En los últimos años, ha trabajado como docente en varias universidades paraguayas llevando asignaturas de historia y ciencias sociales en modalidad presencial y virtual, además de participar como ponente, organizador y asistente en seminarios, congresos y otros encuentros académicos en España, Paraguay, y otros países de América Latina. Actualmente realiza un doctorado en historia contemporánea sobre las relaciones internacionales hispanoparaguayas de la segunda mitad del siglo XX en la UAM (Madrid), universidad donde también imparte materias de historia y política internacional.

usually linked to the notion of foreign policy understood as the action of a specific government during its term. Secondly, a synopsis is carried out of the Paraguayan foreign policy from the dictatorship of Stroessner to the present in accordance with the classical vision of the term, which is a frequent perspective among the reviewed authors; lastly, several theoretical aspects and geopolitical elements are posed which should be considered in the coming years for a critical analysis of the Paraguayan foreign policy, both past and present, that could be used as a tool by the professionals of the academic and diplomatic fields in the future design of a more inclusive foreign policy and coherent with the circumstances, needs, interests and hopes of the country.

KEYWORDS: Paraguay, foreign policy, international relations, national interest, diplomacy, democracy.



Conceptualización y perspectivas de la política exterior

La política exterior es, en términos históricos, una de las primeras y más importantes atribuciones de los estados modernos, y como el caso de la diplomacia, la política exterior es una esfera de acción vinculada estrechamente al Estado, uno de los principales actores en el campo de las relaciones internacionales tanto pasadas como contemporáneas. En Pereira (2015), encontramos quizá una de las definiciones más concretas y a la vez más flexibles del concepto, definición que corresponde a Rafael Calduch, quien expresa la política exterior como *«aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional»* (Pereira, 2015: 788). En palabras de Sánchez Mateos (2018), la política exterior adquiere, sin embargo, un cariz mucho más estatocéntrico, al decir que la misma *«es la actividad estatal volcada hacia afuera, una estrategia o acción planificada de un estado vis a vis con otros estados con objeto de lograr determinados objetivos relacionados con su interés nacional»* (Sánchez Mateos, 2018: 58).

Los términos utilizados en estas definiciones son sustantivos, pues se procura en ellas evitar con el uso concreto de los términos más adecuados algunas de las más habituales confusiones con respecto al concepto de política exterior. La primera y más común de estas equivocaciones es la que tiende a confundir la «política exterior de un Estado» con la «política exterior de un Gobierno», o lo que es lo mismo, a simplificar en la política exterior del Estado la acción exclusiva del Ejecutivo, cuando en realidad la política exterior viene constituida por el resultado de la acción de múltiples instituciones y agencias dentro de los diferentes gobiernos de un periodo. Más aún, en la consideración de una política exterior es más que conveniente tener en consideración –además de los órganos estatales– otros de

tipo social que desarrollan o implican dicha política de Estado. El segundo de los aspectos confusos del concepto que suelen generar controversia es el referente al hecho de que no puede circunscribirse el análisis de la política exterior al plano de la acción exterior, al modo de ejecutar esa acción, sino que es fundamental atender al proceso de formulación y toma de decisiones previa a dicha acción exterior en sí misma. El tercero de los elementos que generan confusión –aunque en este caso cada vez menor– es el que concibe la política exterior como un marco de acción desvinculado de la política interna de cada país (Pereira, 2015).

De acuerdo con esta definición, la política de Estado sobre relacionamiento exterior estaría afectando a múltiples actores al interior de un país –es-tatales principalmente, pero no sólo– y tendría un carácter de continuidad en el tiempo, lo cual no necesariamente implica que la política no sufra transformaciones en el decurso histórico de acuerdo con los cambios políticos, económicos, tecnológicos, sociales, etc. Un ejemplo: durante la Guerra Fría, el concepto tradicional de «contención» ocasionó, en palabras de Kissinger, un importante «estancamiento diplomático», y de acuerdo con la «teoría de la convergencia» –sostenida por intelectuales como John Kenneth Galbraith (1967)– era un contrasentido que Estados Unidos corriera graves riesgos oponiéndose políticamente a la URSS, al considerar que ambas sociedades estaban condenadas a parecerse cada vez más una a la otra en el curso natural de los acontecimientos, lo que hacía de la «contención» una mala práctica de política exterior. El 18 de febrero de 1970, el primer informe anual del Presidente estadounidense Richard Nixon decía como sigue:

«Nuestro objetivo, en primer lugar, es apoyar nuestros intereses, a la larga, con una sana política exterior. Cuanto más se base esta política en una evaluación realista de nuestros intereses y de los de los demás, más eficaz podrá ser nuestra función en el mundo. No intervenimos en el mundo porque tengamos compromisos; tenemos compromisos porque intervenimos. Nuestros intereses deben dar forma a nuestros compromisos, y no a la inversa» (Kissinger, 2014: 705).

Era la primera vez en todo el siglo XX que un presidente estadounidense apelaba al «interés nacional» como eje director de una política exterior de Estado y, salvo excepción de Theodore Roosevelt, ningún otro máximo mandatario había *degradado* de manera tan explícita al idealismo norteamericano al nivel de otros muchos factores que pudieran influir en la generación de una política exterior, y no considerarlo como el principal impulso exterior del país, lo que permitía a Nixon articular su discurso sobre política exterior para desprenderse de compromisos específicos y apostar por actuar en un escenario geopolítico donde los intereses estadounidenses

eran evaluados, calculadas las posibilidades y, solo después, definidas las estrategias o lineamientos de esa política exterior (Kissinger, 2014).

Es importante señalar que en el establecimiento o evolución de una política exterior hubo diversos autores que trataron de medir el impacto de las características personales de los actores implicados en el proceso de toma de decisiones, con resultados diversos según García-Calvo (2010). En su estudio, Carola García-Calvo concluye que las ideas, valores y características personales de los líderes tienen una influencia «indudable» en el establecimiento de las concepciones particulares del mundo que tienen estas personas, lo que genera «estilos» de política exterior diferenciados y que tienen como consecuencia respuestas, reacciones, acogidas y rechazos diversos en el esquema internacional. La autora considera al final la posibilidad de establecimiento de un «*Libro Banco* de política exterior consensuado» como elemento que podría diluir esos diferentes «estilos» de política exterior y darle una mayor unidad y continuidad a las políticas de Estado referentes al relacionamiento internacional, dotando a cada Gobierno, sea cual sea su signo político, de una «estrategia global» de actuación más allá del color del Ejecutivo, que «detallara los riesgos y las oportunidades, los fines y los medios, y que coordinara a los diversos agentes de la política exterior» (García-Calvo, 2010).

La más habitual de las políticas exteriores es la bilateral, aquella que tiene lugar de estado a estado, pero en el mundo globalizado actual esa tendencia ha variado mucho, y hoy la diplomacia multilateral, que se desarrolla entre estados y otros múltiples actores –fundamentalmente organizaciones internacionales– es casi igual de importante en el desarrollo de la teoría acerca del concepto. No obstante, dado que la política exterior afecta a zonas donde el Estado concreto que la aplica no tiene ninguna o tiene escasa autoridad legal, es importante destacar que esta política

«se debe basar en un conjunto de factores directamente vinculados a sus capacidades tangibles e intangibles, y también relacionados con los determinantes externos, el sistema de alianzas del que forme parte un determinado estado o las imposiciones del sistema internacional» (Sánchez Mateos, 2018: 59).

Interesa también la cita de Kissinger para introducir el concepto de «interés nacional», sin duda difuso, y a menudo más funcional a intereses políticos que a lo que cabría imaginar como un verdadero interés común del cuerpo-nación idealizado. Bismarck, que decía que los intereses nacionales eran los más fríos de los intereses fríos, aludía con aquella chanza a que en la determinación de los mismos había que dejar de lado toda consideración sentimental, ser realistas, y actuar de manera pragmática (Pereira, 2015). En opinión de Pereira, los intereses nacionales «*son aquellos*

que tienen que ver con la promoción y la defensa del bienestar, de la prosperidad y la seguridad del país y de sus habitantes» (Pereira, 2015: 534), intereses que el autor clasifica según el tiempo entre permanentes-coyunturales, y según su objeto en intereses nacionales de seguridad, económicos, etc.

Sin ánimo de incurrir en la primera de las confusiones en torno al concepto, se trae el caso como ejemplo de las alteraciones en esa política exterior de acuerdo a los intereses expresados en forma de realidad –el riesgo insensato frente a la URSS– y no a las perspectivas idealistas de la dicotomía política en disputa durante la Guerra Fría. En opinión de Peñas (1999), este periodo no supuso únicamente un conflicto entre dos grandes potencias, sino un «enfrentamiento de sistemas», un choque de dos visiones del mundo, de «dos ideologías universalistas: la liberal y la comunista». En este tipo de enfrentamiento, que Peñas Esteban considera aún «no civilizatorio», *«la razón de estado no desaparece, pues siguen siendo los estados los que despliegan una política exterior»* (Peñas, 1999: 90), un concepto, el de «razón de Estado», muy relacionado con el binomio interés nacional-política exterior desde la perspectiva realista de las relaciones internacionales. Este concepto, en suma, es justificador de la política exterior siempre que se adecue al interés nacional, más allá de la existencia o no de criterios morales, los cuales quedarían fuera de la ecuación del análisis, como corresponde a las interpretaciones realistas del esquema internacional, hegemónicas en el periodo de la Guerra Fría, y que en gran medida pautaron los comportamientos y las decisiones entonces (Pereira, 2015). No obstante, pese a las críticas que puedan hacerse al concepto de interés nacional de la escuela realista en relaciones internacionales,

«es indudable la existencia de un consenso amplio en torno a las líneas directrices de la política exterior de un Estado –entendida ésta como una política pública (policy), y caracterizada, por tanto, por un cierto grado de estabilidad/continuidad en el tiempo y por mantenerse al margen del juego partidista–, hace que el Estado se comporte de manera más o menos racional y previsible en el ámbito internacional» (García-Calvo, 2010: 36).

En cierto modo, la definición de unos intereses nacionales y el establecimiento o el control sobre las estrategias que desarrollan la política exterior –control no significa necesariamente sometimiento político o social, sino control sobre el libre arbitrio de las consecuencias de los acontecimientos–, permiten a un país –o a un Estado– abandonar la política reactiva y tener, si no la iniciativa en los diferentes procesos en los que se vea involucrado, al menos sí la capacidad de prever consecuencias nocivas para sus intereses y anticipar soluciones a circunstancias aún inexistentes. La política energética, por ejemplo, es en muchos casos tan importante o más que la

política de seguridad, si del largo plazo estamos hablando; en este sentido, una política energética adecuada puede evitar a un país conflictos internacionales futuros y ahorrar, quizá, el atravesamiento de un proceso bélico. No obstante, dentro de los intereses nacionales, los denominados «intereses estratégicos» son *«aquellos que aportan seguridad al entorno de un país y contribuyen decisivamente a la defensa de sus intereses vitales», «destacando entre ellos los que se derivan de la situación geopolítica»* (Pereira, 2015: 535).

De acuerdo al objetivo general de estos intereses, Sánchez Mateos (2018) propone el establecimiento de dos grandes grupos que la autora denomina como «macrotipos de política exterior», definidos en función del papel que juega cada Estado en el sistema internacional o en el subsistema regional al que pertenezca o del que participe; así, estos dos grandes grupos estarían constituidos, en primer lugar, por aquellos países que pretenden sostener el statu quo –el mantenimiento de las reglas de juego internacional o regional y de la situación geopolítica en general al considerarlas beneficiosas para sus intereses y objetivos–, y en segundo término, por un macrotipo de estados que desarrollarían una política revisionista de la situación global, al pretender modificar o alterar las reglas y normativas internacionales para lograr sus objetivos nacionales.

Sin embargo, ni el periodo actual corresponde a aquel de la segunda mitad del siglo XX, ni el comportamiento de los diferentes actores internacionales se ciñe exclusivamente a las experiencias pasadas, saltándose los esquemas preconcebidos de éstas. Yosef Lapid y Friedrich Kratochwill (1996) concluyeron que la disciplina de estudio de las relaciones internacionales se había estancado en el contexto bipolar de la Guerra Fría, lo que dificultó el abordaje de los nuevos fenómenos nacionalistas del periodo posterior, y apostaban por una perspectiva dialógica de las relaciones internacionales, *«en un intento por reintegrar lo ‘nacional’ en lo internacional y de presentar un enfoque tanto epistemológico como metodológico acerca de ellas»* (Guillaume, 2015: 207).

Las relaciones internacionales actuales –y en consecuencia también el desarrollo y la transformación de las políticas exteriores– están íntimamente relacionadas con la cuestión nacional, o identitaria. En este sentido, Guillaume (2015) establece la «identidad» como «una expresión, lo que implica que la identidad es un acto tanto discursivo como performativo, dimensiones que se encuentran especialmente arraigadas en el concepto de identidad narrativa, que unifica en un solo esquema ontológico y epistemológico las tres dimensiones del tiempo, el espacio, y la relacionabilidad en una identidad definida como una declaración y en sus relaciones

con otras identidades», una interpretación fundamentada en el trabajo de Margaret Somers (1994).

Guillaume (2015) propone crear un marco hermenéutico en el cual la «identidad nacional» evolucione de una categoría de la práctica a una categoría de análisis sólida, y basándose en el trabajo de Brubaker y Cooper (2000), establece tres grupos de categorización alternativa –que se solapan y reproducen– para la identidad como categoría de análisis: la «expresividad» (identidad como «suceso narrativo» o comprensión ficticia escrita de uno mismo), la «contextualidad» (que entiende que la identidad como expresividad debe ir forzosamente acompañada de su contextualización en un entorno histórico, en una estructura sociocultural y en un escenario político), y la «relacionabilidad» (el permanente diálogo entre el diálogo dominante –valga la redundancia– y los hipotéticos diálogos dominantes y no dominantes sobre la identidad). En este sentido, considera Guillaume que es fundamental que la relacionabilidad actúa de manera determinante a la hora de entender la identidad nacional, ya que en gran medida ésta se construye en oposición a identidades nacionales alternativas y, en suma, diferencia a un Estado con respecto a otros, y estructura las posibilidades de las relaciones entre ambos, afirmando que *«la identidad nacional, como resultado de un marco dialógico compuesto por el sistema internacional y el contexto nacional, es una forma entre otras, como los ‘intereses’ o el ‘poder’, que los órganos gubernamentales toman en las relaciones internacionales»* (Guillaume, 2015: 216).

Es evidente que estos planteamientos de comportamiento nacional o estatal estarían indicando una nacionalización de la política exterior en clave identitaria, y no sólo en clave de interés nacional; por situarlo en Paraguay, correspondería cuestionarse y reflexionar sobre si la reticencia y el rechazo a la «brasileñización» de la economía paraguaya en general y del agronegocio en particular –una problemática que genera y altera la política exterior paraguaya– se debe más a una cuestión de verdadero interés nacional o si se relaciona de manera perentoria con el espacio identitario y la política de la alteridad, según Guillaume.

Hasta aquí han sido consideradas de manera breve algunas de las características y definiciones generales de lo que constituye una política exterior, y a qué responde, repasando los conceptos, inicialmente, desde una perspectiva realista –habitual en la bibliografía paraguaya sobre la cuestión–, con aportes de otros paradigmas y perspectivas que le añaden complejidad y pluralidad al concepto. Sin embargo, la realidad del marco teórico de la política exterior actual es que dichos esquemas de análisis –planteados en, y desde las grandes potencias– tienen con mayor frecuencia la consecuencia

de que en las pequeñas y medianas potencias los especialistas y estudiosos del campo terminan por cuestionar la existencia de una verdadera política exterior en estos estados. Debido a esta circunstancia, nuevos estudios han contribuido al análisis de la participación de estos actores secundarios en las relaciones internacionales, modulando variables y reconsiderando las claves consecutivas de lo que debería ser una adecuada política exterior de Estado a la escala de estos países, y reconfigurando el esquema de análisis de estas políticas (Pereira, 2015).

