

DERECHOS HUMANOS, SALUD, COVID Y LUCHAS SOCIALES

En esta edición:

- El largo camino de lucha por la tierra en Paraguay
- Alberto Barrett: narrativa de la resistencia paraguaya
- Calidad de atención en USF durante el COVID-19
- Análisis de gastos de bolsillo de salud
- Seguridad social contributiva en Paraguay
- La Comunidad Ganancial en la Unión de Hecho



GEPYMINA

ISSN 2077-5172



CERI

ARANDURÁ
EDITORIAL

19

DICIEMBRE
2021



Revista Paraguaya de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 19 - DICIEMBRE 2021



© Novapolis
© Germinal
© CERI
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición N° 19 de diciembre de 2021
Revista editada por:
Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios
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.com
arandura@hotmail.com

Diseño: Cecilia Rivarola
Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 300 ejemplares
Enero 2022
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

Sumario

Derechos Humanos, Salud, COVID y Luchas Sociales

-
- 11 El largo camino de lucha por la tierra en Paraguay**
Paz Gamell Lovera y Jimmy Soto Osorio
Universidad de Buenos Aires
-
- 45 Alberto Barrett: una narrativa de la resistencia paraguaya**
Daniela Soler
Universidad Nacional de Quilmes - UNQ
-
- 73 Calidad de atención en unidades de salud de la familia durante la pandemia de COVID-19 en Paraguay**
Raquel Escobar, Carmen Gómez y Elke Strübing
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
-
- 91 Análisis de gastos de bolsillo de salud excesivos por quintiles de ingresos en Paraguay**
Rodríguez JC, Giménez E, Amarilla M, Barrios, A, Flores L, Araujo JM, Peralta N, Quevedo D.
Investigación para el Desarrollo -ID, FACSU-UNA, Facultad de Medicina-UNC
-
- 109 La seguridad social contributiva en Paraguay: un modelo para desarmar y rearmar. El caso de las jubilaciones**
Verónica Serafin Geoghegan
Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política - CADEP
-
- 135 La Comunidad Ganancial en la Unión de Hecho**
Herminia Mabel Vera Cabrera y Adrián Gualberto Molinas Dejesús
Facultad de Ciencias Jurídicas - Universidad Nacional de Itapúa

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

La pandemia de Covid-19 que ha acompañado nuestras vidas en los últimos 2 años ha tenido y continúa teniendo importantes efectos sobre la realidad social de todo el mundo. Paraguay, como muchos otros países, ha sido afectado por la pandemia no solo en lo que concierne a la salud de su población, sino también en su realidad social, familiar, laboral y cultural; y las secuelas de esta situación continuarán acompañando al país todavía por mucho tiempo.

Sin embargo, los problemas de la sociedad paraguaya no han empezado con la pandemia de Covid-19 ni se agotarán con el fin de la misma. Los problemas sociales, económicos, laborales, políticos, educativos, no han sido originados por el Covid sino que afectan al Paraguay desde hace muchos años, y continuarán afligiéndolo después de que ese virus desaparezca de nuestras vidas. Estamos hablando de problemas como la lucha por la tierra, la resistencia al autoritarismo siempre vigente en el país, la problemática de la seguridad social y del derecho a una jubilación digna para la población trabajadora, las condiciones legales en que se desarrollan las parejas de hecho (no casadas, pero convivientes). También hablamos de la problemática siempre presente, que la pandemia solamente ha expuesto en toda su gravedad: la existencia de un sistema de salud pública ineficiente y de una salud sustancialmente privatizada, cuyo costo la hace de imposible acceso para gran parte de la población paraguaya.

De todas estas problemáticas, que son preexistentes a la pandemia de Covid-19 y que muy probablemente continuarán afectando la vida de la población paraguaya por muchos años después que la pandemia haya desaparecido, hablaremos en este número de la revista Novapolis. Enfrentándolos, como siempre, desde un punto de vista académico con la convicción que exponer de manera científica las problemáticas del país es la única forma posible para empezar a razonar seriamente sobre su posible y concreta solución.

Arrancamos con una reflexión de Paz Gamell Lovera y Jimy Soto Osorio sobre el largo camino de la lucha por la tierra en Paraguay realizando un

estudio etnográfico sobre las experiencias de lucha de la Comisión Vecinal de Carperos 04 de noviembre de Canindeyú. Los autores buscan aportar elementos de investigación y análisis sobre la lucha campesina por la tierra y el movimiento carpero en el complejo escenario político que presenta el Paraguay. Continuamos analizando con Daniela Soler la vida del luchador social Alberto Barrett y sus experiencias en la resistencia a la dictadura del Gral. Stroessner. Soler busca reconstruir y analizar el funcionamiento de esas resistencias desde el exilio, evaluando ese pasado a través de la experiencia de Barrett.

Luego, Raquel Escobar, Carmen Gómez y Elke Strübing evalúan el funcionamiento de las Unidades de Salud de la Familia en Paraguay durante la pandemia de COVID-19. En su estudio analizan las respuestas del sistema de Atención Primaria de Salud (APS) a los desafíos de la pandemia de COVID-19. Las autoras señalan al respecto que los datos demuestran que no se ha utilizado oportunamente la APS, reduciendo así su impacto en descomprimir la demanda en los hospitales y en reducir la incidencia de la enfermedad en la población. En el siguiente trabajo, José Carlos Rodríguez y otros, analizan los gastos excesivos de salud en Paraguay y su impacto en los diferentes estratos de la población. En este sentido señalan cómo el gasto impacta de forma diferente en los hogares según sus ingresos, y que los sectores más desfavorecidos ante una enfermedad llegan a comprometer hasta su consumo básico y de alimentación.

A continuación, a través del trabajo de Verónica Serafini, analizamos la realidad de la seguridad social contributiva en Paraguay, específicamente el caso de las jubilaciones. La autora señala cómo la seguridad social contributiva tiene baja cobertura en el país debido a la escasa cantidad de empleos formales y a los bajos salarios que se registran; además presenta una serie de principios y propuestas para empezar una discusión que apunte a una reforma del sistema. Por último, mediante el trabajo de Herminia Mabel Vera Cabrera y Adrián Gualberto Molinas Dejesús, analizamos la realidad de la comunidad ganancial en las uniones de hecho en Paraguay. Los autores buscan verificar si el efecto de esta institución de la unión de hecho constituye o no un despropósito, teniendo en cuenta los actos de disposición de bienes entre vivos y de última voluntad que la ley paraguaya permite.

Novapolis impulsa una vez más el análisis y el debate académico en el país, y se destaca como una herramienta para la difusión de las ciencias sociales en Paraguay.

Marcello Lachi
Director Novapolis



**Derechos Humanos,
Salud, COVID y
Luchas Sociales**



El largo camino de lucha por la tierra en Paraguay:

Un encuentro bajo carpa con la «comisión de carperos 4 de noviembre», una organización de campesinos sin tierras del departamento de Canindeyú

Recibido: 8 de noviembre de 2021

Aceptado: 30 de diciembre de 2021

Resumen: Desde un enfoque etnográfico, este artículo ofrece una descripción y análisis de las características de la Comisión Vecinal de Carperos 04 de noviembre en su proceso de lucha por la tierra en el Paraguay. A lo largo del territorio de este país existen, según las organizaciones campesinas, decenas de miles de familias sin tierra, organizadas en distintos frentes, que reclaman al Estado la redistribución y recuperación de los lotes agrarios destinados por la Ley de Reforma Agraria para la agricultura familiar. Los carperos representan uno de ellos y nuestro objetivo es analizar la constitución y alcances del movimiento, consistente en ocupar espacios públicos, pero no directamente el territorio reclamado. Para ello desarrollamos y exponemos, por un lado, la experiencia de nuestro encuentro con los miembros de la Comisión durante un acto de ocupación en Asunción, sus formas de lucha y vivencia a lo largo de los años bajo las lonas; y, por otra parte, recuperamos la contribución de ciertos procesos de lucha y conflictos políticos nacionales que consideramos han sido relevantes y performativos al carácter de la organización y a algunos de sus principios de lucha y acción social. Este trabajo busca aportar, desde la práctica y teoría antropológica.