No obstante, este constituye un trabajo por hacer en el Paraguay. Es necesaria una revisión de los textos teóricos que sustentan las relaciones exteriores del país para articular un campo-marco historiográfico y teórico de las relaciones internacionales adecuado para el contexto propio del país, ardua tarea pendiente. Por el momento, habremos de conformarnos con acercarnos a la política exterior paraguaya desde algunas perspectivas clásicas que, por otra parte, fueron las que rigieron los parámetros de pensamiento y actuación de quienes diseñaron y generaron aquellas políticas, no sin hacer notar algunos de los elementos donde la especulación teórica adolece de vigor y rigor académico, produciendo un resultado inapropiado e inexacto.

La política exterior paraguaya: de la dictadura a la democracia

Durante el siglo XX, la política exterior paraguaya va a tener una marcada vinculación al Poder Ejecutivo (Arce, 2011); en el fondo, todos los estados modernos van a caracterizarse por ello en sus políticas públicas de este tipo. Sin embargo, en el caso paraguayo, esta circunstancia se agudizaría durante el largo periodo de gobierno dictatorial del general Alfredo Stroessner, quien desarrollaría una política exterior marcadamente personalista y encuadrada en su particular visión del sistema internacional.

Las relaciones internacionales de Paraguay durante el periodo stronista estuvieron en general marcadas de manera determinante por la propia voluntad del dictador, y encuadradas en el desempeño de una cancillería que siempre adoleció de responder a los acontecimientos internacionales desde la lógica de la Guerra Fría (Fernández Estigarribia, 1991).

A pesar de que en las decisiones sobre asuntos internacionales existieron ciertas premisas ideológicas que a menudo permeaban las decisiones del Estado paraguayo, la política exterior casi siempre vino dictada –precisamente «dictada»– por la voluntad del general Stroessner, definida por su particular perspectiva del mundo y los sucesos internacionales, e incluso

también por sus más inmediatos intereses o, lo que es más grave, por sus cambios de humor, lo que daba como resultado *«una concepción internacional difícil de explicar en términos razonables»* (Fernández Estigarribia, 1991: 43).

En opinión de Arce (2011), podría concluirse que, de manera genérica, fueron tres las principales orientaciones de la política exterior del periodo dictatorial entre 1954 y 1989: a) el relacionamiento amistoso con países estratégicos como Argentina, Brasil, Estados Unidos, o países de la comunidad europea; b) la captación de cooperación internacional mediante el alineamiento a directrices e intereses de otros actores aliados; y c) el cumplimiento de las directivas e instrucciones internacionales de la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana.

En lo que concierne al primero de esas orientaciones generales del Paraguay stronista, conviene señalar que, durante la segunda mitad del siglo XX, en los círculos diplomáticos paraguayos se manejaba como fundamental el concepto de «política pendular», en referencia a la negociación y vinculación con carácter de alternancia en el acercamiento a los dos grandes vecinos del país: Brasil y Argentina. En este periodo, aún distante de la extensión del proceso de globalización y en el que «los horizontes eran más estrechos, y los grandes temas internacionales se suscitaban principalmente con los países limítrofes», siendo «muy escasas» las relaciones bilaterales con países no fronterizos (Moreno Ruffinelli, 2012), el doble juego con las grandes potencias vecinas se constituyó como una auténtica línea u orientación de la política exterior del Paraguay.

No obstante, y a pesar de lo dicho por Moreno Ruffinelli, un diplomático del periodo stronista como fue Alberto Nogués –Ministro de Relaciones Exteriores de 1975 a 1983–, consideraba en una entrevista concedida en 1998 que esa «política pendular» no fue tal, o al menos no tan marcada: *«creo que al mismo tiempo trataba de llevarse bien con los dos países. Stroessner es muy realista, tiene un sentido de táctica militar muy acentuado. Él no demostraba mayor acercamiento a uno u otro país, aunque tenía y tiene más simpatías con el Brasil»* (Scavone Yegros, 2012: 174-175), lo que explicaría la tradicional dependencia y el alineamiento habitual de Paraguay al Brasil, el cual *«tendría consecuencias muy nefastas para el desarrollo económico del país»* (Nickson, 2014: 16). Hoy en día no son pocos los intelectuales y académicos de la política y las relaciones internacionales que, como Diego Abente Brun, siguen señalando que el alineamiento a un único polo económico (a lo que en la teoría de relaciones internacionales se denomina un *hegemón*) constituye una mala política para el Paraguay, y entre sus recomendaciones señala como la primera el *«rechazo de manera categórica al bandwagoning,*

o alineamiento automático, que durante tanto tiempo ha caracterizado la política exterior paraguaya» (Abente Brun, 2018: 176).

Otro de los aspectos fundamentales de la política exterior stronista estuvo marcado por su buena relación con Estados Unidos, ya que, durante décadas, la dictadura de Stroessner tuvo el apoyo político internacional de las Administraciones norteamericanas. Fue en los años ochenta, y principalmente a partir de 1985, cuando este apoyo fue decayendo y aumentó la presión internacional sobre el régimen, que llegó a ser calificado de «dictadura» por Ronald Reagan, vinculándolo con Chile, Cuba y Nicaragua, afirmación que «*marcó un claro viraje en la política norteamericana hacia el régimen*» (Nickson, 2014: 67), lo que supuso una fuerte estocada personal a Stroessner, quien desde entonces mantuvo un comportamiento exterior más prudente y reservado hacia Estados Unidos.

A partir de la década de los noventa, el proceso de democratización del Paraguay afectó, con el paso de los años, a toda la vida política, económica, social y cultural del país, así como de su sociedad, de sus instituciones e incluso del modo en que se accede desde entonces a los recursos naturales en territorio nacional. Iniciado en febrero de 1989 tras el golpe de Estado interno que derrocó al general Alfredo Stroessner, con el tiempo, el cambio afectó y pudieron observarse algunas de sus consecuencias en cuestiones de relaciones internacionales, asuntos de política exterior, y en la propia estructura y funcionamiento de la diplomacia paraguaya, a pesar de lo cual en esta ocasión centraremos nuestra atención con exclusividad en los aspectos concernientes a la política exterior del país.

La consolidación del proceso de democratización se constituyó durante los años noventa como un requisito ineludible de los procesos de integración subregionales en la zona, lo que convirtió los valores y mecanismos de participación democrática en «objetivo prioritario de la política internacional del Paraguay», representando un importante «interés nacional» (Moreno Ruffinelli, 2003).

La democracia llegó a Paraguay precisamente el mismo año en que se produjo la caída del Muro de Berlín, que certificó el final de la Guerra Fría y con ello el declinamiento del discurso anticomunista a nivel global y el advenimiento de un nuevo orden internacional en el que «*se pretendió suplantarse la bipolaridad por la unipolaridad a escala mundial*» (Coronel Correa, 2016: 45). Con la caída del dictador paraguayo cayó el principal escollo para el desarrollo de un cambio en la política exterior nacional, y las acciones del general Andrés Rodríguez al frente del gobierno permitieron que la política internacional paraguaya pudiera definirse en esta etapa como «conservadora democrática» (Fernández Estigarribia, 1991). En esta mis-

ma línea se expresa Liz Haydee Coronel Correa, quien señala que *«desde los primeros años de la transición, la Política Exterior paraguaya se fue delineando en torno a los principios y valores democráticos»*, y en la primera década de la democracia paraguaya, *«la prioridad de la política exterior fueron los procesos de integración»* (Coronel Correa, 2016: 45).

En cuanto al aspecto jurídico-constitucional en materia de democratización o modernización de la política exterior, la Constitución Nacional paraguaya de 1992 estableció –en su Parte III, Capítulo II, «De las Relaciones Internacionales»– el régimen de estructura y gobierno de la República para estas cuestiones; un buen análisis de la estructura organizativa jurídica, política y administrativa se encuentra en el trabajo de Costantini (2012). En el año 2000, la Ley 1635 (que desde ese año rige desde el modo en que debe estructurarse y trabajar el Ministerio de Relaciones Exteriores paraguayo) pretendió reorganizar y coordinar todo el aparato de política exterior paraguayo, al objeto de dotarlo de un carácter moderno y racional, de acuerdo a la coyuntura diplomática internacional y las posibilidades y necesidades de Paraguay en el mundo; sin embargo, los resultados no fueron los más satisfactorios, y en opinión de Costantini (2012) la ley resultó incluso contraproducente en algunos casos.

No obstante, esta perspectiva negativa de la diplomacia y la política exterior paraguayas de comienzos del siglo XXI contrasta con la visión entusiasta del que fuera Ministro de Relaciones Exteriores entre 2001 y 2003, Moreno Ruffinelli, quien afirmó que *«en el año 2002 por primera vez en la historia del Paraguay se hace un esbozo escrito de los lineamientos de la política exterior paraguaya para el siglo XXI»*, un plan cuyo horizonte se fijaba a medio y largo plazo, y que debía mantenerse en *«revisión permanente por parte de la Cancillería, de acuerdo a la evolución de la coyuntura internacional»* (Moreno Ruffinelli, 2012: 21). En opinión del exministro, los «grandes temas» de la agenda internacional paraguaya habrían pasado entonces a lo largo de la primera década del siglo XXI por cinco cuestiones principales: a) el desarrollo humano sostenible (hace referencia a la necesidad de combinar la sostenibilidad, la responsabilidad empresarial, y la equidad social por medio de una mejor redistribución de la riqueza que permita reducir los conflictos políticos internos); b) el derecho democrático, la gobernabilidad y las cuestiones socioculturales (incide en la necesidad de mejorar la calidad de la democracia paraguaya, combinado con un incremento de la negociación permanente en el Congreso que favorezca la gobernabilidad); c) economía, comercio e inversiones (conveniencia de la negociación a través de los grandes bloques internacionales como el Mercosur), d) derechos humanos (tema fundamental en la agenda internacional del país); y

e) medio ambiente (adopción de políticas tendentes a la protección y a la sostenibilidad medioambiental). Se hacía eco también el exministro de la importante condición de Paraguay como país sin litoral marítimo, y la necesidad de involucrar a toda la Cancillería en la insistencia en esta cuestión (Moreno Ruffinelli, 2012).

En términos generales, se produjeron pocos cambios en la política exterior del Paraguay en la primera década del proceso de transición, probablemente hasta el Gobierno de Duarte Frutos y, sobre todo, tras la llegada de Lugo, y en opinión de Lucas Arce, este fenómeno de continuidad estuvo relacionado con «la falta de un líder que articule los cambios como durante los tiempos de Stroessner», que como ya se ha dicho actuaba con discrecionalidad gracias al poder omnímodo que concentraba en el Ejecutivo, lo que habría provocado esa «continuidad e inmovilismo estructural de la política exterior del Paraguay» durante los años noventa y, al menos, hasta 2003 (Arce, 2011), más allá de los impulsos integracionistas del Mercosur, que por otra parte no fueron tan rápidos e intensos como en otros periodos.

A grandes rasgos, la política exterior del Paraguay durante el periodo de la transición democrática tuvo carácter de «política reactiva», que actúa como consecuencia de cambios ya consumados a nivel internacional, demostrándose incapaz de prever esas transformaciones ni de activarlas, con una diplomacia que estaba caracterizada por un fuerte presidencialismo y «constreñida en gran medida por un sistema de decisiones obsoleto», con un interés extremo de los partidos políticos en los asuntos internos y desatención de las relaciones internacionales, lo que para Lucas Arce (2011) evidencia la falta de estrategia global en esta época. Para Fernando Masi, sin embargo, este presidencialismo es matizable, y en su opinión, después del Gobierno de Andrés Rodríguez –quien trató de posicionar a Paraguay en la escena internacional como un país democrático–, los siguientes dos periodos presidenciales no llevaron a cabo una diplomacia presidencialista tan marcada (Masi, 2008).

En 2002 se presentó la publicación *Política Exterior del Paraguay para el Siglo XXI. Bases y Lineamientos*, editada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (con la cooperación del PNUD y el apoyo técnico del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, CEPEI), y en la que aparecían oficialmente declarados los objetivos de política exterior nacional en lo que sin duda representaba un hito en el avance de la racionalización del relacionamiento exterior del país. Las prioridades contempladas en la obra fueron principalmente tres: los procesos y organizaciones de integración, el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales del país, y la necesi-

dad del Ministerio de Relaciones Exteriores de adecuarse a los cambios recientes en la comunidad y el sistema internacional; la crisis económica del momento terminó por complicar la adopción de todos los presupuestos, e impidió un eficaz y real desarrollo de las mejoras propuestas (Coronel Correa, 2016).

Sin embargo, fue con la llegada a la Presidencia de Nicanor Duarte Frutos al año siguiente, cuando se produjo en Paraguay un cambio efectivo en la concepción de la política exterior, y su Gobierno actuó en materia de definición de las nuevas direcciones y objetivos para la política externa del país, retomando la iniciativa estatal en este sentido (Arce, 2011). Durante este periodo, «comienzan a verse indicios de cambio respecto a las tendencias de la política externa paraguaya», que se consolidarían durante la presidencia de Fernando Lugo (Arce, 2011). En las posibilidades de cambio de la política exterior durante el periodo de Nicanor Duarte influyó decisivamente el creciente ordenamiento económico del país, y el diseño de una estrategia-país fue consecuencia de la necesidad de promover mecanismos para alejarse del *default* al que peligrosamente se acercaba Paraguay en 2003. El perfil alto de Duarte Frutos y Fernando Lugo va a permitirles la activación de una política exterior de más alto vuelo, con mejores perspectivas en el plano mediático internacional, con una búsqueda decidida de cambio en la imagen exterior del país, junto con una política externa propia y «diferente al simple arrastre de los lineamientos y prácticas de la política de la dictadura» (Arce, 2011).

Con la llegada de Lugo al poder, uno de los elementos más importantes de la política exterior paraguaya pasó sin duda por la renegociación con Brasil por el Tratado de Itaipú. La demanda y organización social por la renegociación de Itaipú fue asumida como propia por el Gobierno, que la convirtió en una cuestión de interés nacional, circunstancia que también posibilitó cambios en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo, que descentralizó algunas de sus habituales funciones para dar más espacio a las comisiones de expertos técnicos y a las organizaciones de la sociedad civil, lo que ayudó a democratizar la articulación de la política exterior y las relaciones internacionales del Paraguay en este periodo (Arce, 2011).

Una de las cuestiones candentes en la política exterior paraguaya es su relacionamiento con Taiwán, lo que para Arce (2011) representa una de las continuidades más fuertes de la política exterior paraguaya; durante el periodo de gobierno de Lugo hubo un replanteo de la situación debido a la emergencia de China como actor de primer orden internacional, y aunque durante el Gobierno de Nicanor Duarte hubo presiones por parte de la República Popular China a Paraguay, no hubo cesión por la

parte paraguaya. Ya con Lugo en el poder, fue el propio Paraguay el que tanteó el acercamiento a Beijing, pero en este caso, fue el Gobierno chino el que rechazó establecer relaciones diplomáticas con Paraguay para no violentar la tregua diplomática que por entonces mantenía con Taiwán (Arce, 2011).

El juicio político o golpe parlamentario al presidente Fernando Lugo de junio de 2012 supuso para el Paraguay no sólo el regreso del Partido Colorado al poder (en 2013), sino también –y principalmente– la vuelta a una política económica de marcados rasgos neoliberales, que se evidenciaron incluso durante el periodo de mandato del que había sido Vicepresidente de Lugo, Federico Franco –del PLRA–, inmediatamente después de la destitución del Presidente. Estos rasgos neoliberales se hicieron mucho más palpables y evidentes a partir de 2013 con el «Nuevo Rumbo».

El «Nuevo Rumbo» ha sido considerado como «una estrategia para reestructurar la economía paraguaya e insertarla de manera protagónica en el sistema económico mundial globalizado, permitiendo a su vez la supervivencia de la burguesía nacional frente a la embestida del capital extranjero» (Lachi y Rojas Scheffer, 2015). Para estos autores, el mayor riesgo exógeno que para lograr sus objetivos atravesó el «Nuevo Rumbo» neoliberal de Paraguay fue la crisis económica mundial y, particularmente, la reducción sustancial del crecimiento de Brasil a partir de 2014 (sobre todo desde la recesión de 2015), debido a la fuerte dependencia que la economía paraguaya tiene de la brasileña (Lachi y Rojas Scheffer, 2015).

En este periodo, la política exterior paraguaya pasó por una crisis de identidad, al verse el país enfrentado políticamente al inicio del periodo de Gobierno de Horacio Cartes con su propia alianza regional, el Mercosur, por el golpe parlamentario de 2012. Finalmente, resuelto el problema de la suspensión de Paraguay en el Mercosur, y con una mayor sintonía política con los nuevos ejecutivos de Brasil y Argentina, Paraguay volvió a desplegar su ya tradicional política exterior de acercamiento a las potencias vecinas.

En 2018, después de un infructuoso intento de lograr habilitar la reelección en Paraguay para poder volver a candidatar, Cartes cedió el Gobierno al recientemente elegido Presidente Mario Abdo Benítez (también del partido Colorado), quien tiene un perfil internacional bajo y hasta la fecha no parece tener intención de alterar sustantivamente los lineamientos exteriores ni las políticas neoliberales desplegadas por el Gobierno anterior.

Algunos condicionantes, posibilidades y focos de interés

En la comprensión de la política exterior paraguaya y de muchas de las características que definen sus relaciones internacionales es esencial el rol jugado por Argentina y, sobre todo, Brasil. Durante los últimos treinta años, la economía paraguaya se desarrolló alrededor de tres pilares: exportación de *commodities* agrícolas, la venta de energía eléctrica a los países vecinos y el comercio de reexportación o de triangulación, modelo cuyo origen se remonta a los años setenta, muy vinculados a la *«profundización de los lazos del régimen dictatorial del General Alfredo Stroessner con la Dictadura Militar en Brasil»* (Rojas, 2015: 152).

En 2011, Lucas Arce señalaba «la necesidad de una reformulación global de la política externa del Paraguay», que la adecuase a las necesidades del país y que tuviera en cuenta sus características: «un país pequeño, mediterráneo, pero con gran potencial en el contexto mundial», además de dotar al Ministerio de un cuerpo diplomático bien capacitado y articulado, que pudiera llevar a cabo los objetivos nacionales en el exterior (Arce, 2011). Además, el incremento del número de actores no tradicionales que actúan y condicionan hoy en día la arena internacional *«no es un fenómeno que marchará para atrás y tampoco lo hará el proceso de democratización de la diplomacia»* (Ybarra, 2018: 174). Para entender a lo que se está refiriendo Ybarra, podemos acudir a Pereira (2015), donde se recogen las palabras de Harold Nicolson –quien había publicado en 1939 su obra titulada *Diplomacy: a Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs*–, donde el diplomático británico señalaba que frente a una diplomacia tradicional, de carácter absolutista, el fin de la Gran Guerra marcó el inicio en el mundo occidental de una diplomacia democrática, basada en un proceso simple:

«El diplomático, en su condición de funcionario del servicio civil, depender del secretario de relaciones exteriores; éste, por ser miembro del gabinete, depende de la mayoría del Parlamento, y el parlamento, por no ser más que una asamblea representativa, está subordinado a la voluntad del pueblo soberano» (Pereira, 2015: 790).

Además, según recoge Pereira a partir de la obra del politólogo Roberto Mesa, la «política exterior democrática» sería aquella que *«se cumple y se desarrolla mediante la actuación de los partidos políticos y el ejercicio de las funciones de control que les competen a ambas Cámaras»* (Pereira, 2015: 791). En esa misma línea, para el jurista Antonio Remiro Brotons, una política exterior democrática habría de cumplir dos características básicas: democratización de la acción exterior haciendo efectivo el principio de la soberanía popular en el ámbito exterior hasta el máximo límite posible; y voluntad internacionalista en la Constitución mediante la introducción de princi-

prios de coexistencia y cooperación internacional mediante la búsqueda y el fomento de intereses comunes o compartidos. (Pereira, 2015: 791).

Por otra parte, el interés nacional de Paraguay, dejando aparte el proceso continuado de integración económica del Mercosur, pasaría en la segunda década del presente siglo por «intensificar y profundizar con la mayor celeridad sus relaciones con la Alianza del Pacífico y establecer una relación estratégica con Bolivia» (Abente Brun, 2013), principalmente debido a la reciprocidad que se puede obtener del acuerdo de concesiones entre ambos países por sus posibilidades de acceso al Atlántico y al Pacífico respectivamente. Además, Abente Brun considera que Paraguay debería buscar alternativas a su tradicional política de alineamiento a las potencias regionales, localizar otras oportunidades en la escena internacional, apostando por una política exterior independiente de las negociaciones e intereses de Brasil o Argentina (Abente Brun, 2013). Además, según Maldonado Gómez, *«para una efectiva defensa de los intereses nacionales, la diplomacia de la República debe actualizarse en el ritmo y a la medida de la evolución de la sociedad global, su proceso de transformación debe ser casi simultáneo, pues los intervalos de atraso en adecuarla a ese mundo representan un valioso tiempo muerto y costos de oportunidad muy altos»* (Maldonado, 2014: 73).

Entre las continuidades arrastradas desde la dictadura, los especialistas señalan –entre otras– la inexistencia de una estrategia clara para la política exterior (Arce, 2011). En este sentido, una de las baterías de propuestas más recientes para el mejoramiento de la formulación e implementación de la política exterior paraguaya ha sido realizada recientemente por Diego Abente Brun (2018).

Otro de los aspectos fundamentales en la política exterior paraguaya es la cuestión de la mediterraneidad. Según la diplomática Ruth Vera Durañona (2017), los estudios en materia de «coste de la mediterraneidad» paraguaya realizados por la CEPAL en 2003 y por ALADI en 2016 son quizá los trabajos recientes más interesantes en este sentido. De acuerdo a estos informes, la diplomática consideró que «la ausencia de litoral marítimo no es el condicionante económico exclusivo en el aumento de los costos de transporte»; otras regiones interiores alejadas del mar y los puertos también se ven afectados en los costes, como es el caso de Tucumán en Argentina, o Mato Grosso en Brasil. Por el contrario, estos estudios resaltan la importancia de algunos nodos económicos de países sin litoral por su valor estratégico como «corazón terrestre» –*heartland*– de una región concreta, que en el caso sudamericano podría estar en Bolivia o Paraguay. Para Vera Durañona, habría que replantearse el factor exclusivamente negativo de

la mediterraneidad y apostar por una perspectiva de política exterior en la que Paraguay aprovechara su carácter de *heartland* sudamericano.

Para terminar este apartado, lo haremos con otro de los temas de discusión más actuales sobre política exterior paraguaya: la cuestión de Taiwán. Paraguay ofrece apoyo político internacional al país asiático desde 1957, con un acuerdo entre Stroessner y Chiang Kai-shek (emparentados por la retórica anticomunista); ambos se apoyaron mutuamente en esa lucha, y establecieron sólidas relaciones bilaterales que perduran hasta la actualidad (Urdínez, 2018). Según Francisco Urdínez, el denominado «coste Taiwán» (la diferencia entre lo que Paraguay gana a través del apoyo técnico y económico de la isla, y lo que deja de ganar en inversiones y apoyo chino), resulta ser perjudicial para el Paraguay: *«las estimaciones sugieren que China hubiese superado el beneficio taiwanés con creces por la vía de las inversiones y los préstamos»* (Urdínez, 2018: 49). Está claro que Paraguay debe replantearse a corto o medio plazo una de sus políticas exteriores más estables de las últimas seis décadas, pues la pérdida de China como aliado comercial es un coste muy alto para casi cualquier Estado –más aún para uno pequeño como Paraguay–, sobre todo si se tiene en cuenta que la inversión y la relación económica y comercial con Estados Unidos se ha retraído en los últimos años y es previsible que la tendencia continúe con Trump, mientras China ofrece ocupar los espacios dejados por la economía exterior norteamericana (Rojas, 2017).

Planteamientos finales: ¿qué política exterior?

En la historia reciente del Paraguay, no fueron muchos los académicos que detuvieron su interés por lo exclusivamente nacional para poner sus sentidos como investigadores al servicio del análisis de los asuntos exteriores desde una perspectiva genuinamente paraguaya, pero quizá por eso merezca la pena más aún mencionar sus nombres. Grandes intelectuales como Antonio Salum-Flecha –recientemente fallecido–, o el profesor Fernando B. Costantini, han sido importantes estudiosos de la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales de la historia paraguaya; a ellos, es imposible no añadir otros nombres como los de Peter A. Schmitt (por sus estudios sobre los vínculos entre Europa y Paraguay en el siglo XIX), Frank O. Mora y Jerry W. Cooney (por sus trabajos sobre Estados Unidos y el Paraguay), Alfredo Seiferheld (por sus investigaciones sobre los nexos y anclajes del nazismo y el fascismo en Paraguay), o José Luis Simón (por sus análisis de los condicionamientos históricos de la actividad internacional del Paraguay y su política exterior). Más recientes son los trabajos de otros muchos académicos, entre los que destacan Diego Abente Brun

y Fernando Masi, quienes destacan por trabajos sobre el rol regional del Paraguay y la inserción del país en los organismos regionales multinacionales. Sin embargo, a lo largo de la última década se han ido sumando a esta lista más de una veintena de jóvenes investigadores e investigadoras paraguayas orientados al estudio de las relaciones internacionales, la diplomacia y la política exterior, lo cual constituye una importante novedad en este campo, tanto en términos cuantitativos como por la pluralidad de enfoques, intereses y perspectivas, augurando un futuro vibrante en la materia, en un momento histórico en que el intenso proceso de globalización a nivel mundial –que cada día con más intensidad afecta al Paraguay de diversos modos– exigirá del país un buen *músculo* académico e intelectual en materia de relacionamiento exterior si quiere aprovechar de forma óptima sus oportunidades en el escenario internacional. Algunos de estos estudios contemporáneos se encuentran citados en este texto; otros, por estar sus trabajos menos vinculados con el desarrollo de la política exterior paraguaya –tema que aquí nos ha ocupado– no aparecen mencionados, pero no por ello constituyen parte menor del proceso de desarrollo y ampliación del campo de estudio de las relaciones internacionales en Paraguay.

Se extrañan, sin embargo, académicas o académicos paraguayos plenamente preocupados por el desarrollo teórico del campo, sobre todo en su vertiente crítica del sistema internacional que hoy nos engloba y nos afecta de manera cada día más determinante; son escasas las figuras que trabajan en Paraguay desde estas perspectivas y paradigmas de la disciplina, aunque no inexistentes. Esta constituye, probablemente, la asignatura pendiente del Paraguay: una escuela de pensamiento crítico en la teoría de las relaciones internacionales que sea reconocida, dinámica y que forme sólidas redes exteriores.

Se han revisado en el trabajo las características y aspectos concernientes al concepto y perspectivas de la política exterior como política de Estado; con posterioridad, se ha realizado un breve repaso histórico de la política exterior paraguaya de los últimos treinta años y, finalmente, se han abordado algunas cuestiones relacionadas con las posibilidades y condicionantes de la política exterior del país.

Resta sólo proyectar algunos de los debates acerca de la política exterior paraguaya que, con el tiempo, deberían comenzar a tener reflexión y respuesta desde la teoría de las relaciones internacionales. Se sugieren aquí cuatro cuestiones para su debate, pero son muchas las que podrían ser planteadas en este sentido, y quizá muchas más las respuestas posibles.

La primera: en los términos de Sánchez Mateos (2018), ¿constituiría Paraguay –histórica y/o actualmente– un país que podría circunscribirse

en el «macrotipo» de países cuya política exterior es tendente a perpetuar el estatus quo internacional, o por el contrario el Estado paraguayo es un actor internacional con una política revisionista? Y aún más, a nivel global y regional, ¿juega Paraguay el mismo rol en ese sentido, o podríamos circunscribirlo en uno o en otro macrotipo en función de si el análisis es a escala local-regional o si se trata de un estudio de su papel internacional a nivel global? Se trata de preguntas complejas, pues afectan a múltiples esferas de la política exterior y de las relaciones internacionales, pero me recería la pena pensar sobre ello detenidamente, y sería una buena noticia que en un futuro próximo algún estudio abordara estas cuestiones de manera decidida.

Podríamos plantearnos también *qué motiva* la política exterior del Paraguay: ¿se trata de un Estado cuya política exterior se define más bien por sus intereses nacionales en tanto intereses objetivos –económicos, políticos o geoestratégicos–, lo cual constituiría un análisis propio de las perspectivas realistas en relaciones internacionales, o se trata la paraguaya de una política exterior marcada por esa «política de la alteridad» a la que hacía referencia Guillaume (2015)?

En tercer lugar, sería más que conveniente alentar el debate acerca del reposicionamiento del país en la nueva geopolítica mundial, en un mundo acelerado que en opinión de Gustavo Rojas transita «entre la globalización y la desglobalización, entre el liderazgo estadounidense y un emergente mundo postoccidental» (Rojas, 2017: 19). La política de acercamiento político y proyección económica hacia Asia –principalmente China e India– es parte de un proceso imparable en América Latina a medio plazo –aunque Estados Unidos mantiene una importante cuota de influencia–, y en estas circunstancias, ¿debe el Paraguay abrirse con entusiasmo a este proceso globalizador con un nuevo polo en China, construyendo «una política exterior universalista en un mundo que camina a pasos agigantados rumbo al Oriente» como apunta Rojas (2018a: 23), o debe mantenerse en lo posible en los márgenes de esa creciente interacción con el continente asiático y mantener vivas y estables sus clásicas relaciones exteriores con Estados Unidos y sus socios regionales (incluyendo su histórica sintonía política y *pintoresco* acuerdo comercial con Taiwán)? ¿Cómo se insertará Paraguay en el nuevo esquema de pensamiento sobre lo internacional cuando se están dando –desde la primera década del siglo XXI– algunos de los primeros pasos hacia la «superación del americanocentrismo»? Esta idea –«superación del americanocentrismo» (Del Arenal, 2015: 51)– hace referencia a la necesidad de reflexionar sobre lo internacional más allá del papel hegemónico que Estados Unidos tuvo en las Relaciones Internacionales –como

ciencia y como teoría— desde el final de la Segunda Guerra Mundial, siendo una disciplina cuyas corrientes teóricas estuvieron y están dominadas, para Celestino del Arenal (2015) por el curso de la política exterior norteamericana y la posición de Estados Unidos en el mundo.

Para finalizar, se sugiere y se alienta a una reflexión desde la academia del estudio de la política internacional sobre cuál es la razón por la que aún no han calado en Paraguay las perspectivas críticas de la teoría de las relaciones internacionales, cuando estas nuevas interpretaciones de los procesos internacionales tienen décadas de desarrollo en muchas otras escuelas extranjeras.

Bibliografía

Abente Brun, Diego. (2013). «Algunas Reflexiones sobre el Interés Nacional». En *Revista Diplomática*. Vol. 2. N° 3. (pp. 227-234). Julio de 2013.

Abente Brun, Diego. (2018). El Contexto Regional y la Política Exterior Paraguaya. Recensión y Ensayo. En Abente Brun, Diego y Gómez Florentín, Carlos (Eds.) *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*. Asunción: Conacyt.

Arce, Lucas. (2011). «En la búsqueda de una estrategia global: la Política Externa del Paraguay». En *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismos y Desarrollo*. Vol. 6. N° 11. (pp. 105-127). Enero-Junio de 2011.

Brubaker, Roger y Cooper, Frederick. (2000). «Beyond 'Identity'». En *Theory and Society*. Vol. 29. N° 1. (pp. 1-47).

Coronel Correa, Liz Haydee. (2016). *El Servicio Diplomático y Consular del Paraguay. Historia y proyección* (Tesis de Maestría presentada en 2015 al Instituto de Altos Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Nacional). Asunción: MIX.

Costantini, Fernando B. (2012). *Política Exterior del Paraguay*. Asunción: Intercontinental.