Paz Gamell Lovera

Estudiante avanzada de la carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: mpazgamell@gmail.com

Jimmy Soto Osorio

Candidato a Magíster en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires y Politólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) Contacto: js.osorio1809@gmail.com

gica, elementos de investigación y análisis que profundicen y expandan la discusión sobre la lucha campesina por la tierra y el movimiento carpero en el complejo escenario político que presenta el Paraguay.

Palabras clave: Tierra, Campesinos, Carperos, ocupación, Sin tierras, Paraguay, Sojeros.

Abstract: From an ethnographic approach, this paper offers a description and analysis of the «Neighborhood commission of *carperos* '4 de noviembre'» in their process of fighting for a piece of land in Paraguay. Throughout Paraguayan territory there are more than 300.000 landless families, organized in different fronts that demand from the state the redistribution and recovery of the agrarian lots designated by the Agrarian Reform Law for family farming. The *carperos* are one of them and our goal is to analyze its constitution and scope, consisting in occupying public space, but not directly the claimed territory itself. For that, we narrate our experience of encounter with the commission during the occupation of the street of a public office in Asunción, their ways of fighting and living under the tent for years; on the other side we recover the contribution of certain aspects of national political conflicts that had been relevant and formative of the character of the organization and some of its principles of fight and social action. This paper means to contribute, from anthropological theory and practice, elements of analysis and research that deepen and expand the discussion on the peasant struggle for land and the *carpero* movement in the complex political scenario that Paraguay presents.

Keywords: Farmland, Peasants, tent-living people, Landless peasants, territory occupations, Paraguay, soy bean farmers



Introducción

Hacia finales de la década de 1980, concurren dos importantes procesos sociales en el Paraguay; i) la intensiva industrialización de la producción agrícola y ii) la emergencia de movimientos y colectivos de distintas orientaciones (derechos humanos, agrícolas, estudiantiles) en un contexto de crisis política de la gestión de Alfredo Stroessner, en el poder desde 1954.

Sin apoyo económico y político internacional para paliar los graves conflictos y cuestionamientos, Stroessner es depuesto y exiliado tras un golpe de estado en febrero de 1989. Este espacio posdictatorial (transicional) sería ocupado de inmediato por nuevas formas y actores políticos, permeados por los flujos de desarrollo y progreso hegemónicos bajo la entonces incuestionable trilogía: privatización, liberalización y democratización. El sociólogo paraguayo Quintín Riquelme (2003) ha denominado a este acontecimiento –en razón de la emergencia (o más precisamente, de la manifestación pública) de los distintos colectivos y movimientos sociales– como una «apertura democrática» capaz de posibilitar la movilidad y exteriorización de demandas.

Los movimientos y demandas por la tierra mostraron en dicho periodo una vasta heterogeneidad en su composición y, asimismo, una diversidad de procesos y desenlaces que van a dar lugar a agrupaciones y colectivos como los *sin tierra*, *las ligas agrarias*, *federaciones campesinas*, entre otras. Pero ninguna de estas formaciones sociales, útiles para un primario acercamiento, van a ser excluyentes entre sí, ni mucho menos lineales en su construcción histórica e identitaria, si no, todo lo contrario, van a conformarse sobre los diversos, contradictorios y contingentes procesos, prácticas y relaciones entre ellos. Así bien, lo que nos interesa mostrar no es la descripción o tipología de estas categorías como totalidades, sino –por medio del acercamiento a sus trayectorias, condiciones y sentidos de vida– la forma en que ciertas personalidades, agrupaciones y organizaciones condensan la operatoria y movilización de demandas, de reivindicación y lucha por la tierra en socialidades situadas, imaginarios, identidades, prácticas y modalidades de relación con el Estado y la sociedad (Fernández-Álvarez, 2017; Grimberg et Al., 2011).

Con el objetivo de exponer y analizar, en este contexto, el proceso de lucha de los carperos, hemos seleccionado una agrupación de campesinos del distrito de Ybyrarobaná, en el departamento de Canindeyú, que encaran su demanda y derecho por la tierra de esa forma, desde la *carpa* (en tanto espacio y acción). Conocimos a los carperos de la Comisión 04 de noviembre¹ (en adelante, «La Comisión»), a mediados de octubre del año 2019, en las inmediaciones del centro de Asunción, cuando habían establecido su campamento, sus carpas, frente a una institución gubernamental como medida extrema para agilizar sus reclamos y trámites, de los cuales esa entidad era/y/es responsable. En el marco de intereses temáticos afines de los autores, decidimos establecer contacto formal con la Comisión y organizar la investigación.

El trabajo de campo presencial se dio durante tres meses y consistió en entrevistas individuales, grupales y conversaciones y visitas informales. A su vez, concertamos entrevistas con referentes de otras organizaciones campesinas que no agrupan a los carperos para recoger de su experiencia los tópicos contextuales y explicativos de la lucha campesina y la coyuntura sociopolítica en general. También revisamos y recuperamos informes y documentación relevante al caso del archivo de los carperos y del INDERT. Si bien mantuvimos el contacto y la comunicación después de aquel perio-

¹ Los nombres de las personas y comisiones vecinales son ficticios. Los nombres de ciertas localidades, distritos que hacen referencia a la ubicación de la Comisión han sido en algunos casos modificados o cambiados por otros para garantizar el anonimato y la seguridad de los entrevistados. Los acontecimientos y personalidades públicas, en cambio, mantienen sus nombres e información real.

do, todas ellas fueron por teléfono o chat. A continuación, un breve relato del primer acercamiento:

El día que los conocimos se encontraban confrontando a tres funcionarios de la institución entre llantos, gritos y discursos que no entendíamos lingüísticamente, porque hablaban íntegramente en guaraní; no obstante, comprendíamos mínimamente lo que ocurría gracias a las características de su manifestación y protesta que etnografías leídas habían sabido advertirnos. Nos acercamos un poco e intentamos preguntar a alguno de los allí reunidos qué ocurría, por qué reclamaban y quiénes eran aquellos sujetos interpelados. Una mujer nos dijo que les estaban reclamando por las tierras que les habían dado a los brasileños² y que los señores aquellos eran funcionarios del famoso y protagónico INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, la máxima autoridad gestora y decisora de los asuntos relacionados a la tierra en Paraguay). Entonces volvimos la cabeza sobre el gran edificio y en el frontis donde había establecido el campamento, vimos el gran letrero en mayúsculas, «INDERT», que le daba sentido a lo dicho y a lo visto.

De las intensas discusiones entre Magda, que era la principal oradora, y los funcionarios sólo logramos recuperar dos palabras castellanas: «brasileros» y «extranjeros», que sólo después sabríamos entender significativamente. La confrontación parecía que llegaba al final, entonces Magda concluyó en castellano: «nosotros somos paraguayos, si no nos dan nuestra tierra acá, dónde nos van a dar». Tras ello, su voz se quebró y todo el ambiente quedó en silencio. Los funcionarios se dispersaron, la gente reunida también lo hizo y lentamente volvieron todos hacia sus carpas. Magda se sentó en una banquilla de madera, donde le daban ánimos y vasos con agua.