Del Arenal, Celestino. (2015). Americanocentrismo y relaciones internacionales: la seguridad nacional como referente. En Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (Coords.) *Teorías de las relaciones internacionales* (pp. 21-60). Madrid: Tecnos.

Fernández Estigarribia, José Félix. (1991). «Perspectivas de cambio de la política exterior paraguaya». En *Estudios Internacionales*. Vol. 24. N° 93. (pp. 42-52). Enero-marzo de 1991.

García-Calvo, Carola. (2010). «El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición y acciones de la política exterior: España 2000-2008». En *Relaciones Internacionales*. N° 13. (pp. 35-63). Madrid, UAM, Febrero de 2010.

Guillaume, Xavier. (2015). «Política exterior y política de alteridad: una interpretación dialógica de las Relaciones Internacionales». En *Relaciones Internacionales*. N° 29. (pp. 205-228). Madrid, UAM, Junio-Septiembre de 2015.

Kenneth Galbraith, John. (1967) *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.

- Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel. (2015). «Interpretando el «Nuevo Rumbo». Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo económico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes». En *Novapolis*. N° 9 (pp. 77-107). Octubre de 2015.
- Lapid, Yosef y Kratochwil, Friedrich. (1996). Revisiting the 'National': Toward and Identity in Agenda in Neorealism? En Lapid, Yosef y Kratochwil, Friedrich (Eds.) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner.
- Maldonado Gómez, Gerardo Miguel Ángel. (2014). «Una aproximación a la defensa del Estado: la diplomacia y el Paraguay, hoy». En *Revista Diplomática*. Vol. 3. N° 4. (pp. 65-74). Junio de 2014.
- Masi, Fernando. (2008). Inserción económica de Paraguay en el mundo. Notas para el debate electoral 2008. En Dionisio Borda (Comp.) *Memorandum para el Gobierno 2008-2013*. Asunción: CADEP.
- Moreno Ruffinelli, José Antonio. (2003). «La política exterior del Paraguay». En *Revista Mexicana de política exterior*. N° 69. (pp. 169-181). Marzo-Junio de 2003.
- Moreno Ruffinelli, José Antonio. (2012). «Paraguay y su Política Exterior». En *Revista Diplomática*. Vol. 1. N° 2. (pp. 15-25). Diciembre de 2012.
- Nickson, Andrew. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Peñas Esteban, Francisco Javier. (1999). «Estándar de civilización. Las historias de las relaciones internacionales». En *Revista Jurídica*, N° 1. (pp. 83-118).
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. (2015). Integración productiva; Paraguay-Brasil; Nuevos Pasos en el Relacionamento Bilateral. En Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomás (Orgs.) *Fronteiras e relações internacionais* (pp. 151-174). Curitiba: Editora Íthala.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. (2017). «Globalización y desglobalización. ¿Dónde se ubica Paraguay?» En *Análisis de coyuntura mensual. Economía y Sociedad*. N° 49. (pp. 16-19). Abril de 2017.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. (2018a). *La emergencia de China en América Latina. Cómo pensar el Paraguay en la Cuenta Asiática del Pacífico*. Observatorio de Economía Internacional – OBEI, Julio de 2018.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. (2018b). «Los Retos de la Política Exterior Paraguaya: Democratización, Desarrollo y Desoccidentalización». En *Análisis de coyuntura. Economía y Sociedad*. N° 59. (pp. 11-13). Julio-Agosto de 2018.
- Sánchez Mateos, Elvira. (2018). *Claves para entender las relaciones internacionales*. Barcelona: Editorial UOC.
- Scavone Yegros, Ricardo. (2012). «Memoria Diplomática: Entrevista a Alberto Nogués». En *Revista Diplomática*. Vol. 1. N° 2. (pp. 167-175). Diciembre de 2012.
- Somers, Margaret R. (1994). «The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach». En *Theory and Society*. Vol. 23. N° 5.
- Urdinez, Francisco. (2018). ¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China? En Abente Brun, Diego y Gómez Florentín, Carlos (Eds.) *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*. Asunción: Conacyt.

Vera Durañona, Ruth. (2017). «Paraguay, el heartland sudamericano. ¿Es la mediterraneidad un determinante negativo?». En *Revista Diplomática*. Vol. 6. N° 7. (pp. 145-157). Agosto de 2017.

Ybarra Fernández, Fabián R. (2018). «Nueva diplomacia pública: una revisión conceptual». En *Revista Diplomática*. Vol. 7. N° 8. (pp. 161-178). Febrero de 2018.

Formación ético-ciudadana: Un imperativo para la educación universitaria del Paraguay

Fecha de Recepción: 20 de mayo de 2018

Fecha de Aprobación: 30 de junio de 2018

Resumen: Las revueltas estudiantiles en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (2008) y en la Universidad Nacional de Asunción (2015) son analizadas teniendo en consideración las políticas públicas implementadas en la educación superior universitaria en Paraguay. Esto, sumado a la realidad sociopolítica en la que se encuentra el país, evidencia la necesidad de una formación ético-ciudadana en la educación superior que considere, como principio de formación, la conciencia social de pobreza y desigualdad existente en la sociedad.

Se considera como una necesidad que no puede ser más pospuesta una educación ético-ciudadana en el sistema de educación superior que adopte, como modelo formativo, la ética situada sustentada en principios y no en contenidos, que tenga en cuenta la realidad social, política, económica y cultural del país.

Palabras claves: formación ético-ciudadana; democracia universitaria; revueltas estudiantiles.

Abstract: The student revolts at the private university “Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción” (2008) and the National University of Asunción (2015) are analyzed taking into consideration the public policies implemented in higher education in Paraguay. This, together with the socio-political reality of the country, evidences the need for an

Francisco Javier Giménez Duarte

Doctor en Filosofía y Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción. Magíster en Competencias y Tecnologías Emergentes para el Aprendizaje y Trabajo en Red: e-Profesor por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria - España. Postgraduado en Reforma Universitaria por la Universidad de Buenos Aires - Argentina. Investigador activo categorizado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay.

ethical and civic education that takes into account the high levels of poverty and inequality existing in the Paraguayan society.

The ethical and citizen training is considered as an urgent matter in the higher education system. It should adopt a model based on principles and not on content, taking into account the country's social, political, economic and cultural reality.

Key words: ethical and citizen training; university democracy; student revolts.



“Educar implica formar la sensibilidad humana para horrorizarse ante la barbarie, ante las injusticias, ante la brutalidad que supone negar a los individuos sus derechos fundamentales”.

(Gentili, 2000: 15)

1. Introducción

La educación superior universitaria es el nivel educativo, aunque no es el único, que forma profesionales. Estos ejercerán la profesión en un contexto determinado por una serie de características sociales, políticas, económicas y culturales. El proceso de formación de los que egresan de las instituciones universitarias se realiza desde perspectivas y fundamentaciones axiológicas. En este contexto, ningún proceso educativo es neutral desde el punto de vista ideológico. La formación en valores éticos y ciudadanos es inherente a la acción pedagógica, en algunos casos es explícita, en otros, subyace bajo criterios, supuestamente, técnicos y neutrales.

Se plantea, como principio, de una formación ética y ciudadana para el subsistema de la educación universitaria, considerar la situación en la que se encuentra el país, desde el punto de vista de la realidad, socioeconómica y política. Las características de esta realidad deben formar parte del debate y la formación ética de los futuros egresados, para revertir la situación de pobreza, miseria y desigualdad en la que se encuentran los ciudadanos.

Las revueltas estudiantiles en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (2008) y en la Universidad Nacional de Asunción (2015), que son analizadas en el artículo, demuestran los valores subyacentes que rigen las gestiones de ambas instituciones y forman parte de la gestión que implementan sus autoridades, pero que los estudiantes organizados, se resis-

ten a aceptar, luchando por un modelo de universidad participativa, crítica y democrática.

Se analizan las documentaciones que contienen las políticas públicas de la educación superior universitaria, desde la perspectiva de la educación ético – ciudadana, la Ley N° 4995 “De Educación Superior, el Libro Blanco de la Educación Superior y la Matriz de Calidad de la Educación Superior elaborada por la Agencia Nacional de Educación y Acreditación de la Educación Superior, para referenciar las propuestas que plantean.

Se propone como necesidad imperiosa, una educación ético – ciudadana que adopte, como modelo formativo, la ética situada sustentada en principios y no en contenidos, que tenga en cuenta la realidad social, política, económica y cultural del país.

2. El escenario paraguayo como el gran aula desafiante para la formación ético-ciudadana

Los últimos datos censales reportan que Paraguay cuenta con 6.953.696 habitantes y su estructura poblacional está configurada por el 50,42% de varones y el 49,58% de mujeres. El 61,32% de la población está concentrado en las zonas urbanas y el 38,68% vive en zonas rurales. El 20,09% del total de la población son menores de 10 años. Respecto de la fuerza productiva y laboral, la población en edad de trabajar representa el 79,91%, la económicamente activa el 62,97% y la económicamente inactiva el 37,03%. Los que conforman la población ocupada es el 94,71% y la desocupación o llamada también desempleo abierto es del 5,29%¹.

En relación con la situación de pobreza, el estudio de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, arrojó que el 26,40% son pobres en el Paraguay, que abarca un total de 1.809.053 personas, cuyos ingresos individuales no logran cubrir el costo estimado para adquirir lo que incluye la canasta básica de consumo. Si desagregamos por zonas a la población pobre, en la rural, se encuentran más de 955.000 representando el 36,22% de los que habitan este sector del país y en la urbana afecta al 20,25% de sus habitantes, que suman un total de 853.000 ciudadanos².

En el contexto de la pobreza, se identifican a aquellos denominados indigentes o pobres extremos, cuyos ingresos mensuales no les permite acceder al consumo mínimo alimentario. Se encuentran en esta situación, es-

1 Véase. Principales Resultados, Encuesta Permanente de Hogares 2017 – Total país. Incluye Boquerón y Alto Paraguay y toda la población indígena.

2 Ídem.

timativamente, 301.000 personas, que representan el 4,36% del total de la población del país. Pero, si consideramos solo aquellos que forman parte de la población de pobres extremos y discriminamos por área, en la rural, afecta al 8,97% de los habitantes que conviven, en esta parte del territorio nacional y al 1,55% de los que viven en la población urbana. Un dato no menor es que, el 78% de los pobres extremos, se concentran en el área rural, llegando a totalizar 236.000 indigentes³.

Según los cálculos realizados del ingreso económico, en promedio por mes, de una familia paraguaya durante el año 2017, se estimó en 5.015.000 guaraníes. Si comparamos los promedios de ingreso mensual según quintiles, el más rico supera 8 veces al quintil más pobre. Si solo tenemos en cuenta el ingreso que proviene de las actividades laborales de toda índole, el promedio por familia se calculó en 4.604.000 guaraníes. Este monto varía, notablemente, al comparar con el quintil del 20% más pobre, cuyo ingreso oscila por los 1.028.000 guaraníes por mes, respecto del quintil del 20% más rico, que orilla los 9.686.000 guaraníes mensuales⁴.

La estimación según Rivero (2000), para que los individuos logren su desarrollo humano y su inserción efectiva al campo laboral, son doce años de estudios como mínimo, es decir, haber egresado del nivel de la educación media del sistema educativo. Al radiografiar nuestra sociedad, nos encontramos con que los años de estudio de la población paraguaya de 25 años y más, es apenas del 8.77 años de escolaridad. Si tenemos en cuenta, la franja etaria de 6 a 14 años que asisten a una institución educativa, es del 97, 22%, mientras que, un 2,78% se encuentran fuera del sistema educativo. Respecto de la población juvenil de 15 a 17 años, los datos reportan que el 78,67%, están estudiando en una institución de enseñanza formal, en tanto que el 21,33% no asiste a ningún establecimiento educativo. Los años de estudio están en relación directa con la mejora del ingreso económico. En la actualidad el promedio de ingreso mensual, entre aquellos con años de instrucción y los que no poseen, es de cuatro a uno⁵.

En relación con la percepción de la ciudadanía paraguaya respecto del funcionamiento del sistema democrático y sus implicancias, como modelo de gobierno que garantice el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales en el proceso de desarrollo humano de los ciudadanos, se identifican una serie de demandas y desafíos que deberá afrontar el sistema educativo formal, en todos sus niveles pero, preferentemente, el de la educación universitaria, que es la instancia que tiene

3 Ídem.

4 Ídem.

5 Ídem.

la responsabilidad política de formar profesionales comprometidos con la sociedad donde desempeñará su actividad laboral, ejerciendo liderazgos políticos, sociales y culturales con valores democráticos, que se involucren desde el ejercicio de su profesión, en coadyuvar en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

La ciudadanía paraguaya, en su gran mayoría, percibe la democracia como el mejor sistema de gobierno en comparación con otros, pero se muestra muy crítica en relación con su funcionamiento y los resultados que genera como beneficio para el país. Su apoyo, sin embargo, a la democracia como modelo teórico y gestión de gobierno es significativo. Asume una postura prudente respecto del desarrollo de la democracia⁶.

El grado de satisfacción de los paraguayos con la democracia es muy bajo, solamente uno de cada cuatro demuestra su complacencia y percibe que la gestión de gobierno favorece, preferentemente, para los beneficios de los sectores poderosos⁷.

La confianza en las instituciones públicas es uno de los requisitos característicos que se considera en la evaluación de la calidad de la democracia, sin embargo, el grado de confianza de la ciudadanía paraguaya respecto de sus instituciones es, considerablemente bajo, comparado con aquellas cuyas características de funcionamiento no son democráticas, como la iglesia, las fuerzas armadas y la policía. Estas tres instituciones caracterizadas por la obediencia y la verticalidad en su gestión, gozan de mayor confianza de la ciudadanía⁸.

Otro de los indicadores de la calidad de la democracia se vincula con los conflictos que se dan entre ricos y pobres, empresarios y trabajadores. Respecto del conflicto entre los que representan el poder económico y los que menos recursos económicos poseen, prácticamente siete de cada diez de nuestros conciudadanos consideran que existe un fuerte conflicto entre

6 Véase los resultados del Latinobarómetro del año 2017, donde 76 de cada 100 encuestados, respondió que la democracia es el mejor sistema de gobierno, sin embargo solo 7 de 100, dicen que se gobierna para el bien de todo el pueblo. A pesar de esta percepción negativa, el 59% apoya la democracia. Respecto del desarrollo de la democracia en una escala del 1 al 10, donde 1 es no democrático y 10 totalmente democrático, a Paraguay se le ubica con un 4,8.

7 Véase los resultados del Latinobarómetro del año 2017, en relación con la satisfacción de la democracia, donde en Paraguay, solamente 23 están satisfechos con la democracia y 88% percibieron que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

8 Véase los resultados del Latinobarómetro del año 2017, confianza en las instituciones en Paraguay: iglesia 77%, fuerzas armadas 40%, policía 21%, institución electoral 17%, poder judicial 15%, gobierno 16%, congreso nacional 10% y partidos políticos 12%.

estas dos clases sociales. También la percepción de conflicto entre los empleadores y los obreros, en el Paraguay es muy alta⁹.

La democracia no podrá consolidarse mientras la corrupción siga siendo uno de los grandes flagelos en la administración de la cosa pública, a tal punto que forma parte de nuestro modus operandi: “ [...] *la existencia en la sociedad paraguaya de una pronunciada disposición a actuar al margen de las normas resulta bastante fácil de percibir. En verdad, es recurrente en ella, y en especial en los factores de poder, la tendencia a la anomia, en general y a la ilegalidad, en particular*” (Mendonca, 2005: 38). El ciudadano paraguayo percibe que en la gestión de sus instituciones públicas la corrupción está impregnada y representa uno de los principales mecanismos de su funcionamiento¹⁰.

Si admitimos que es impensable el gobierno de la democracia sin los partidos políticos y focalizamos nuestra mirada hacia las organizaciones políticas de nuestro país, identificamos que ellas no gozan de la credibilidad y la confianza de la ciudadanía. En una investigación se preguntó a los encuestados si, “*los partidos políticos en el Paraguay buscan con honestidad y eficacia el mejoramiento del país, solo un 27,3% de la ciudadanía declaró estar de acuerdo, mientras que un mayoritario 35,5% rechazó la afirmación (los restantes asumen una posición intermedia)*” (Lachi y Rojas Scheffer, 2018: 26). Y, la cuestión se agrava cuando se trata de la valoración ciudadana hacia los partidos políticos porque 4 de cada 10 electores rechaza el sistema político partidario nacional y si consideramos solo a los electores del Departamento Central, aumenta el rechazo a 6. (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

Un dato no menor es que, según el padrón nacional el electorado juvenil representa un porcentaje importante y significativo, teniendo en cuenta que, “*[...] la franja etaria 18-29 años representa casi una tercera parte del electorado paraguayo*”. (Lachi y Rojas Scheffer, 2018: 29). Sin embargo, más de la mitad de los jóvenes de entre 18 a 24 años de la población del país tienen una baja valoración, acentuándose si solo consideramos, aquellos que habitan el Departamento Central porque solo manifestaron confianza el 22,5%, hacia los partidos políticos (Lachi y Rojas Scheffer, 2018). En este contexto, no podemos dejar de interrogarnos: ¿cómo conseguiremos consolidar nuestra democracia con base en el sistema de partidos?

9 Véase los resultados del Latinobarómetro del año 2017 referidos a la percepción del conflicto entre ricos y pobres en Paraguay, donde el 68% afirma que es muy fuerte. Respecto del conflicto entre empresarios y trabajadores, solamente 36 de cada 100, cree que no hay conflicto.

10 Véase los resultados del Latinobarómetro del año 2017, cuando se preguntó cuánta corrupción cree que hay en Paraguay, en una escala del 0 a 10 donde 0 significa nada y 10 mucha. Arrojó los siguientes datos: en el Gobierno 7,7 – en Municipalidades 7,5 – en el Congreso Nacional 7,4 – en los Sindicatos 7,2 – en los Tribunales de Justicia 7,5 – en las grandes Empresas 7,2.

La educación ciudadano-democrática, en términos de la enseñanza dentro del sistema educativo formal, está considerada como una de las estrategias más importantes para lograr el aprendizaje de la democracia. A mayor cantidad de años de estudio dentro del sistema escolar, las probabilidades de discernimiento del ejercicio de la ciudadanía son mayores. En un estudio se demostró que, “[...] el 51,5% de los afiliados que poseen solamente estudios básicos se demuestran (sic) altamente fieles a las decisiones de las élites partidarias, el porcentaje se reduce a 38,8% en el caso de los que cuentan con estudios universitarios”. (Lachi y Rojas Scheffer, 2018: 71).

En nuestro país la identificación partidaria está en relación directa con la intención de los votos, sobre todo, en los partidos tradicionales¹¹. Como una de las consecuencias de esta identidad, el elector paraguayo está convencido que, si accede al poder el partido por el cual votó, este debe priorizar las necesidades de sus adherentes partidarios por encima de cualquier otra demanda ciudadana (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

El sistema prebendario y clientelar que caracteriza a nuestra cultura, estructura y práctica política, lejos de superarse en estos veintinueve años de proceso democrático en el país¹², sigue consolidándose. El electorado percibe y comprende a los partidos políticos como una organización que está obligada a prestarle asistencia a sus necesidades particulares, por encima de lo que se establece en la política pública. (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

El debate ideológico en un sistema y convivencia democráticos es de trascendental importancia porque la ideología determina nuestra comprensión del mundo y la manera de actuar y relacionarnos con los demás. Desde esta perspectiva, “*Las ideologías son capaces de dotar de normas, principios y formas de conducta*”. (Lachi y Rojas Scheffer, 2018: 169). Nada cambiará en nuestra sociedad, si no ponemos en perspectiva nuestras ideologías a través del debate y adoptando como medio, la educación formal, sobre todo la universitaria. Los temas sociales, ético-políticos y económicos que están, directamente, vinculados con las cuestiones y responsabilidades del Estado, cuyas decisiones están sustentadas en ideologías, en estos últimos tiempos en nuestro país, ameritan ser analizados (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

11 Lachi y Rojas Scheffer (2018) demostraron que entre los afiliados de los dos partidos tradicionales (Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico) presentan la misma correlación y tendencia entre intensidad y de la identificación partidaria e intención de voto. Además, lo recuerdan estos investigadores que los afiliados de estos dos partidos representan el 75% del electorado paraguayo.

12 Para el cálculo de los años del proceso democrático se consideró desde el derrocamiento de la dictadura en el año 1989 hasta el 2018.

3. Las crisis en las Universidades: Católica Nuestra Señora de la Asunción y Nacional de Asunción

Se identifican varias crisis, tanto en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, como en la Universidad Nacional de Asunción, desde la década de los 90, en adelante (Alessandro, 2016). Desde mi parecer, dos son las más significativas desde la perspectiva ético-ciudadana, a- Por el impacto que tuvo en la opinión pública; y, b- Por los logros que consiguieron los estudiantes.

La crisis en la Universidad que administra la Conferencia Episcopal Paraguaya, se desató, inicialmente porque la elaboración y aprobación de los nuevos estatutos¹³ fueron de manera inconsulta, con la comunidad universitaria que incluye al cuerpo docente, al estamento estudiantil y al personal administrativo.

El Centro de Estudiantes y la Asociación de Profesores de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, desde el año 2005, venían reclamando a la Conferencia Episcopal Paraguaya, como máxima instancia jerárquica de la Universidad, con respecto a la elección de las nuevas autoridades, que según el nuevo estatuto, serán elegidas por la Asamblea General Ordinaria de la Conferencia Episcopal Paraguaya, durante el mes de marzo de 2008¹⁴.

El problema para los estudiantes y docentes de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, no fue simplemente la marginación del Demos Universitario, del proceso de elaboración y aprobación de los nuevos estatutos, sino el nombramiento de José Antonio Moreno Ruffinelli, como nuevo rector de la Universidad. En un comunicado a la sociedad y a los obispos del Paraguay, los estudiantes manifestaban:

“Vemos con preocupación que los señores obispos exhiben una profunda contradicción, incluso en el argumento principal que muestran para defender sus elecciones de autoridades: probidad de vida y valores cristianos. Prueba de ello es, como la sociedad entera pudo darse cuenta, el caso de la elección para el cargo de rector de José Antonio Moreno Ruffinelli, autor de la Ley 209 y responsable intelectual de la desaparición, muerte y tortura de miles de paraguayos y paraguayas”¹⁵.

13 Las modificaciones de los estatutos sociales de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, fueron aprobadas por la Conferencia Episcopal Paraguaya y luego por la Presidencia de la República mediante el decreto N° 11739 en fecha 18 de enero de 2008. Véase: <http://www.uca.edu.py/1904>. Consultado el 14 de julio de 2012.

14 Véase <http://www.uca.edu.py/1904>. Consultado el 14 de julio de 2012.

15 Los estudiantes atribuyen a los obispos la crisis de la Universidad Católica. ABC Digital – Lunes 25 de Agosto de 2008. Disponible en: <http://esp.abc.com.py/2008-08-25/articulos/444594/los-estudiantes-atribuyen-a-obispos-la-crisis-de-la-universidad-catolica>. Consultado el 15 de julio de 2012.

Algunos comunicados que circulaban en las redes sociales, describían los antecedentes académicos, profesionales y los cargos que llegó a ocupar durante la dictadura, el nuevo Rector elegido y nombrado. Señalaban que,

“Ruffinelli tiene un vasto currículo de carrera como militante stronista. Fue el mejor egresado de la Escuela Nacional de Guerra en 1976, en plena época del Operativo Cóndor, pacto entre las dictaduras de la región que dejó más de cien mil víctimas en toda América Latina. Fue Embajador paraguayo ante la República Federativa de Brasil en 1977, durante el periodo de consolidación del Tratado de Itaipú, que ha justificado el despojo del recurso hidroeléctrico perteneciente al pueblo paraguayo, a favor del Brasil. Fue coautor de la trágica ley 209, llamada “De defensa de la paz y la democracia”, que fungió como marco normativo para las represiones, torturas y desapariciones del tiempo dictatorial¹⁶.

El nombramiento del nuevo Rector, movilizó desde el 25 de junio de 2008, inicialmente a unos veinte estudiantes que tomaron primero la rectoría de la universidad y luego el aula magna dejándolas inhabilitadas¹⁷. Luego fueron sumándose más estudiantes, hasta lograr el apoyo de docentes y asociaciones civiles. El 28 de junio de 2008, continuaba la medida de fuerza de los estudiantes y, al mismo tiempo, se conformó un grupo integrado por estudiantes, profesores, egresados, miembros de la comisión de derechos humanos y miembros de la comisión de familias de víctimas de desaparecidos durante la dictadura, quienes peticionaron a los obispos, dejar sin efectos, la vigencia de los estatutos que aprobaron y el nombramiento del nuevo Rector¹⁸.

La medida de fuerza emprendida por los estudiantes se vio sorprendida por una brutal represión protagonizada por guardias privadas de la Universidad Católica, en contra de los manifestantes. Los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos se hicieron eco de la agresión física de la que fueron víctimas los estudiantes.

16 Otra Universidad es posible // Contra la Dictadura y por la Democracia a los que aportaron al régimen stronista CÁRCEL! Miércoles 02 de julio de 2008. Disponible en: http://catarsisfeminista.blogspot.com/2008_07_01_archive.html. Consultado el 15 de julio de 2012.

17 Cfr. Estudiantes paraguayos marcharon en silencio por las víctimas de la dictadura. MERCOSUL & CPLP. 15 de julio de 2008. Disponible en: <http://mercosulcplp.blogspot.com/2008/07/estudiantes-paraguayos-marcharon-en.html>. Consultado el 17 de julio de 2012.

18 Véase. Paraguay: crisis entre alumnos de Universidad Católica y la Conferencia Episcopal. Nuevo Rector está vinculado al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner. Periodismo cristiano. 07 de julio de 2008. Disponible en: <http://elperiodismocristiano.wordpress.com/2008/07/08/paraguay-crisis-entre-alumnos-de-universidad-catolica-y-la-conferencia-episcopal-nuevo-rector-estuvo-vinculado-al-regimen-dictatorial-de-alfredo-stroessner/> Consultado el 17 de julio de 2012.

Ante los hechos represivos contra estudiantes por reclamar su participación, como parte del Demos Universitario en los asuntos de la gestión universitaria y por manifestar su desacuerdo con el nombramiento de un Rector, cuya actuación profesional y política estuvieron directamente vinculadas con la dictadura militar, que padeció nuestro país durante treinta y cinco años, algunas organizaciones sociales¹⁹ emitieron comunicados de apoyo a los estudiantes y rechazaron de manera categórica la represión, a la que fueron sometidos.

La lucha de los estudiantes antes que sea menguada por la agresión física, decidieron cerrar los accesos al predio de la sede central de la Universidad Católica, anunciando que sería en forma indefinida. Mantuvieron cerrada la universidad, como medida de fuerza extrema, por varios días²⁰.

La Conferencia Episcopal Paraguaya dio a conocer un comunicado de prensa, sentando postura institucional respecto de todo lo acontecido,

19 El comunicado que diera a conocer a la ciudadanía en fecha 01 de julio de 2008 el Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización no gubernamental que realiza sus actividades en el marco de las ciencias sociales, lleva el título de: «Oscurantismo Universitario y Retroceso Democrático». El comunicado señalaba tres cuestiones:

a) Su profunda preocupación por los sucesos que sacuden actualmente a la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (UC), casa de estudios de larga tradición y rol fundamental en la formación de profesionales e intelectuales del Paraguay. El nombramiento de José Antonio Moreno Ruffinelli como rector de esta casa de estudios representa un grave revés en el difícil proceso de construcción democrática y un acto irresponsable de impunidad social y política para quienes han actuado en contra de los derechos humanos y de manera antidemocrática y totalitaria. Moreno Ruffinelli tuvo vinculación y responsabilidad política con el régimen dictatorial que por largo tiempo asoló a nuestro país y, por tanto, es cómplice de violaciones a los derechos humanos que el Paraguay aún debe reconocer, reparar y comprometerse a no repetir. Aun tratándose de una institución privada, la decisión de las autoridades de la UC es una afrenta para la ciudadanía democrática y afecta a la comunidad académica, profesional y a toda la sociedad paraguaya.

b) Su adhesión a la lucha emprendida por sectores estudiantiles de la UC, quienes al formular demandas dirigidas a revisar el modelo de universidad que se les ofrece e impone, y al rechazar el nombramiento de Moreno Ruffinelli como rector, se posicionan como actores de su propio proceso de formación y como ciudadanía activa que no acepta el retorno al oscurantismo universitario, social y político. Por tanto, precisan y merecen el decidido apoyo de las organizaciones e instituciones que desde la sociedad civil hacemos, de diversas maneras, esta misma lucha.

c) Su repudio a la represión violenta sufrida por estudiantes en la madrugada del 01 de julio, por parte del personal de seguridad de la UC. Resulta inadmisibles que una institución universitaria permita y aliente hechos de esta naturaleza, que sólo pueden recordar a los tenebrosos tiempos de la dictadura. En un tiempo de cambios políticos alentadores, la UC muestra de esta manera que camina a contramano de la historia, y que precisa reorientarse para aportar a una sociedad democrática, justa y plural.

20 Cfr. Los estudiantes de la católica cerraron en forma indefinida la universidad. ABC Digital. Miércoles 02 de julio de 2008. Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2008-07-02/articulos/429165/los-estudiantes-de-la-catolica-cerraron-en-forma-indefinida-la-universidad>. Consultado el 19 de julio de 2012.

“Los Obispos en Asamblea han evaluado las declaraciones de los Estudiantes de Filosofía, del nuevo Rector y los testimonios de aprobación de los Centros de Estudiantes de las Facultades de Asunción y de las Sedes Regionales del Interior y, habiendo discernido acorde a la Doctrina de la Iglesia Universal en su documento “Ex Corde Ecclesiae” sobre las Universidades Católicas y considerando que la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” es creación y propiedad de la Conferencia Episcopal Paraguaya, han decidido mantener la vigencia de los Estatutos y ratificar el nombramiento del nuevo Rector. En consecuencia de todo lo evaluado, la CEP juzga que no existen razones suficientemente valaderas para dejar sin efecto los Estatutos aprobados y para interpretar como un “blanqueamiento” de la historia pasada personal del nuevo Rector”²¹.

Finalmente, el miércoles 09 de julio, José Antonio Moreno Ruffinelli en una carta dirigida al presidente de la Conferencia Episcopal Paraguaya, monseñor Ignacio Gogorza, dimite del cargo de rector elegido y nombrado de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. El Presidente de la máxima instancia episcopal, acepta la renuncia e inmediatamente comunica a los estudiantes, docentes y a la opinión pública²².

Dos son las cuestiones que se pueden deducir en relación con todo lo acontecido en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, a- La desconsideración de las autoridades de la Conferencia Episcopal Paraguaya, hacia la participación democrática de la comunidad académica –Demos Universitario (estudiantes, docentes y personales administrativos)– en las decisiones y gestiones institucionales de la Universidad; y, b- Los nuevos tiempos que estaba experimentando el país²³ y, en este contexto, el nombramiento de una persona a quien se atribuyó responsabilidad intelectual y moral con la dictadura militar.

La lucha estudiantil en la Universidad Católica, puede sintetizarse, como una disputa entre dos modelos: un modelo autoritario y represivo, representado por las principales autoridades, manifestado en las decisiones de aprobación de los estatutos y en la elección del nuevo rector, en contrapo-

21 Paraguay: crisis entre alumnos de Universidad Católica y la Conferencia Episcopal. Nuevo Rector está vinculado al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner. Periodismo cristiano. 07 de julio de 2008. Disponible en: <http://elperiodismocristiano.wordpress.com/2008/07/08/paraguay-crisis-entre-alumnos-de-universidad-catolica-y-la-conferencia-episcopal-nuevo-rector-estuvo-vinculado-al-regimen-dictatorial-de-alfredo-stroessner/> Consultado el 20 de julio de 2012.