Hemos dividido y pauteado el desarrollo del artículo en tres encuentros que, si bien han sido pensados como capítulos temáticos y temporales, prestamos especial atención a las experiencias de arribo a las entrevistas y conversaciones con los carperos, a los encuentros en sí mismos (como el expuesto arriba), así como el contexto que condiciona la naturaleza y conducta de los actores, instituciones y conflictos.

El primero, tras la presentación general de la organización y la descripción de los momentos iniciales del encuentro entre los investigadores y la Comisión, despliega un repaso a conceptos teóricos y socio-históricos para

² Utilizamos el lenguaje inclusivo en todo el texto, exceptuando «carperos», respetando su auto-denominación de los compañeros campesinos, así como las citas bibliográficas y textuales de las entrevistas.

comprender el contexto y el sujeto-tema de la investigación. El segundo, escrito sobre la base de una entrevista a profundidad con la presidenta de la Comisión, analiza los elementos que consideramos constituyen la especificidad del movimiento carpero y el de la Comisión en particular: a) la Comisión, como entidad legal y forma política; b) la carpa, como espacio, territorialidad y herramienta de lucha y vivencia; y c) la lucha, donde desarrollamos las formas y condiciones en la confrontación política y fáctica con los actores antagónicos.

Finalmente, el tercer encuentro contiene nuestras conclusiones sobre todo el proceso, tanto de la Comisión y su lucha por la tierra como de nuestros encuentros con ellos; pero recupera también la última charla presencial con los miembros de la Comisión, que coincide con su retorno a Ybyrarobaná y los hechos e incertidumbres que la acompañan (promesas, postergaciones, despedidas), pero también con la admirable resolución de armar y desarmar la carpa una y otra vez hasta que ya no sea necesario.

I. Primer encuentro: Conociéndonos/reconociéndonos

La «Comisión de Carperos 4 de noviembre» es una organización de *campesinos sin tierras* fundada el 2012. Su origen como organización se ubica entorno a ciertos momentos y circunstancias muy relevantes en la historia política y social del Paraguay, como la «Masacre de Curuguaty»³, la destitución del entonces presidente de la República, Fernando Lugo y la fundación de la Liga Nacional de Carperos (en adelante LNC), todas en el año 2012. Pero esta exposición de sucesos, en aparente linealidad, como una propuesta de relación entre «momentos épicos» y conformaciones sociales, puede también ser interpretada como un entramado de experiencias, tradiciones y sensibilidades (no pocas veces contradictorias y conflictivas) que en términos de acción y relación producen y reproducen particulares formas societales (Grimberg, 2011).

Los *carperos* de la comisión «4 de noviembre» adjudican su procedencia al distrito de Ybyrarobaná, departamento de Canindeyú; lo que quiere decir que el acampe permanente, lo que ellos llaman la «base» de la comisión, está asentada en esa ubicación, más precisamente, «sobre el asfalto» de la Ruta Nacional N° 13. Dicho campamento, en cuanto a su ubicación espacial, es estratégica e intencional, pues es adyacente al territorio que demandan y por el que luchan y acampan. La Comisión se creó poco después de la fundación de la LNC, y desde entonces emprendieron sus vidas

³ La masacre de Curuguaty refiere a un desalojo forzado que termino con la muerte de 17 personas, a causa de ello, se destituye al entonces presidente Fernando Lugo. Este tema se abordará más adelante.

y su lucha justo ahí (en la carpa, sobre la ruta, bajo la vista de los dueños), como declaración material y diaria de una injusticia legitimada en las especificidades y el relato de la (des)posesión de la tierra *fiscal*, inicialmente concebida para la agricultura familiar, y no al monocultivo de soja como ocurre a lo largo del país, y como ocurre en la extensión de tierra que reclaman.

Se organizaron en primer lugar, como base local de la Liga Nacional de Carperos, entorno a procedencias comunes, es decir, todos habían nacido y vivido en los alrededores del distrito de Ybyrarobaná y habían participado de otras modalidades de demanda y acceso a la tierra. Su lideresa, Magda Rivera, fue una de las fundadoras de la LNC. Ella había vivido desde su nacimiento en Curuguaty, en Canindeyú, así que fue elegida para liderar y gestionar las demandas de los carperos de dicho departamento⁴.

La *carpa* es una materialidad y un proceso social que para los fines de este artículo vamos a diferenciar de los *asentamientos* y *ocupaciones* campesinas en general, que también suelen utilizar carpas en ciertos momentos de la *recuperación*⁵ de tierras, pero cuyas prácticas y sentidos puestos en juego en el campo de disputa presentan otras particularidades y otras historias y trayectorias de significación sobre las que volveremos más adelante.

No es accesorio volver a mencionar que todos los encuentros con los carperos de la Comisión se dieron siempre y en todo momento bajo las lonas de su campamento. Y es que «estar acarpado», como le llaman al estado en el que se encuentran, implica mucho más que agruparse por una razón colectiva bajo un campamento; comprende, en sí mismo, un encuentro histórico de trayectorias, afectos, proyectos y, sin duda, también conflictos y desencuentros, pero que a partir de luchas conjuntas han sabido reconocerse y vincularse a causa de/y gracias a determinadas y situadas tensiones de poder (Manzano, 2015; Sigaud, 2005). Los procesos de vinculación, los compromisos (afectivos y estratégicos) y proyectos de unidad, en ese sentido, no emergen de coherencias *a priori*, preestablecidas por factores identitarios, sociales o comunitarios, sino

4 Las circunscripciones políticas en el Paraguay están compuestas por departamentos, que agrupa varios distritos y su autoridad política es el gobernador. Los departamentos a su vez contienen distritos o municipios, cuya autoridad es el intendente. Los distritos se dividen, para fines urbanísticos, en colonias. Canindeyú se encuentra dividido en 16 distritos, siendo su capital el distrito de Curuguaty.

5 Gran parte de las organizaciones campesinas que luchan por la tierra, han replanteado su lenguaje social, reemplazando «ocupar un/el territorio» por «recuperar un/el territorio», bajo la premisa (legítima) de que aquel territorio que demandan fue originalmente (en el marco de la reforma agraria) destinado para la agricultura familiar, pero que fue entregado ilegalmente a sujetos no susceptibles a los beneficios de la reforma agraria, ver en Hetherington (2014).

que son negociados y desafiados por la complejidad que emprenden y condicionados por el encuentro.

Una compleja serie de acciones, normas y tecnologías de la organización también son indispensables para que el acampe sea efectivo; sin embargo, es el conjunto de valores y afectos el que habilita este espacio como morada de apego, lugar político y simbólico que dan sentido, densidad y características a las articulaciones y espacios desde donde despliegan sus relatos, impugnaciones y estrategias de lucha (Manzano y Ramos, 2015). Este factor, sin duda, condiciona la sensibilidad y la perspectiva de los carperos, pero también la de los investigadores, desde donde formulamos e interpretamos las preguntas, y pensamos las formas de reconocernos, conocernos y vincularnos.

La primera vez que vimos a los carperos de la Comisión constituyó, además del acercamiento físico inicial que ya relatamos, una sentida lectura al proceso que viven hace más de cinco años: en primer plano, los funcionarios del INDERT –justo afuera de las oficinas de esa misma institución y dentro de los límites del campamento– arrinconados por los reclamos y la multitud, pedían solícitamente calma y paciencia ante su demanda, ya en medio de un proceso administrativo. Atrás del tumulto de la discusión, las carpas levantadas a lo largo de todo el frontis del edificio del INDERT, los palos atados con cordones sobre las rejas de las ventanas del edificio, sobre el revoque de una columna de alumbrado público, sobre alguna cosa. El campamento se dividía en tiendas, en carpas familiares, donde en aquel momento se podían ver principalmente niños y niñas sobre colchones y colchonetas. En uno de los extremos del campamento había una olla de enormes dimensiones sobre los rescoldos de un fogón. Un aspecto notorio era que el campamento era exactamente tan extenso como la fachada del edificio del INDERT; ocupaba todo el frente, pero ni un poco más. Más tarde, entendimos aquello como un límite claro del lugar-entidad al que confrontan, como parte de la narrativa del espacio que ocupan y producen (Arfuch, 2010).

Pero el día que conocimos a los carperos, también conocimos en cierta medida al INDERT, a la policía paraguaya y al Estado, pues además de las multiplicidades y subjetividades internas, la *carpa* es, a su vez, lugar de las relaciones que se extienden por fuera de ella, pues su constitución y su continuidad depende de ambas, del adentro y del afuera (Massey, 2008). Un policía nos venía siguiendo con la mirada mientras conversábamos con los carperos y cuando ya nos retirábamos nos intervino con hostilidad, nos pidió nuestra documentación y que le comunicáramos qué hacíamos en el acampe, de dónde veníamos. Nos interpelló e insistió con seriedad si venía-

mos de algún medio de comunicación a pesar de que lo negamos desde el principio. La parcial extranjería en nosotros, hizo que tome nota incluso de nuestra dirección domiciliaria. Este encuentro, aunque varios días después lo encontramos interesante, en el momento fue sorpresivo e intimidante. Aunque no de la misma forma, estábamos informados de acciones disciplinarias de control policial en el ámbito de la lucha campesina (Ver, Hetherington, 2012; Fogel, 2005 y 2010). Esto nos llevó a tomar medidas que garanticen nuestro acercamiento a la carpa evitando los controles y registros policiales, como programar las reuniones y entrevistas justo después del almuerzo, cuando casi no había actividad en la ciudad.

En consecuencia, no volvimos a ser intervenidos ni registrados, pero, al mismo tiempo, tampoco encontrábamos el nivel de agitación e interacción en las visitas siguientes. Nos contaban que casi todo ocurría por las mañanas: diligencias, citas con algún funcionario, gestiones administrativas y logísticas.

La segunda vez que vimos a los carperos, en realidad era la primera en que hablábamos y conversábamos con entereza con ellos. Eran las tres de la tarde y el ambiente era totalmente diferente. Las familias, en sus carpas, tomaban tereré o hacían la siesta.

Buscamos a Magda, pero no se encontraba allí. Luego a Daniel, un joven carpero con quien habíamos conversado la primera vez, pero nos mandó decir que estaba descansando. La situación era un poco desalentadora, porque estaban todos dentro de sus carpas, en su cotidianidad doméstica y familiar, (la cual era difícil de diferenciar de la política y social). Nos acercamos a un grupo que tomaba tereré fuera de sus tiendas, sobre la esquina de la calle. Nos reconocieron levemente, así que nos presentamos de nuevo. Una de las personas de ese grupo era Leonarda, de 45 años, madre de dos niños y que había vivido varios años en Argentina. Ella nos ayudaría en la intermediación y traducción, pues, aunque casi todos los paraguayos y paraguayas entienden español, su habla y su uso es marcadamente minoritario en el contexto rural, de donde vienen y viven los carperos.



Fotografía 1: Un acampe sobre el frontis del edificio del INDERT. Foto de los autores (2020)

Tras presentarnos mutuamente, se mostraron hospitalarios con nosotros, pero la charla aún no se desarrollaba con dinamismo. El tema que activó la conversación fue la «oferta provisional de tierra» del INDERT, de la cual empezó a hablar Leonarda. Entonces Marcio, un señor de 55 años, que formaba parte de las cuatro personas ahí reunidas empezó raudo a contarnos lo que estaban haciendo ahí: evidentemente, el sentido de su

encarpamiento y de su estancia ahí era hacerse escuchar, así que luego fue él quien tomó la palabra por un largo rato. Empezó contándonos que el INDERT se había comprometido a otorgarles un área de 100 hectáreas (has) a la Comisión, por lo cual le correspondería 10ha por familia. Como la institución no podía cumplir aún ese compromiso, les habían ofrecido un territorio «provisional», lejos de su campamento y que era incluso más grande que el que reclamaban, pero que, en sus palabras, era «tierra fea», «un esteral», lleno de piedras. Marcio interpretaba esa oferta como un insulto, un agravio a la dignidad humana: *«Nosotros no aceptamos y repudiamos ese lugar feo. Repudiamos totalmente. Entonces nosotros venimos a reclamar al presidente (del INDERT). No es esa tierra fértil. Es feo y esteral, y cómo que a la gente va a echar ahí como un chancho, como un perro».*

La admisión o rechazo a la oferta de tierras, puede comprenderse, puede leerse, como una forma de descartar y cuestionar ciertos relacionamientos Estado-sociedad (Roseberry, 1994). El territorio ofrecido constituiría así, en vez de un relato de justicia y de la recuperación de sus derechos, la caridad o el favor del Estado por la forma de su negociación. Tanto el tipo de acceso a la tierra (de un ofrecimiento, venta, adjudicación) como sus características (fertilidad, habitabilidad, lejanía) comunican y representan elementos de subalternidad que ellos mismos repudian y denuncian.

Leonarda y Marcio dialogaban sobre las demás adversidades y dificultades de esa tierra, como la carencia de caminos, postas de salud y servicios básicos y la imposibilidad, o la gran dificultad, para edificar viviendas en una tierra pantanosa, que es la característica de los esterales. La falta de servicios y caminos, sin embargo, eran asumidas como contrariedades superables por el trabajo; no, en cambio, la característica de la tierra, su infertilidad. A la vez, en todo momento, justificaban y legitimaban su demanda en su nacionalidad, en ser paraguayos, como pieza de contraste a la extensa acumulación de tierra de los brasileres.⁶

Nos adelantaron también que su demanda se encontraba en proceso de «mensura judicial», lo cual, de una u otra manera, era interpretado por ellos, en primer lugar, como un proceso burocrático y administrativo, en sí mismo lento y arduo y con pocas probabilidades de éxito y resolución. La mensura judicial es definida por la Constitución Política y la Ley N°1863 como un proceso técnico, administrativo y jurídico elaborado por el INDERT que determina la condiciones legales y fácticas en que se encuentra un área territorial (fiscal), y sobre la cual posteriormente se define y resuel-

⁶ Sobre el acaparamiento de tierras por parte de los brasileres y el problema de soberanía ver Fogel (2012), Oxfam (2017), BASE-IS (2019). V.g., en Canindeyú, el 60% de las tierras mayores de 1000 hectáreas pertenecen a brasileres.)

ve las posibilidades y formas en que esta pueda adjudicarse a los demandantes y beneficiarios de ella bajo los estatutos de la reforma agraria. Sin embargo, para muchos carperos (en base a experiencias propias y conocidas) este proceso está asociado al engaño y la postergación permanente, propia de la burocracia en general y de la restitución de sus derechos sobre la tierra. «*Va a llevar un 20 o 40 años adelante*», cuenta Marcio que le dicen les abogados y funcionarios del INDERT durante las reuniones y consultas personales.