22 Cfr. Renuncia Moreno Ruffinelli a su designación como rector de la UC. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Campus de Asunción. 09 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.uca.edu.py/2641>. Consultado el 20 de julio de 2012.

23 Los nuevos tiempos refiere a la elección de Fernando Lugo como presidente de la República en 21 de abril de 2008.

sición con un modelo democrático, participativo y pluralista, que reclamaban y defendían los estudiantes, como integrantes del Demos Universitario.

La lucha estudiantil en la Universidad Nacional de Asunción ha sido constante desde el inicio del periodo democrático y tuvo como principal eje, exigir mayor participación en la gobernanza de la Universidad. La más significativa, teniendo en cuenta, el impacto que causó en la sociedad y los logros que consiguieron los estudiantes, fue la que se conoció como la movilización #UNA NO TE CALLES. Este slogan, “[...] *significa más que solo el silencio ante hechos concretos de corrupción; la consigna reviste el desafío de superar el miedo y la apatía instauradas en la Universidad Nacional de Asunción a fuerza de desinformación intencionada, las amenazas constantes y las represalias materializadas a través de sumarios, suspensiones, expulsiones o varias medidas administrativas irregulares en perjuicio de aquellos estudiantes o docentes que se animaran a pensar diferente o, inclusive, pronunciarse públicamente*”. (Krug, 2016: 9).

El origen de #UNA NO TE CALLES como integración y coordinación de los distintos centros de estudiantes, fue la denuncia contra la elección del rector Froilán Peralta y el manejo corrupto de su administración, al frente del Rectorado de la Universidad, con un sistema prebendario que adoptó en el manejo y control del Consejo Superior Universitario (Alessandro, 2016).

La movilización estudiantil que congregó a estudiantes secundarios y universitarios que se realizó en setiembre de 2015, marcó un hito en la historia de las organizaciones estudiantiles. Aquella marcha pacífica por las calles de Asunción con un propósito definido y formal que plantearon los estudiantes secundarios a la ministra de Educación Marta Lafuente y, donde aparentemente los universitarios fueron meros adherentes a la marcha, sin embargo, representó el inicio que los condujo a la ocupación y el control del Campus de la Universidad Nacional de Asunción.

Las denuncias de los presuntos hechos de corrupción contra la administración del Rector de la Universidad centenaria de nuestro país, fueron realizadas por los estudiantes organizados con anterioridad a la movilización denominada primavera estudiantil²⁴, pero fueron las publicaciones, de manera sistemática a través de una investigación periodística, realizadas por

24 Achucarro, Ferreira, Ayala, Portillo (2016) sostienen que, “En los últimos años, 2014 – 2015, hubo una serie de denuncias y protestas aisladas y dispersas, que no pudieron trascender ya que aún no había experiencia organizativa ni posibilidades de acceso a las instancias de decisión, o bien la forma disgregada y superficial de presentar los casos no permitió una comprensión más estructural y mayor articulación entre los estudiantes”. (Revista Acción, p. 21, N° 362).

el diario Última Hora y las columnas de opinión en la prensa escrita, las que amplificaron las denuncias y generaron adhesión de la ciudadanía.

El epicentro de la movilización fue la toma y el control del Rectorado que se encuentra en el Campus, ubicado en la ciudad de San Lorenzo, declarada como sede central de la Universidad Nacional de Asunción, sin embargo, se realizaron también movilizaciones en Universidades regionales públicas del interior del país²⁵.

Las movilizaciones de los estudiantes de las distintas universidades públicas del país tuvieron como centro de la crítica, “[...] *el hartazgo ante los abusos del poder, maltrato y violencia de las autoridades y ciertos docentes y la corrupción, nepotismo, tráfico de influencias y falta de democracia de los mismos que derivan en la precariedad y mediocridad de la educación impartida*”. (Achucarro, Ferreira, Ayala, Portillo, 2016: 22).

Los estudiantes organizados y movilizados, en la medida en que se enteraban de los detalles de los manejos administrativos de sus universidades e identificaban las influencias político-partidarias, pudieron dimensionar que los problemas de sospechas de corrupción que denunciaban y la protección de la que gozaban las autoridades denunciadas, trascendían la frontera del ámbito universitario²⁶.

El diseño y la estrategia de la lucha estudiantil implementada en el Campus de la Universidad Nacional de Asunción, fue eficaz porque desde sus inicios pudieron sortear las dificultades que iban emergiendo, que fueron de toda índole²⁷.

El papel de la prensa escrita, radial y televisiva fue de trascendental importancia para el logro de los objetivos de los estudiantes, porque estuvieron reportando las novedades que se sucedían a partir de las decisiones que iba adoptando el movimiento #UNA NO TE CALLES. Las informaciones de los medios de comunicación facilitaron la adhesión de más estudiantes y, sobre todo, la conciencia de la sociedad. El apoyo fue concreto porque, *“La ciudadanía se volcó a demostrar su solidaridad activa con la lucha estudiantil acercando todo tipo de elementos necesarios para acampar, desde agua, alimentos, medicamentos, carpas. Eran personas particulares y varias empresas”*²⁸.

25 Ídem, afirman que, “hubo levantamientos estudiantiles en la Universidad Nacional de Caa-guazú (UNCa), la Universidad Nacional del Este (UNE), la Universidad Nacional de Itapúa (UNI), sede Natalio y en la sede de la UNA de San Pedro”. (Revista Acción, p. 21, N° 362).

26 Ídem.

27 Véase Revista Acción N° 359 de 2011.

28 Véase Editorial de la Revista Acción N° 359 de 2015, pág. 6.

La crisis en la Universidad Nacional de Asunción se agudizaba, y en ese contexto, el órgano rector de la educación superior en el Paraguay²⁹ decide intervenir, pero los estudiantes movilizados se opusieron,

“Nosotros decidimos no reconocer al Consejo Nacional de Educación Superior y rechazar totalmente la intervención a la Universidad Nacional de Asunción que había dispuesto este ente. Estábamos convencidos de que si llegaban a introducirse dentro de nuestra Universidad perderíamos la oportunidad de reformarla. Nos reafirmamos así en la Asamblea Interestamental de la Universidad Nacional de Asunción de más de 2000 participantes en donde de manera unánime rechazamos la intervención”. (Guillén, 2016:183).

Ante la decisión de la Asamblea Interestamental, la institución rectora de la educación superior, tuvo que rever su decisión y exigió a la Universidad Nacional de Asunción que elabore un plan de acción, donde presente la solución a la crisis suscitada. Esta solicitud fue aceptada por las organizaciones estudiantiles (Guillén, 2016).

La protesta y movilización estudiantil liderada por #UNA NO TE CALLES logró, lo que nunca antes en la historia de la educación universitaria del país, se había conseguido³⁰. La repercusión de esta organización, no se circunscribió solo a la Universidad Nacional de Asunción, sino trascendió en las Universidades públicas del interior, donde también llegaron los cambios. El resultado de las movilizaciones estudiantiles, arrojó la renuncia de,

“[...] 2 rectores, 3 vicerrectores, 7 decanos, 5 vicedecanos y unos 38 altos funcionarios. Además hay 43 funcionarios procesados y 5 en la cárcel. Según el informe de gestión del nuevo rector, Abel Bernal, las movilizaciones dejaron en la Universidad Nacional de Asunción un total de 306 renuncias y un ahorro de G. 1.355.000.000 al mes. La Fiscalía imputó a 52 personas por la repartija de rubros docentes”. (Achucarro, Ferreira, Ayala, Portillo, 2016: 20-21).

La lucha de los estudiantes de las universidades públicas en torno de la organización #UNA NO TE CALLES, puede sintetizarse en la exigencia de la participación democrática del estamento estudiantil en el gobierno de la Universidad y la necesidad imperiosa de transparentar la gestión administrativa y académica de las instituciones.

29 En virtud de la Ley N° 4995 “de Educación Superior”, el Consejo Nacional de Educación Superior es el órgano rector de la educación superior en el Paraguay.

30 Se hace referencia a la destitución de las autoridades académicas como resultado de la revuelta estudiantil.

4. Necesidad educativa: la formación para la convivencia desde la participación ciudadana

En los debates de estas tres últimas décadas, en los distintos ámbitos, se insistieron en las demandas y en los desafíos de la educación, pero no en las necesidades de los sujetos que configuran la comunidad educativa. Las demandas y los desafíos se imponen al sistema educativo desde distintas corporaciones internacionales³¹, en nombre de las competencias profesionales, sin las cuales, afirman que los individuos no lograrían su desarrollo humano, mientras que, las necesidades educativas están determinadas por las situaciones que genera el propio escenario (sociedad – sistema educativo – institución educativa), donde se enseña y se aprende.

Una de las necesidades imperiosas de la educación, pero que generalmente no forma parte de los discursos pedagógicos, ni los diseños curriculares, es la formación para la convivencia. La educación en el siglo XIX, comprendida como proceso de escolarización tuvo como una de sus finalidades más importantes: la socialización, es decir, la educación pública como responsabilidad del Estado que garantiza su gratuidad y obligatoriedad, con el fin de preparar a los individuos para su integración a la sociedad. Esta tarea de socializar, es el aprendizaje para convivir con los otros.

La mayor legitimación de la educación como acción pedagógica, es la preparación de los estudiantes para la convivencia. Si la educación en su acepción de enseñanza, tiene como fin último, la formación para vivir con otros (convivencia), no podemos dejar de interrogar, sobre qué (contenido) valores, se sustentará el proceso formativo.

La finalidad de la educación como proyecto político y acción pedagógica, en toda su historia, no ha sido y no es neutral. En este sentido,

“Enseñar a convivir es, en realidad, una compleja construcción ideológica, donde es posible discernir tanto la función integradora de la ideología, en tanto representación colectiva compartida, como la función de legitimación del plus de poder, que pide la autoridad social, y de ocultamiento o encubrimiento de intereses particulares, para legitimar el dominio”. (Cullen, 2005: 210).

La enseñanza de la convivencia, desde la perspectiva de Cullen (2005), puede tener tres connotaciones: a- Lograr que los individuos se integren a la sociedad desde unos valores presentados como naturales y, por ende, compartidos por todos y que son necesarios para un relacionamiento sin conflictos; b- Cuestionar los valores que legitiman el comportamien-

31 Como por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por citar algunos organismos que definen los desafíos de los sistemas educativos.

to colectivo de los ciudadanos y que son necesarios para el poder social; c- Convencer que los valores que rigen hoy la conducta de las personas es un imperativo ético y debe ser de interés para todos.

El discurso como la acción pedagógica, normalmente, cuando se refiere a la educación para la convivencia, parte de unas reglas establecidas para convivir, que regulan el modo de ser manifestado en la conducta de los individuos y que son, generalmente, definidos por un grupo hegemónico que disputa y ejerce el poder en la sociedad.

Enseñar a convivir no debe remitirse, simplemente, al aprendizaje de las normas y pautas de comportamiento vigentes en la sociedad, sino debe facilitar, “[...] *conocer las reglas de la convivencia, tener actitudes racionales, cognitivas, críticas frente a las mismas reglas*”. (Cullen, 2005: 211). En este sentido, el planteamiento es una educación ciudadana cuyo principio se sustente en el concepto de la justicia social, donde se analice y critique los conocimientos y realidades sobre la sociedad. Este proceso pedagógico debe considerar, a- la Declaración Universal de los Derechos Humanos; b- los principios y derechos que rigen una convivencia democrática como garantía de una justa convivencia, y; c- los derechos que nos permiten participar activamente en la vida pública, para denunciar las exclusiones que legitiman el orden social vigente.

De acuerdo con el planteamiento, la finalidad de la enseñanza de la convivencia implica la participación activa de la ciudadanía, en los asuntos públicos. La responsabilidad de los sistemas educativos es delimitar los alcances y las limitaciones del ejercicio de la ciudadanía. Pero, ¿qué significa la ciudadanía en el siglo XXI? El Grupo de Investigación en Educación Intercultural define la ciudadanía, GREDI:

“[...] como un conjunto de principios y prácticas que se aprenden y que capacitan a la persona para participar activamente en la vida pública; para crear comunidad y desarrollar un sentido de pertenencia cívica que facilita hablar desde el “nosotros”, poniendo en juego valores, ideales y objetivos democráticos compartidos, viviendo la diversidad cultural como riqueza y oportunidad de libertad, con una predisposición crítica ante la sociedad que contribuya a recrearla permanentemente en términos de equidad y solidaridad”. (Marín, 2010: 24).

Dos características distintivas se infieren de la definición de ciudadanía acuñada por GREDI (2010). Una, la *activa y responsable* que significa, el involucramiento en la esfera pública que solo puede lograrse con una formación que trabaja la conciencia ciudadana para desarrollar y asumir responsabilidades, con base en los derechos y obligaciones constitucionales y legales democráticos, que garantizan la participación. Otra, la *crítica e*

intercultural que es la formación de la ciudadanía con criterios incluyentes, basado en el empoderamiento de los grupos más vulnerables de la sociedad, generando oportunidades de acceso y desarrollo del conocimiento, para construir entre todos la justicia social.

Si consideramos las características de ciudadanía del GREDE (2010), que debe desarrollar la educación y la comparamos con los sistemas democráticos actuales, identificamos, por un lado, el deber ser (lo ideal), y por otro, el ser (lo que es). Es decir,

“[...] tenemos una democracia sin ciudadanos. O con ciudadanos cuyos deberes de ciudadanía se limitan al pago obligado de impuestos y a hacer uso del derecho al voto. El ciudadano se concibe a sí mismo como sujeto de derechos, pero no como sujeto de deberes”. (Camps, 2007: 18).

La ciudadanía no es simplemente, ni se agota en lo que la ley faculta a un individuo, otorgándole derechos y exigiéndole responsabilidades. Se debe superar esta concepción formal de ciudadanía que adoptan los sistemas educativos, para la enseñanza de la convivencia democrática. El aprendizaje de ciertos derechos consagrados en las distintas formas jurídicas, que se transmiten a los individuos dentro de un sistema educativo, no les convierte en ciudadanos. En todo caso, conoce sus derechos ciudadanos y la contribución de la educación, sería como un medio de difusión, socialización y concientización. El desconocimiento de los derechos que tienen los individuos, que están fuera del sistema educativo, no les niega su condición formal-jurídica de ciudadanos. La ciudadanía es un ejercicio que,

“... se considera una dimensión que excede lo meramente formal (la esfera de los derechos legalmente reconocidos) para vincularse de modo indisoluble a un tipo de acción social. La ciudadanía es, de esta manera, el ejercicio de una práctica indefectiblemente política y fundamentada en valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el respeto a la diferencia, la solidaridad, la tolerancia y la desobediencia a los poderes totalitarios”. (Gentili, 2000: 31-32).

La institución educativa es un espacio ideal para el aprendizaje de la convivencia, desde el ejercicio de la participación ciudadana, porque en ella, no solo se transmiten valores, normas y derechos, sino además se practican. La necesidad educativa es superar el modelo de formación para la convivencia, que caracteriza a nuestro sistema educativo, sobre todo el universitario, que tiene como matriz la obediencia y la sumisión, donde la autoridad no se puede ser cuestionada ni criticada (Alessandro, 2016). La educación para la convivencia que se debe desarrollar en el Paraguay, en cambio, ha de caracterizarse por la participación activa de todos los estamentos académicos, donde el concepto de autoridad sea horizontal.

5. Pensar qué formación ética para la educación universitaria

Generalmente, los términos de ética y moral, son utilizados como si fueran sinónimos, sin embargo, refieren a campos distintos y diferentes. La ética pertenece al ámbito de la filosofía y estudia la moralidad. Mientras que, la moral se caracteriza por prescripciones referidas a los modos de vivir y actuar, de manera determinada. En este contexto, “[...] *la moralidad se configura por los valores, normas y derechos que un individuo o grupo reconoce como propios y afirma en su práctica*”. (Gentili, 2000: 33).