En segundo lugar, más que un proceso administrativo en sí mismo, con proyecciones reales de su resolución, es percibido en la literatura etnográfica de la lucha por la tierra campesina en Paraguay, y en los sin-tierra a su vez, como un instrumento transaccional que revela las tensiones del conflicto y que posibilita accesos y aperturas a espacios de disputa, negociación y nuevas demandas, pero al mismo tiempo como marcador de límites y cierres a acciones y procesos coactivos, (como operativos policiales, de seguridad privada o directa) condicionantes a su nueva posición (Grimberg, 1997; Hetherington, 2014). El ofrecimiento de las tierras provisionales por parte de Estado, por ejemplo, sería altamente improbable sin la existencia del proceso en curso y abierto de mensura judicial.

La relación con el INDERT parece desenvolverse y resolverse así, como una puja de poderes donde sucede algo sí y sólo sí se tensionan los vínculos con un buen tirón de fuerza material. Además, la movilización colectiva mediante el campamento no parece ser una respuesta «natural» u obvia a la imposibilidad de acceder a la tierra, o a condiciones apropiadas de desarrollo familiar y social, sino una compleja y concreta pauta de comportamiento colectivo (Thompson, 1995). Los carperos nos contaban que el eje de su acción colectiva no era la movilización o manifestación pública, entendida como bloqueo de carreteras, realización de comparsas o verbalización de sus demandas por las calles, sino «el estar ahí», molestar e incomodar al INDERT «*para que el gobierno tiene[tenga] vergüenza*», apuntaba Marcio. De hecho, los acampes frente al INDERT solían terminar con un acuerdo verbal o con algún ofrecimiento de solución siempre falaz.

En cuanto a los sojeres, y propietarios «en papeles»⁷ de los territorios reclamados, la relación parece también darse de esa forma. Nos relataron, primero, que no tienen ningún diálogo con ellos, a pesar de encontrarse en

7 El alto porcentaje de sobretitulación o superposición de títulos de tierras en el Paraguay es un factor determinante en la narrativa de la lucha campesina por la tierra. Hetherington (2014) sostiene que «hay más títulos de tierras que tierras». Torres (2012) y Barolín (2016) plantean, a su vez, que la superposición de títulos de tierras conlleva a que el territorio en títulos del Paraguay sea el triple de la extensión real; es decir que un lote de tierra puede tener hasta tres títulos.

un proceso de disputa público y de que el campamento donde ellos viven a diario se encuentra adyacente al territorio en disputa. Nos recalcaron que nunca han intercambiado siquiera palabras de saludo. En cambio, sí han sido víctimas de ataques violentos, como la quema de sus banderas paraguayas, las cuales son inexorables en cada campamento, o siendo asustados por balazos tirados al aire. Ese día, durante aquella charla, supimos por primera vez de que la comisión y los carperos con los que estábamos charlando, habían pasado los últimos cinco años de su vida a lado de la carretera, encarpados. Todos les ahí presentes habían abandonado definitivamente sus viviendas, sus terrenos prestados, sus pasados de explotación en la zafra hace cinco años y se habían decidido a vivir y sobrevivir en carpas con toda su familia e hijos, para reclamar un territorio donde trabajar, donde vivir dignamente⁸.

La estancia en Asunción era compleja, difícil, ataviada por peligros, gastos y decepciones; pero ello, esa forma de *ocupar* sin ocupar el territorio, su *acarpamiento*, parece contener un sustrato histórico particular, conveniente. Los carperos enuncian su acción colectiva como «pacífica», como una negación a la violencia, pero que nosotros reconocemos también como construida a partir de la diferencia material sobre la posesión de armas, recursos, dinero, a diferencia de los sojeros brasileres quienes, de acuerdo a sus declaraciones compran incluso a jueces y fiscales porque tienen mucho dinero. Así, aunque agredan, baleen o maten, van a ser absueltos. En ese sentido, su proyecto político (aunque no lo resume) parece configurarse, en primer lugar, sobre la supervivencia del territorio corporal⁹, de la vida propia, tras episodios violentos en sus trayectorias propias y próximas.

– «*Y así, nosotros, paraguayos, así vamos a conseguir la tierra, sino no.*» (Marcio, 55 años)

– «*Si no te matan.*» (Leonarda, 45 años)

En segundo lugar, entendemos aspectos de su acción colectiva como un relato logrado y consistente, propiciado sobre la base de afectos y emociones históricas (reforma agraria, corrupción, tierras malhabidas) que promue-

8 La generación de empleo entre un asentamiento agrícola familiar y una estancia mecanizada en un caso situado arroja una relación de 22 a 1; o sea, por cada puesto de trabajo en la agricultura mecanizada existen 22 en un asentamiento campesino (Heñoi, 2019). La «agricultura sin agricultores» en el Paraguay (Carbone & Soler, 2015) además de promover procesos de descampesinización y de presentar desde ya un bajísimo nivel de empleabilidad, ha tenido efectos específicos sobre el empleo femenino por las características de la producción; en 1991 trabajaban en promedio 1.6 mujeres por finca, al 2008 se registra 0.1 mujeres por finca (Riquelme & Vera, 2013)

9 Territorio corporal» o «territorio flujo» es, para Manzano (2017, 2019), la conceptualización de la inmaterialidad y materialidad del cuerpo y la vida (ideas, proyectos, saberes) en términos de territorialidad, como parte fundante y condicionante de la configuración de un espacio.

ven legitimidades y configuran estrategias y comunidades emotivas (subjetividades, mundos morales) capaces de competir discursivamente frente a condiciones de subalternidad y desigualdad (Barreira, 2001; Pita, 2010). Finalmente, en este primer encuentro logramos observar en sus modos de ser, hacer y decir, renovadas y desafiantes dimensiones de la existencia (relacional, política, interpretativa) y la capacidad de dislocar, subvertir y transformar los confortos conceptuales y prácticos de acción colectiva, y los marcos políticos hegemónicos.

II. Segundo encuentro: La comisión, la carpa y la lucha

Cuando logramos ubicar a Magda, la presidenta de la Comisión, intercambiamos números de teléfono y acordamos tener una entrevista a profundidad. Pensamos que sería más cómodo conversar con ella en algún restaurante, o en algún lugar cerrado, como un restaurante o cafetería, más apropiado para escucharnos y grabar la entrevista. Ella accedió en un primer momento, pero el día de la entrevista nos llamó y nos dijo que hablaríamos en el mismo campamento. Que eso parecía lo más correcto para todes. Así lo hicimos, como en las ocasiones anteriores.

Cuando llegamos, como a las 14:00 horas, el ambiente estaba extrañamente activo. Magda nos contó que había comunicado y decidido la entrevista con los compañeros carperos y que cualquier conversación, cualquier acto referente a la comisión debía de hacerse frente a todos. Nos dijo, por ejemplo, que cuando tenían audiencia o cita con funcionarios del INDERT, o alguna otra institución, procuraban ingresar todes les miembros de la Comisión, en la medida de lo posible:

«Todos. Entramos toditos. Nunca yo entro sola. Ellos (los del INDERT) me exigen para entrar yo solamente, pero yo nunca entré sola. Toditos juntos. Porque nuestro objetivo es. Todos tienen que escuchar para estar contento.» (Magda, 50 años. La negrita es de los autores)

De hecho, nos relató sobre una audiencia con el actual presidente de la República, Mario Abdo Benítez, a la cual también acudieron alrededor de cincuenta carperos con ella. Por eso resaltamos «nuestro» en razón del énfasis de sentido que le inscribe la enunciante.