El abordaje de la ética, distingue dos tipos de reflexión: la *ética prescriptiva* que se ocupa del análisis de los argumentos de lo que debemos hacer, el deber ético, en tanto que, la *ética descriptiva* parte de los hechos morales, tal como se muestran en la convivencia social para analizar la visión que tienen las personas, los colectivos sociales e inclusive, las instituciones. La ética es la sistematización de la moral, según Gentili (2000), para pensar a través del análisis y la crítica de los juicios morales de valor.

Por qué se instaló la importancia de la formación ética, desde la década de los 90 en las reformas educativas de América Latina (Cullen, 2004). Fundamentalmente porque, “... *se la usa como la referencia general para identificar el origen de la crisis social, cultural y económica que nos toca vivir. Su presencia se invoca para responder: ¿por qué tenemos el país que tenemos?; ¿por qué vivimos en una sociedad tan injusta y desigual?*” (Kohan, 2000: 123). Si desde la educación, se quiere transformar la sociedad, que fue el objetivo de las reformas educativas implementadas en los 90, hay que considerar la crisis en la que se encuentra inmersa. Y, una de las referencias para identificar la crisis, es el criterio ético, por eso la formación ética formó parte de sus principales pilares.

Las reformas educativas desarrollaron la educación ética, en el contexto de la ciudadanía, de ahí la denominación de formación ética y ciudadana, que tenía tres propósitos formativos: a- Aprender a convivir conforme a las reglas establecidas para la convivencia democrática, b- Asumir la responsabilidad de las implicancias del ejercicio de la ciudadanía, y; c- Practicar la tolerancia como un modo de vivir democrático. Estas finalidades convirtieron a la formación ética y ciudadana, desde la visión de Kohan (2000), en un recurso para la educación política.

Si la ética, como estudio de la moralidad, es un medio para la formación política, es oportuno pensar, qué tipo de ética debe adoptar la educación universitaria, en nuestro país. Es decir, “[...] *sobre qué bases político – culturales se establece; qué valores, normas y derechos consagran; cuáles somete a crítica y cuestionamiento*”. (Kohan, 2000: 123).

La ética que deben aprender nuestros estudiantes universitarios, es la *ética situada*³². Una ética que trascienda la experiencia del espacio físico del aula y tenga como principio y fin, la situación: social, política, económica y cultural del Paraguay. El contenido de la ética, en nuestras instituciones universitarias, debe ser la situación de inmoralidad social y experiencia política que caracteriza a nuestro país, cuyas consecuencias padecen nuestros compatriotas, pero también las prácticas institucionales que configuran la convivencia de la institución universitaria.

La formulación del pensamiento ético de los alumnos universitarios paraguayos, debe desarrollarse con base en el cuestionamiento de las prácticas sociales y la interpretación de las relaciones de poder, que les permita posicionarse frente a los acontecimientos. Este pensamiento no debe tener contenido sino principios, para que los alumnos desde el ejercicio de su libertad, reflexionen qué hacer con la ética.

6. Las políticas públicas en la educación universitaria desde la perspectiva ético-ciudadana

Las políticas de educación superior universitaria en Paraguay están definidas en la Ley Marco de Educación Superior³³, en el Libro Blanco de la Educación Superior³⁴ y en el Modelo Nacional de la Acreditación de la Educación Superior³⁵.

En la disposición legal que regula el nivel de la educación universitaria, se conceptualiza la educación superior como un bien público³⁶, en concordancia con la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe –Cartagena de Indias– 2008 y la Declaración Final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior –2009– París. La definición de bien público de la educación superior, implica que, este nivel educativo, debe coadyuvar para el desarrollo del país pero bajo la condición de un modelo de gobierno, que es el democrático y garantizando la igualdad de condiciones, de todos los ciudadanos para el desarrollo humano.

32 Es el término que acuñó Luis José González Álvarez para referirse a la necesidad de desarrollar una ética latinoamericana.

33 Se refiere a la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

34 Son los Delineamientos de la política de educación superior que fue elaborado por el Consejo Nacional de Educación superior y publicó en el 2017.

35 La elaboración de la Matriz de la Calidad y del Modelo de Evaluación está bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación, conforme establece la Ley N° 2072.

36 Véase artículo 2 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

El concepto de bien público de la educación superior establecida en la ley, está vinculado con la formación ético – ciudadana, porque al responsabilizar a las instituciones, como agentes para contribuir al avance del país, les exige que sea en democracia y con equidad, esto es, que el proceso de formación de profesionales que gestionan, reúna las características democráticas de participación, disenso, pluralidad, tolerancia, crítica, consenso y construcción de acuerdos, pero también eduquen para que sus egresados, adquieran conciencia social y practiquen justicia distributiva.

Los principios de la educación superior, según la normativa legal, están configurados por conceptos éticos y democráticos. Aluden a la dignidad de las personas, al respeto de los derechos humanos, a ejercer la libertad de opinión y la garantía del pluralismo en los ámbitos ideológico, político, cultural y religioso. A la construcción de la democracia, a las políticas que garanticen el cumplimiento del estado de derecho y la solidaridad. Además, debe incentivar la criticidad, la integridad y la responsabilidad³⁷.

Respecto de los objetivos de la educación superior, establecidos en la disposición jurídica, identificamos que las instituciones universitarias tienen como principal propósito, no solamente ocuparse de proveer recursos profesionales a la sociedad, sino también de formar líderes con capacidad creativa, que ejerzan la profesión con criterios de ética y responsabilidad social³⁸.

Los egresados de las instituciones universitarias paraguayas, conforme con la regulación dispositiva, deben distinguirse en la sociedad por su compromiso con la consolidación de los valores democráticos en la sociedad, contribuir con el desarrollo sostenible y sustentable, defender la soberanía nacional, promover el respeto a los derechos humanos y colaborar en la construcción de una sociedad caracterizada por la libertad, la justicia social y la equidad.

Los principios y objetivos del nivel de la educación superior, preceptuados en la normativa regulatoria, contemplan, como describimos y explicamos, los aspectos éticos y ciudadanos que las instituciones universitarias deberán desarrollar, en su proceso de gestión formativa, investigativa y de vínculo con la sociedad, a través de la extensión.

El documento donde se establecen los lineamientos de la política pública para la educación superior universitaria en Paraguay, se denomina Libro Blanco de la Educación Superior, elaborado por el Consejo Nacional de Educación Superior, como órgano responsable de la propuesta de políti-

37 Véase artículo 5 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

38 Véase artículo 6 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

cas. El concepto de Libro Blanco, generalmente, presenta los lineamientos de una política pública gubernamental, sin embargo, no hay un solo lineamiento explícito respecto de la formación ético-ciudadana, en el Libro Blanco de la entidad encargada, del nivel universitario.

El principal documento de política pública de la educación universitaria, que debe fungir de marco orientador para los proyectos, programas y planes para la gestión de las instituciones, no sugiere ningún lineamiento, en forma clara y expresa, para la formación de profesionales, con base en los valores éticos y democráticos. El desarrollo, el debate y la internalización de estos valores, entre los miembros de la comunidad académica del nivel de la educación superior, son tan necesarios, considerando la realidad socioeconómica, política y cultural del país y la crisis institucional universitaria desatada a través de las luchas estudiantiles, a las que hicimos referencia.

La política pública de la educación universitaria paraguaya diseñada en el Libro Blanco, no consideró los lineamientos fundamentales de la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, respecto de la formación ética y ciudadana. Como país signatario, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, tuvimos que considerar las recomendaciones y sugerencias, como insumo para la formulación de nuestra política. Sobre todo, porque la Declaración,

“[...] hace un urgente y enfático llamado a los miembros de las comunidades educativas, particularmente a los encargados de la toma de decisiones políticas y estratégicas, a los responsables de los Ministerios de Educación, de Educación Superior, de Cultura y de Ciencia y Tecnología, a las organizaciones internacionales, a la propia UNESCO y a los actores y personas involucrados en las tareas educativas y universitarias, a considerar los planteamientos y las líneas de Acción”. (Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, DPACRES, 2008: 10-11).

Como uno de los grandes retos de la educación superior en nuestra región, se resaltó en la Conferencia Regional de Educación Superior (2008), la necesidad de la formulación de políticas públicas de compromiso con la sociedad. Los actores y decisores de la educación superior continental, participantes en el Congreso, afirmaron:

“Reivindicamos el carácter humanista de la Educación Superior, en función del cual ella debe estar orientada a la formación integral de personas, ciudadanos y profesionales, capaces de abordar con responsabilidad ética, social y ambiental los múltiples retos implicados en el desarrollo endógeno y la integración de

nuestros países, y participar activa, crítica y constructivamente en la sociedad”.
(DPACRES, 2008: 18).

En el encuentro mundial más importante y significativo para la educación superior, donde sobre la base del diagnóstico de este nivel educativo y la realidad socioeconómica, política y cultural de las distintas regiones continentales del mundo, se identificaron los desafíos y las necesidades de las instituciones de educación universitaria, entre las que se destacaron, la formación ética y ciudadana³⁹, como una de las prioridades que las instituciones deberán promover en el proceso de formación de los profesionales universitarios.

La política pública de la calidad de la educación superior en Paraguay, está formulada en el documento intitulado “Modelo Nacional de la Acreditación de la Educación Superior”⁴⁰. Un material fundamental, a- para comprender el paradigma de evaluación que adopta el órgano estatal⁴¹ responsable de evaluar la excelencia educativa; y, b- el concepto de calidad que se aplica en los procesos de evaluación y acreditación en nuestro país.

Los Conceptos Fundamentales del Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, actualmente vigentes, representan el marco referencial de la calidad educativa que deben desarrollar las instituciones universitarias. En este documento, no se vi-

39 En la Declaración Final de la Conferencia Mundial de Educación Superior – París 2009, se sostuvo que: “Los centros de educación superior, en el desempeño de sus funciones primordiales (investigación, enseñanza y servicio a la comunidad) en un contexto de autonomía institucional y libertad académica, deberían centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como a hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos. La educación superior debe no sólo proporcionar competencias sólidas para el mundo de hoy y de mañana, sino contribuir además a la formación de ciudadanos dotados de principios éticos, comprometidos con la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia”.

40 En relación con los elementos y fundamentaciones que configuran el modelo de evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, se afirma que: “El Modelo se ha construido con la lógica de un sistema de información administrativo lo cual (sic) permite con cierta facilidad generar una base de datos para implementarlo y generar indicadores de gestión en forma automatizada, y facilitar el tratamiento computacional de la información. Este Modelo, con sus Dimensiones y Criterios, constituye la base que sustenta la identificación y clasificación de Indicadores. La selección de dichos Indicadores se realiza en base a la revisión de la literatura especializada, a los antecedentes recopilados sobre aspectos relevantes que otros países consideran en la evaluación de sus instituciones, y en base a las respuestas de pares nacionales sobre cuáles serían los Indicadores a considerar para determinar la calidad de las instituciones universitarias, para efecto de acreditación de las mismas”. (Modelo Nacional de Acreditación de la Educación Superior – Parte 1 Conceptos Fundamentales. Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, 2005: 11).

41 La Ley N° 2072 crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior como órgano estatal responsable de la evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior.

sualizan los delineamientos declarados, que asumió como compromiso el Estado paraguayo, en las dos Conferencias, tanto la regional⁴² como la mundial, para la formulación de la política pública referida a la calidad de la educación superior y, fundamentalmente, la calidad asociada a la formación ética y ciudadana.

El problema no reside, solamente, en que no fueron incorporados los delineamientos que determinan la educación democrática y la formación del carácter moral, que recomiendan las dos Conferencias, sino también está en la concepción de la evaluación y la calidad educativa, cuyos argumentos se sostienen en la evaluación preordenada⁴³ y en la epistemología objetivista⁴⁴.

La matriz de la calidad de la educación superior de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, como paradigma evaluativo de la gestión de las Universidades con fines de acreditación

42 En la Declaración del Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior, (2008) se resolvió que: “Las instituciones de educación superior deben avanzar en la configuración de una relación más activa con sus contextos. La calidad está vinculada a la pertinencia y la responsabilidad con el desarrollo sostenible de la sociedad. Ello exige impulsar un modelo académico caracterizado por la indagación de los problemas en sus contextos; la producción y la transferencia del valor social de los conocimientos, el trabajo conjunto con las comunidades; una investigación científica, tecnológica, humanística y artística fundada en la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el país”.

43 La evaluación preordenada defiende la concepción de un deber ser y una manifestación única de los fenómenos. Niega todo tipo de expresión pluralista de actos y procedimientos. Por eso, su método y norma de comparación establece, independientemente, a la variabilidad conductual de los fenómenos, lo que a su vez le permite, desde una visión de la expertiz sobre un determinado tema, plantear el modelo que cumplirá la función de criterio principal para realizar la comparabilidad evaluativa (Roig, 2013). Lo que se cuestiona del enfoque de la evaluación preordenada es que, el sistema de indicadores, en el cual se apoya para emitir sus juicios, es totalmente insuficiente para comprender el complejo escenario donde se desarrollan los fenómenos educativos, incluyendo a las instituciones y sus actores, al sustentarse solo en las mediciones descriptivas.

44 Los argumentos del paradigma de evaluación de la matriz de calidad de la educación superior que esgrime la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y que aplica en sus procesos de acreditación responden y se sustentan en las fundamentaciones de la denominada epistemología objetivista, que defiende la posición de que los conceptos son de validez universal y, al mismo tiempo, se impone en tanto concepto que define un término, como de validez necesaria. Los modelos de evaluación que se sustentan en la epistemología objetivista son, generalmente, presentados como conceptos supuestamente técnicos y, en tanto y en cuanto, técnicos, como neutrales respecto de las concepciones ideológicas y, al mismo tiempo, éticamente asépticos y justos. El enfoque evaluativo de la epistemología objetivista responde a un procedimiento gerencial que defiende y maximiza la gestión, como único criterio de perfeccionamiento donde la calidad depende, cuasi con exclusividad, de unos instrumentos “objetivos” que son definidos como ideales y deben ser aplicados, sin más para alcanzar la excelencia y/o la calidad. Los resultados que arrojan la aplicación de los instrumentos “objetivos” son considerados como “científicamente objetivos”, lo que en otros términos significaría no admitir cuestionamientos y críticas a los presupuestos conceptuales que defiende esta posición. En definitiva, para esta corriente epistemológica de la evaluación, la calidad educativa pasa por la medición y la cuantificación. Y, peor aún, la única realidad, en tanto verdad para que exista, debe ser medido y cuantificado. (House, 2000).

de su calidad, cuyo argumento se sustenta en la epistemología objetivista y en el enfoque de la teoría de la evaluación preordenada, requiere por ende de un urgente debate público a nivel nacional, por las limitaciones del modelo de evaluación, además porque antes de evaluar la gestión de la Universidad debemos acordar, qué modelo de Universidad es lo que necesita nuestro país. Si queremos la calidad de nuestra educación universitaria, es importante ser consciente que; “... *la mejora de la educación no radica en la modificación de un indicador y que un sistema de indicadores no es una ventana transparente por la cual mirar la universidad*” (Roig, 27: 2013).

La Matriz de la Calidad de la Educación Superior en el Paraguay, no puede dejar de considerar las condiciones sociohistóricas y las características singulares del sistema educativo paraguayo y, en particular, de la educación universitaria. Estas condiciones se caracterizan, entre otras, por la exclusión, la discriminación, la pobreza y la desigualdad. Por ende, la evaluación en nombre de la calidad en nuestro país, necesariamente, debe considerar la inclusión social, como uno de los criterios evaluativos más importantes en las instituciones universitarias. En este contexto, urge definir el objeto de la evaluación, que es la educación. Un modelo de educación que tenga como prioridad la condición humana para buscar su desarrollo y un paradigma que tenga como centro el aspecto ético-social, donde la solidaridad y el compromiso con la justicia social sean valorados, como aspectos claves en la formación profesional universitaria, para profundizar y consolidar el sistema democrático.

7. Conclusiones

La necesidad de una definición de políticas públicas para la formación ético-ciudadana en la educación universitaria en Paraguay, resulta ser un imperativo educativo impostergable, considerando razones endógenas y exógenas. Los argumentos endógenos están vinculados con los hechos protagonizados por los estudiantes organizados de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, la Universidad Nacional de Asunción y otras Universidades públicas, mientras que, los exógenos están relacionados con la realidad social, económica y política que se manifiesta en las necesidades que padecen nuestros conciudadanos, en situación de pobreza y miseria y la necesidad de consolidar nuestro sistema democrático con base en el ejercicio de la ciudadanía.

Nuestra situación de moralidad como sociedad, nos obliga a superar aquel calificativo de la Universidad como torre de marfil, donde las instituciones se encierran en sus claustros y asumen actitudes profesionales narcisistas, basado en la formación por competencias, cuya consecuencia es el indivi-

dualismo exacerbado, desentendiéndose de la dinámica y problemática de la sociedad, en sus dimensiones políticas, económicas y culturales.

Las características de nuestra moralidad paraguaya debe determinar el paradigma de la educación universitaria para la formación ética y ciudadana. De cada 4 habitantes, 1 se encuentra en situación de pobreza, sin las condiciones mínimas requeridas para el desarrollo humano. Referirnos a la pobreza, tiene rostros concretos, son 1.809.000 personas que padecen este problema estructural, de las cuales, 301.000 de nuestros conciudadanos, literalmente sobreviven, encontrándose en la miseria⁴⁵.

Uno de nuestros grandes desafíos, como país, es superar las desigualdades existentes. Si comparamos los promedios según quintiles, encontramos que, el quintil más rico es 8 veces el ingreso total disponible de un hogar del quintil más pobre⁴⁶.

Respecto de nuestra convivencia ciudadano-democrática solo 1 de cada 4 paraguayos, califica como satisfactorio el sistema democrático y demuestra mayor grado de credibilidad hacia las instituciones verticalistas como la iglesia, los militares y la policía, en detrimento de las instituciones republicanas como la justicia electoral, el Poder Judicial, el Congreso Nacional y el gobierno⁴⁷. Se agudiza la falta de credibilidad, si focalizamos nuestra mirada en la valoración de nuestros partidos políticos, porque 4 de cada 10 electores, rechaza el sistema político partidario nacional, aumentando a 6 en el caso del Departamento Central. Un dato no menor es que, según el padrón nacional, el electorado juvenil representa un porcentaje importante y significativo, sin embargo, más de la mitad de los jóvenes de entre 18 a 24 años de la población del país, tienen una baja valoración (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

Uno de los desafíos para nuestra educación democrática, tiene que ver con las actitudes y prácticas del electorado. Una investigación demostró qué electorado piensa que el partido político, por el cual votó y accedió al poder, debe priorizar las necesidades de sus afiliados, por encima de cualquier otra necesidad ciudadana. Otro, con el sistema clientelar y prebendario que configura nuestra cultura, estructura y práctica política, pues el ciudadano está convencido que los partidos políticos, como organización deben atender sus necesidades particulares (Lachi y Rojas Scheffer, 2018).

45 Véase. Principales Resultados, Encuesta Permanente de Hogares 2017 – Total país. Incluye Boquerón y Alto Paraguay y toda la población indígena.

46 Ídem.

47 Véase los resultados el Latinobarómetro del año 2017.

Nuestra comprensión del mundo y la manera de relacionarnos con los demás, está condicionada por la concepción de ideología que tengamos. De aquí, se infiere la necesidad de un debate ideológico, sobre todo, aquellas ideologías que subyacen en la educación. La educación está hoy, en un campo de disputa en el ámbito nacional (sistemas educativos) y en el ámbito internacional (organismos financieros), al someter a análisis las finalidades que le atribuyen, identificamos que en algunos casos, son contradictorias. Mientras, unos entienden la educación como un medio de formación y capacitación de recursos humanos para las ocupaciones que surgen en el mercado laboral y, al mismo tiempo, con base en la ciencia y la tecnología generar los mecanismos para la producción y el consumo en el mercado, otros comprenden la educación como el potencial social de formación y consolidación de la ciudadanía, con vistas a la transformación de la sociedad, sobre la base de la justicia social y la dignidad humana.

Los documentos que contienen nuestra política educativa universitaria: la Ley de Educación Superior, el Libro Blanco de la Educación Superior y la Matriz de la Calidad de la Educación Superior, adolecen de propuestas y delineamientos claros para una formación ético – ciudadana, que tenga como finalidad una educación formativa que comprometa a revertir la situación de inequidad social, de prácticas democráticas en el interior de las instituciones universitarias, así como de consolidación del sistema político democrático.

El mayor desafío de la formación ética y ciudadana en la educación universitaria, se evidenció en las revueltas estudiantiles en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, como en la Universidad Nacional de Asunción. Queda, como lección aprendida que, los estudiantes organizados no tolerarán el autoritarismo, la arbitrariedad, la corrupción y la mediocridad. Exigen desterrar el modelo autoritario que caracteriza a sus universidades y reemplazar por un paradigma universitario democrático, comprometido con las cuestiones sociales.

La formación ética y ciudadana en la educación universitaria, no puede quedar al arbitrio de cada una de las instituciones, debe formularse como parte de la política pública de este nivel educativo. Una formación ético – ciudadana que cuestione los valores que legitiman el comportamiento colectivo de los ciudadanos paraguayos, cuyo principio se sustente en el concepto de la justicia social, donde se analice y critique, los conocimientos y realidades sobre la sociedad.

La enseñanza de la convivencia ciudadana, por ende, debe implicar la participación activa del ciudadano en los asuntos públicos. Para lograr este fin, se debe optar por la *ética descriptiva* porque parte de los hechos morales,

es decir, los valores tal como se muestran en la convivencia social, para analizar la visión y comprensión que tienen las personas, los colectivos sociales e inclusive, las instituciones.

La ética que deben aprender nuestros estudiantes universitarios, es la *ética situada*. Una ética que trascienda la experiencia del espacio físico del aula y tenga como principio y fin la situación: social, política, económica y cultural del Paraguay. El contenido de la ética en nuestras instituciones universitarias, debe ser la situación de las relaciones que experimentan los estudiantes en sus propias instituciones, además la inmoralidad social y experiencia política que caracteriza a nuestro país.

La formación ética y ciudadana que deberán desarrollar nuestras instituciones universitarias no debe tener contenidos sino principios, para que los alumnos desde el ejercicio de su libertad, reflexionen qué hacer con la ética y cómo ejercer su ciudadanía.

Bibliografía

Achucarro, G. – Ferreira, A. – Ayala, D. – Portillo, A. (2016). El cómo, cuándo, dónde y por qué de #UNANotecalles. En *¿Qué pasa con la EDUCACIÓN?* Revista Acción (pp. 19-24), N° 362. Asunción. Paraguay: Editorial Centro de Estudios Antonio Guasch.

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (2007). *Modelo Nacional de Acreditación de la Educación Superior – Parte 1. Conceptos Fundamentales*. Asunción. Paraguay: Editorial: ANEAES.

Camps, V. (2007). *Educación para la ciudadanía*. Sevilla. España: Editorial Fundación Ecoem.

Consejo Nacional de Educación Superior (2017). *Libro Blanco de la Educación Superior*, Asunción. Paraguay: Editorial CONES.

Corporación Latinobarómetro (Santiago de Chile) – Informe 2017. Buenos Aires. Argentina.

Cullen, C. (2005). *Críticas de las razones de educar – Temas de filosofía de la educación*. Buenos Aires. Argentina: Editorial Paidós.

Cullen, C. (2005). *Perfiles ético-políticos de la educación*. Buenos Aires. Argentina: Editorial Paidós.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). *Principales Resultados – Encuesta Permanente de Hogares – 2017. Total País – Incluye a Boquerón y Alto Paraguay y toda la población indígena*. Agosto de 2018. Asunción. Paraguay.

Editorial (2015). #UNA NO TE CALLES. En *Revista Acción* (pp. 4-9), N° 359. Asunción. Paraguay: Editorial Centro de Estudios Antonio Guasch.

Gentili, P. (2000). *Educación y ciudadanía: formación ética como desafío político*. En Pablo Gentili (Coordinador). *Códigos para la ciudadanía – la formación ética como práctica de la libertad* (pp. 27-52). Buenos Aires. Argentina: Editorial Santillana.

- González A., L.J. (1986). *Ética latinoamericana*. Bogotá, Colombia: Editorial USTA.
- Guillén, L. (2016). Tekopoti y filosofía. En Alberto B. Alessandro. En #UNA no te calles (pp. 159-193). San Lorenzo. Paraguay: Editorial Ra.
- House, E. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid, España: Editorial Morata.
- Kohan, W. (2000). La ética como práctica de la libertad: cuestiones para pensar la formación ética en la escuela. En Pablo Gentili (Coordinador). *Códigos para la ciudadanía – la formación ética como práctica de la libertad* (pp. 123-138). Buenos Aires, Argentina: Editorial Santillana.
- Krug, F. (2016). La UNA que se está haciendo. En *¿Qué pasa con la EDUCACIÓN?* Revista Acción (pp. 16-18), N° 362. Asunción, Paraguay: Editorial Centro de Estudios Antonio Guasch.
- Lachi, M. - Rojas Scheffer, R. (2018). *Correligionarios – Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo (Versión preliminar)*. Asunción, Paraguay: Editorial Germinal.
- Ley N° 4995. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 02 de agosto de 2013.
- Ley N° 2072. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 13 de febrero de 2003.
- Marín, M.A. (2010). Educación para la ciudadanía. En Josep M. Puig (Coord.). *Entre todos. Compartir la educación para la ciudadanía* (pp. 15-32). Barcelona, España: Editorial Horsori.
- Mendonca, D. (2005). *Corrupción – Un estudio sobre la corrupción en el Paraguay*. Asunción, Paraguay: Editorial Intercontinental.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2008). *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (Cartagena de Indias – Colombia)*. Caracas, Venezuela: Editorial IESALC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2009). *Declaración Final. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior – La Nueva Dinámica de la Educación Superior y la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo* (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009). París, Francia: Editorial UNESCO.
- Rivero, J. H. (2000). *Reforma y desigualdad educativa en América Latina – Consejo Económico para América Latina y el Caribe N° 23, ¿Equidad en la educación?*, mayo-agosto 2000. Disponible en <https://rieoei.org/histórico/documentos/rie23a03.htm> – Revisado el 20 de julio de 2018.
- Roig, H. (2013). *Evaluación preordenada y evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad*. En María Catalina Nosiglia (Compiladora). *La evaluación universitaria – Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional* (pp. 25-30). Buenos Aires, Argentina: Editorial EUDEBA.

Instrucciones para la presentación de los trabajos a publicarse en la Revista NOVAPOLIS

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: marcellolachi@gmail.com, dirigidos al Director: Dr. Marcello Lachi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS, que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. Realizada la selección por el Consejo de Redacción, los artículos serán enviados a los miembros del Comité Científico (según su sector disciplinario de referencia de los temas específicos abordados en cada artículo), los cuales evaluarán y arbitrarán los mismos, poniéndose en contacto con los autores para indicarles los cambios a realizarse previos a la publicación. Solo los artículos aprobados por el Comité Científico serán efectivamente publicados en la Revista.
5. El material enviado deberá ser original e inédito. En caso haya sido publicada una versión anterior del mismo artículo en otra revista, habrá que señalarlo claramente en la primera página del material enviado. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
6. A pesar de la publicación realizada en la Revista NOVAPOLIS, los derechos de autor de los artículos quedan de propiedad exclusiva del autor mismo. NOVAPOLIS se reserva exclusivamente los derechos sobre la publicación realizada y la posibilidad de reeditar la misma por tiempo ilimitado sin necesidad de pedir nuevamente autorización al autor.
7. Los artículos deberán ser enviados a la Revista NOVAPOLIS de acuerdo con las siguientes pautas:
 - Extensión mínima: 5.000 palabras; extensión máxima: 12.000 palabras.
 - Tamaño de hoja: A4.
 - Márgenes superior e inferior: 3,0; márgenes izquierdo y derecho: 2,0.
 - Interlineado: simple.
 - Tipografía: Times New Roman; cuerpo: 12.
 - Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.

Títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.

- La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - Título del artículo.
 - Nombre del autor.
 - Institución a la que pertenece.
 - Resumen en español de no menos de 100 y no más de 250 palabras.
 - Palabras claves del texto (no menos de 3 y no más de 10).
 - Versión en inglés tanto del resumen como de las palabras claves.
 - La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocadas al pie de página.
- La tipografía utilizada para las notas deberá ser Arial, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
- Las tablas y esquemas (que incluyen gráficos y diagramas) deberán estar insertadas en el texto en el lugar donde se considera deberán ser publicadas. Copia de las mismas deberán ser entregadas en archivo aparte, especialmente si utilizan formatos diferentes del Word (Excel, imágenes, etc.).
- Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar solo el apellido y el año de publicación del trabajo, entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982). En caso se quiera citar específicamente la página del trabajo, eso se hará en nota al pie de página. La referencia bibliográfica completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.
- Bibliografía: dicho listado deberá ser elaborado en orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:
 - Para artículos en revistas:
González Casanova, Pablo. (1972). «El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin)». En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 34. N° 3/4. (pp. 381-409). México, UNAM, julio-diciembre de 1972.
 - Para Libros:
Hirschman, Albert O. (1982) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.

- Para Libros de compilación:
Karl, Terry Lynn. (2003). The Vicious Cycle of Inequality in Latin America. En S. E. Eckstein & T. P. Wickham-Crowley (Eds.) *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 133-157). Berkeley: University of California Press.
8. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 120 palabras que será incluido en la publicación.
 9. Es atribución del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Se terminó de imprimir en septiembre de 2018.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com

Colección **NOVA**POLIS

Investigando la realidad política y social del Paraguay

Disponibles:

DIÁLOGO SOCIAL, CONTRATACIÓN COLECTIVA Y TRIPARTISMO EN PARAGUAY

Marcello Lachi/
Raquel Rojas Scheffer

Tapa blanda
15 x 21 cms.
260 páginas
G. 40.000



En este trabajo se presenta una reconstrucción histórica del diálogo social en el Paraguay durante el periodo democrático (a partir de 1989), identificando las características de los actores involucrados en él (la patronal, los sindicatos y el gobierno) y los espacios concretos donde el mismo se ha desarrollado en este cuarto de siglo. Se analiza también el desarrollo de la contratación colectiva y de las reuniones tripartitas, utilizando como referencia un periodo preciso, la primera década del siglo XXI (2001-2010).

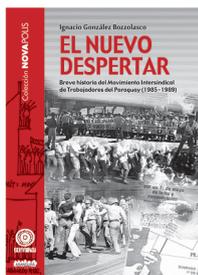
A través del estudio realizado hemos podido reconstruir y evaluar los efectos del diálogo social y del tripartismo en los procesos económicos, sociales y laborales en el Paraguay durante estas dos décadas y media de democracia; así como verificar sus alcances y límites, identificando también perspectivas de su desenvolvimiento en el futuro próximo.

EL NUEVO DESPERTAR

Breve historia del Movimiento
Intersindical de Trabajadores del
Paraguay (1985-1989)

Ignacio González Bozzolasco

Tapa blanda
15 x 21 cms.
184 páginas
G. 40.000



Con este libro Ignacio González Bozzolasco relata los hechos que cambiaron la historia social y obrera del Paraguay. El nacimiento y desarrollo del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT). El nacimiento del MIT es un parte-aguas en muchos sentidos. Es la recuperación, González lo llama Nuevo Despertar, del movimiento obrero que estaba cautivo por la dictadura de Alfredo Stroessner. Es también un capítulo central de la instauración de la democracia en el Paraguay. La confluencia de políticos, gremialistas, estudiantes, iglesias y ciudadanía, organismos internacionales, para derrocar una de las creaciones más viles de la guerra fría y de la guerra civil: una dictadura de 34 años.

José Carlos Rodríguez

Distribución y venta: Editorial Arandurã

Teniente Fariña 1028 • Asunción-Paraguay • Telefax: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com • www.arandura.pyglobal.com