Así que cuando tomamos asiento al inicio de la entrevista, había varias personas alrededor de ella y nosotres que, si bien no participaban de la entrevista activamente –conversando, preguntando– sí asentían, mostraban interés, desinterés o murmuraban cosas entre ellos; mantenían su presencia. A medida que la entrevista avanzaba, se dispersaban y volvían a sus carpas o a otro quehacer, como afirmando la regularidad del encuentro.

La comisión

Aunque (a) la Comisión, (b) la carpa y (c) la lucha, en contexto de un movimiento social, son procesos/entidades interdependientes y las encontramos superpuestas, creemos necesario observarlos también, como ya lo hemos hecho, en tanto prácticas y procesos específicos, en su estado activo de ejercicio, es decir: (a) la constitución y conformación de la figura y naturaleza de la comisión vecinal en tanto entidad legal y política, (b) el montaje, transformación y sentido de las carpas y campamentos, como espacio, territorialidad y herramienta de lucha y vivencia y (c) las formas y lugares-momentos en que se ejerce la demanda/acción social carpera y se activan los recursos de negociación, confrontación y resistencia.

Una de las primeras preguntas temáticas que hicimos a Magda al empezar la entrevista fue «¿cómo empezaron su lucha?» De inmediato respondió: «Así, ya ve. Así como está iniciamos: bajo carpa». Nos contó que había nacido y crecido en el departamento de Canindeyú, en el distrito de Curuguaty. Ella y gran parte de sus compañeros habían trabajado en tierras ajenas, como jornaleros¹⁰ (especialmente los varones), como empleadas domésticas (en el caso de las mujeres) o en otras actividades informales (vendedores ambulantes, conductores de vehículos). La relación con sus empleadores, era sentida por Magda como «explotación», y la paga, como «migajas». Son esas condiciones las que ella interpreta como una de las causales de su reclamo y del reclamo de cientos de miles de familias paraguayas: al hecho de no tener los medios para subsistir dignamente en el campo; de esta manera las ocupaciones de tierras aparecen como la solución más idónea a la problemática. Así también las explica Ligia Sigaud, a partir de las ocupaciones brasileras donde sitúa su investigación; como «las condiciones de posibilidad de mejorar su vida (2005: 265)».

A partir de un contexto hostil para el campesino sin tierra, la inestabilidad temporal de las contratas y el bajo nivel remunerativo, Magda reunió varias peticiones de tierra y se acercó a las oficinas del INDERT para evaluar las posibilidades de acceder a tierras fiscales, destinadas por la reforma agraria para ser distribuidas a las familias campesinas paraguayas. En la cotidianeidad de esas gestiones en la capital del país, conoció a delegades de otros departamentos y distritos del país que también pugnaban por que las demandas de sus compañeros, vecinos y familiares sean escuchadas y resueltas. Organizaron diversas formas de demanda y lucha a lo largo del tiempo, pero fue durante el año 2012, en la histórica Plaza Uruguaya, aledaña al INDERT, donde establecieron acuerdos, organizaron y funda-

10 Se le conoce como jornalero a aquél/aquella que trabaja en actividades del campo (cultivo, cosecha, siembra) cuyo periodo de contratación se limita al día: día trabajado, día pagado.

ron la Liga Nacional de Carperos entorno a comisiones vecinales de 17 departamentos, 131 Comisiones Vecinales y más de 50 000 campesinos censados (Fogel, 2012; Palau et al., 2017). Magda asumió la dirigencia del departamento de Canindeyú.

Pero en el proceso previo y continuo a la fundación de la LNC, a las experiencias organizacionales de Magda y sus compañeros y la fundación de la Comisión 4 de noviembre (Comisión 4/11), encontramos una serie de experiencias, trayectorias y sucesos políticos, a nuestro parecer y el de los carperos también, muy relevantes para el análisis de la Comisión, para entender el sentido de sus prácticas y proyectos.

Resulta provechoso para los objetivos del artículo describir algunos momentos y procesos importantes en la historia de la lucha por la tierra en el Paraguay, que a su vez fueron condicionantes para la configuración de la Comisión 4/11 y en la construcción de su personalidad y naturaleza social.

Uno de aquellos fue la «Masacre de Curuguaty» o el «Marina Kue», que es como se conoce al violento desalojo de una ocupación campesina en el distrito de Curuguaty ocurrida durante junio del 2012, y que desencadenó en la muerte de 11 campesinos y 6 policías¹¹. Precisamente, gran parte de los carperos de la Comisión 4/11 provienen de la localidad de Curuguaty y varios de ellos participaron de las etapas iniciales de su ocupación. Magda nos relata que ella fue «*la primera allá en Marina Kue*» y que fue ella misma quien propició y participó de la negociación fallida con los representantes de la contraparte del conflicto, el Sr. Blas N. Riquelme¹², uno de los más grandes terratenientes del país, quien reclamaba a su vez como suyo la titularidad del territorio del Marina Kue, y denunciaba la ocupación y la construcción de casas y chozas sobre el área.

Tras el fracaso de las negociaciones y el la situación precaria y peligrosa de la ocupación, Magda acudiría al INDERT para consultar sobre otros terrenos fiscales factibles de ser ocupados en las cercanías de sus lugares de residencia y es entonces cuando además de cofundar la LNC, se enteró de la existencia del terreno que actualmente reclaman y de las posibilidades de su eventual adjudicación y posesión. Este territorio recibe el nombre de «aviadores kue» y se ubica en el distrito de Ybyrarobaná.

11 «Marina Kue» o la «Masacre de Curuguaty» son nombres con que se conoce al violento desalojo de la ocupación campesina en esa localidad. Curuguaty es el nombre del distrito, mientras que «Marina kue» es el nombre del territorio, de la extensión de tierra que era reclamada por los campesinos que la ocupaban y que, a su vez, demandaba el Grupo Riquelme como suya.

12 Blas Riquelme y su empresa ocupan el cuarto lugar en cuanto a extensiones de tierras poseídas, con 113 743 hectáreas. Ver Informe «Los dueños del Paraguay» de OXFAM, 2016.

Dadas las circunstancias desfavorables de la ocupación donde participaban (el inminente desalojo del Marina Kue) y la nueva posibilidad, aunque lejana, de un nuevo territorio, Magda y un grupo de compañeros decidieron retirarse de Curuguaty temiendo por sus vidas¹³. Luego se marcharían en dirección al territorio que Magda había identificado como posible de reclamo y acamparon en un espacio libre adyacente; ahí levantaron sus carpas, primero por temporadas y luego, hace 5 años, definitivamente, mientras que les compañeros que se quedaron en el Marina Kue, fueron masacrados y asesinados. Esta tragedia también produjo un hecho inédito en el país, la destitución del entonces presidente de la República, Fernando Lugo, por medio de un juicio político, a partir precisamente del trágico desenlace de ese conflicto. Hecho inédito en la historia del Paraguay; aunque, coincidentemente, fue el único presidente ajeno al Partido Colorado en cincuenta años y se caracterizó precisamente por representar a les desfavorecidos y a les campesines. Tras el derrocamiento a su mandato, las represiones del gobierno hacia los campesinos y los sin tierras fue más frontal, como expone Areco (2018), entre otros (Codehupy, 2014).

El gobierno de Lugo se caracterizó por representar a los grupos desfavorecidos y críticos a los regímenes y prácticas del Partido Colorado. En el área de la agricultura campesina, era percibido como un gobierno aliado, en donde podían hallarse más posibilidades de acceder a tierra; aunque, al pasar el tiempo, dichas posturas no parecían plasmarse en los resultados, es decir el acceso a la tierra no se concretaba y les dirigentes de las grandes organizaciones y federaciones campesinas habían sido cooptados por el gobierno para cargos públicos, así entonces las posibilidades de seguir luchando y presionando desde fuera se reducían (Fogel, 2012).

En ese sentido, pensamos el carácter de la Comisión sobre dos líneas modeladoras.

Primero, sobre la base de trayectorias (familiares, sociales, políticas), experiencias (de acción colectiva) y sentidos (de lugar, de sociedad, de justicia).

Segundo, en torno a sucesos y procesos políticos y sociales más amplios: Es decir, i) como personalidades y colectividades testimoniales; por su historia social campesina y como víctimas directas e indirectas de hechos violentos, como la Masacre de Curuguaty o la fallida negociación con los sojeres, que marcaron la pauta y el carácter, en cierta medida, de la movilización social campesina en general y particular y ii) en términos de

13 Sólo entre 1989 y 2013 fueron asesinados y desaparecidos 115 campesinos en contextos de conflictos por la tierra (CODEHUPY, 2014; Fogel, 2012). Entre 2013 y 2019, fueron muertos otros 9 líderes y miembros de organizaciones campesinas y sólo entre el 2018 y 2019 se registraron 19 situaciones de agresión y violencia a través de ataques con armas de fuego. (BASE-IS, 2019)

procesos: políticos-estatales (el *impeachment* presidencial, el reacomodo del poder sobre la base de la represión y la vuelta a un gobierno Colorado, la desarticulación de las demandas territoriales, etc.) y de poder fáctico de las nuevas hegemonías (los desplazamientos, enfrentamientos, nuevas ocupaciones, nuevas represiones y áreas de concentración de fuerzas privadas de parte de sojeres).

Creemos que estos procesos políticos y fácticos modelarían, en diferentes órdenes de influencia, directa o indirectamente, los espacios de disputa y politizarían las orientaciones de su demanda, las formas de acción y relación con el Estado y, en suma, proyectan la arquitectura de los espacios de vinculación y negociación, y la misma naturaleza y constitución de la organización (Fernández-Álvarez, 2015: 222).

Siguiendo las líneas de encuentro hacia la caracterización y análisis de la Comisión, encontramos que, tras el episodio Marina Kue y la instalación del nuevo gobierno, las represiones policiales y estatales (por fuerza y coacción legal) hacia las organizaciones rurales que emprenden las ocupaciones y demandas territoriales, como ya advertimos, se intensifican. Las comisiones y dependencias de las diversas organizaciones campesinas, ante ello, se dispersan. Magda y algunos allegados, sin embargo, logran reagruparse y conformar una nueva comisión, con más de 500 familias integrantes a la que deciden renombrar «Comisión Vecinal de carperos 4 de noviembre», exactamente igual que la anterior, con la diferencia de que ahora eran «carperos» y antes se organizaron bajo la categoría genérica de «campesinos sin-tierras». Esta sola diferencia en su nominalidad podría interpretarse explícitamente –aunque reduccionistamente– como indicador de la estructura de su acción colectiva. Pero este hecho, a la vez que un «hito de época» para la Comisión, puede entenderse más bien como «marca» o «marcador» (Geertz, 1991: 109), en referencia a un acontecimiento que resignifica los términos en que se constituye la colectividad, por la naturaleza de sus acciones y la nueva forma de acampar, o sea *acarpapar*, y permeada por un particular documentalismo y pacifismo. El documentalismo, como vanguardia en el ejercicio del reclamo es explicada por Hetherington (2014) en términos de una búsqueda de probabilidad de comunicación y acceso a las mesas políticas de decisión y negociación, más que por la consistencia y credibilidad particular del proceso administrativo. Aunque observamos el emblema pacifista como práctica y carácter complementario al documentalismo, puede leerse también como respuesta, (re) acción o resignación, tras los violentos hechos de los que fueron testigos y víctimas directas e indirectas, tanto en el pasado sensible de Curuguay, como en su cotidianidad.

«Teníamos miedo de los brasileros porque ellos tienen armamento y nosotros no tenemos ni machete, y teníamos nosotros que vigilar lo que estaba durmiendo porque teníamos miedo que nos... nos quemen nuestras carpas, o nos hagan algo, y nosotros estamos así. Todos a veces duermen la mitad, otro la mitad se levanta a hacer guardia y así. Y hasta que nos trajeron ahí en ese una hectárea.»
(Mirta, miembro de la comisión, 52 años)

La lucha emprendida a partir de ese momento, a partir del acampe a la vera del terreno que reclaman, va a resignificar el carácter de la comisión. Si bien las distintas experiencias y trayectorias habían dado forma a una organización pacífica, documentalista y ocupante, ahora la experiencia situada y vivida como unidad y totalidad orgánica definía nuevas formas de hacer y sentir la subjetividad de la Comisión, principalmente a partir de la instalación de las carpas, de la estabilidad del asentamiento y de prácticas, hábitos y formas de lucha consustanciales a la individualidad de cada carpero y a las características familiares, grupales, colectivas y, en última instancia, carperas. Cada Comisión parece que va readaptando su forma de hacerse escuchar, de hacerse ver, de luchar y de organizarse en función, sí, de la historia política y social vivida, de las trayectorias y experiencias, pero también matizándose de acuerdo al paisaje social y práctico en que finalmente desenvuelven sus carpas y sus vidas.

La carpa

Llamamos aquí «carpa» a las lonas instaladas en las ciudades o en el campo donde, a modo de campamentos, los miembros de distintas organizaciones de campesinos sin tierra –en este caso, los carperos– desarrollan su vida familiar, social y política. Es una forma particular de vida y de lucha, adoptada y construida por ciertos grupos de campesinos y pueblos originarios en Latinoamérica para el reclamo de sus derechos de tierra y territorialidad (Puede verse: Fogel, 2012; Sigaud, 2007; Maradei, 2016).

Los carperos del Paraguay, y específicamente los que estudiamos en este artículo, instalan su carpa sobre la ruta, es decir, al costado de la carretera adyacente a los terrenos reclamados. Eventualmente, cuando es indispensable a la lucha, se desplazan a los centros urbanos como medida de reclamo y presión hacia las autoridades encargadas de sus procesos judiciales y administrativos para acceder a la tierra. Así, sus prácticas de lucha y acampe, se diferencian a las de otros campesinos sin tierra que ocupan y se instalan directamente sobre los territorios reclamados construyendo chozas o casas lo más pronto posible, aunque al principio también sobreviven en carpas. Pero, finalmente, lo que los distingue no es el uso de la carpa en

sí, sino las formas de relacionamiento y acción en la lucha por la tierra –*la acción de lucha carpera*– que es transversal y central en su lucha.

Pensamos la carpa como, al menos, tres tipos de lugares sincréticos, en tanto doméstico, político y simbólico, que se van superponiendo e indiferenciando a la par que su habilitación práctica, afectiva y social sobre el espacio se asienta, se acomoda a las necesidades y expectativas de sus integrantes. En otras palabras, si bien la carpa es una herramienta utilitaria y práctica de la lucha, constituye también:

- i) Un *lugar*, en tanto carácter y sentido local de una espacialidad (Haesbaert, 2013, Mancano, 2017) y como asociado al vínculo entre el espacio y los individuos (en Ellison y Mauri, 2008 a partir de Anderson, 2000);
- ii) Una condición de vida, de vida bajo la carpa. Para Sigaud (1982: 259) la vida «debaixo da lona preta» (bajo la lona negra) constituye una forma de inscribir las penurias entorno a un sentido compartido, comprendido por una organización espacial, por reglas de convivencia, lenguajes y elementos simbólicos particulares y universales, como la bandera o la lona misma, la carpa.

En la lucha campesina por la tierra y los carperos en particular, la narrativa del espacio (carpa, tierra, territorio, ocupación) es indisociable de las luchas de clases o de las confrontaciones políticas, sociales y culturales que integran y construyen el fenómeno social (Lefebvre, 2013: 166, 210).

Compartimos con Massey (2008) su aproximación al concepto de espacio, en tanto productor y contenedor de identidades como resultado de intercambios, negociaciones y conflictos entre los grupos e individuos que los componen. Así, la carpa y el *estar acarpado* se resignifica, en nuestra mirada, desde una forma o formato de «ocupación diferenciada» por su puesta en escena y, principalmente, por su exposición física hacia una forma de luchar en sí misma, como hemos descrito previamente y como también desarrollaremos más adelante. Por ello, lo que nos avoca aquí es precisamente describir aquellos procesos y prácticas simbólicas y políticas que han ido dando forma a la organización carpera, a la Comisión 4/11 y a la carpa como uno de sus elementos constituyentes.

En esa línea, resaltamos la investigación de Ramos y Manzano (2015) sobre los procesos de movilización y demanda, con especial atención a los puentes o nudos que construirían la identidad de las organizaciones y sus integrantes –sus perspectivas de la lucha política y social– que en la práctica se van fortaleciendo sobre i) la eficiencia de las tecnologías de la organización y, a la vez, en base al ii) conjunto de valores y afectos que

habilitan este espacio, como lugar en tanto «morada de apego» (Manzano, 2015:19), capaz de articular lugares políticos, simbólicos y familiares hacia trayectorias colectivas unificadas. Por ello, también para Sigaud (2015) es la estancia en el campamento un aspecto clave para reafirmar los lazos con los demás.

Con esa perspectiva coincide Lucía Groisman en su investigación sobre las ocupaciones de ruta en Buenos Aires, donde desarrolla que las acciones colectivas, como saberes y lenguajes, «están condicionadas por campos de fuerza específicos» (2015: 10). Relacionamos estos «campos» con lo que previamente llamamos y localizamos como «paisajes» sociales y físicos¹⁴ donde se levantan y establecen las carpas, los campamentos y la lucha diaria (Torres, 2013: 9; Hirsch, 1995: 4).



Ilustración 1: Un acampe de campesinos sin tierra en plena ruta en Canindeyú. Imagen recuperada de www.ultimahora.py.

Entonces, volviendo la mirada sobre la Comisión 4/11, atendemos a la relevancia de su organización para la supervivencia del movimiento car-

¹⁴ De acuerdo a Thomas (2001: 178), citado en Torres (2013: 9), se entiende *paisaje* entorno al conjunto de relaciones entre personas y lugares que proporcionan el contexto para la vida diaria. Para Hirsch (1995: 4), en una perspectiva más teórica, aunque no por ello menos clara, sería la tensión entre el espacio real y el espacio ideal.

pero, en tanto lucha social y reproducción familiar. Un primer factor, la presencia física de los carperos en sí misma (en Asunción o en el campo) es fundamental al análisis y a los propósitos de la Comisión. Magda relata que la presencia de los carperos en el campamento de Asunción es gradual y escalonada: se conforma un primer grupo de viaje seleccionado entre voluntarios que representen a cada grupo familiar o a un grupo de familias. Ellos pueden ser reemplazados, eventualmente, por aquellos que permanecen en el campamento base de acuerdo a cómo se presente la situación.

«La gente se va (de regreso a Canindeyú). Veinte personas voy a mandar trasladar, pero después de la navidad vuelve otra vez. Completo, todito otra vez. Va a quedar para esta semana, toda la semana y después para el año nuevo se va este grupo y viene otro grupo otra vez. Hasta que termine el trabajo que hay aquí (en referencia a los trámites pendientes sobre la mensura que el INDERT ofreció dar por terminados)». (Magda, lideresa de la comisión, 50 años)

Otro factor importante es la subsistencia de los carperos. Cuando se encuentran en el campo, en el campamento «base», la presencia de los miembros adultos (padres, madres e hijos mayores) de las familias son intermitentes, pues aquellos aptos para trabajar lo hacen saliendo hacia las ciudades o a las estancias agrícolas, siendo que en el campamento no es posible la práctica agrícola. Fogel (2012) describe, entre ellos, a los «mesiteros»; un tipo de comerciantes informales que venden artículos sobre pequeñas mesas en las ciudades más dinámicas, como Ciudad del Este; estos suelen ser algunos de los mejores proveedores de recursos para el campamento y la familia. Además de estos pequeños comerciantes, Magda reconoce también entre los carperos algunas ocupaciones frecuentes, como choferes, obreros de construcción, empleadas domésticas y peones: sobre estos recae la responsabilidad de subsistencia de la Comisión cuando los carperos están acampando en la capital. Ellos envían alimentos agenciados de pequeñas huertas cercanas al campamento, propias o de familiares, por medio de encomiendas, y el dinero ganado en sus respectivas ocupaciones por medio de transferencias a través de teléfonos celulares. En Asunción se reúne y se distribuyen los recursos para la manutención y la alimentación de los carperos, aunados a los productos y ayudas recogidas por los carperos en la capital. La estrategia es enviar solicitudes a distintas dependencias de las instituciones del gobierno para pedir suministros y alimentos o acudir directamente a negocios, oficinas, tiendas y personas particulares por colaboraciones, a la par que avanzan en los trámites administrativos y se ocupan de las reuniones con el INDERT. Los carperos que viajan hacia la capital del Paraguay lo hacen con un gran despliegue, pues viajan en grupos familiares completos o parciales, pero que incluyen niños y niñas necesariamente, así que transportan enormes ollas, utensilios, colchones

y heladeras, previendo que las estancias puedan prolongarse indefinidamente. Cuando las circunstancias requieren extender la permanencia, la evalúan y pueden organizarse para permanecer en el campamento hasta obtener alguna respuesta, algún compromiso, de parte de las instituciones correspondientes, en este caso el INDERT.

¡(...) Así nos engañaban! 'Sí, claro, vamos a solucionar'. Si nosotros nos levantamos de acá, ahí ya termina el trabajo». (Magda, lideresa de la Comisión, 50 años)

«Salió a rezar con nosotros (el entonces director del INDERT). 'Vamos a solucionar. Ustedes ya no van a volver más'. Así nos decía Horacio Torres. Y ya nos fuimos toditos otra vez. Y después, desapareció el compromiso. Pasa tiempo y después nosotros decíamos entre todos 'tenemos que ir otra vez'». (Magda, lideresa de la Comisión, 50 años)

Como lugar político, la carpa en sí misma, su sola existencia y manifestación, es ya indicador de una apertura, de una síntesis material y presencial de un conflicto en transcurso y de un reclamo explícito y directo: justicia territorial. Este lugar sensible, visible física y significativamente por todos los actores implicados y testigos de la realidad social del campo, representa un *espacio* de demanda, de práctica social, donde se preparan y conjuran los procesos de disputa por la tierra; pero es a su vez un lugar simbólico y de símbolos perceptibles (de banderas, de nacionalismos, de reivindicaciones). En ese sentido los ataques y respuestas de parte de les sojeres brasileres y sus lugartenientes, van a abarcar todos los frentes percibidos a partir de la entidad de la carpa, tanto disputas, amenazas, confrontaciones políticas, fácticas y legales como simbólicas.

«...ellos venían y baleaban nuestra bandera. Destrozaban toda nuestra bandera paraguaya. Sí... ellos eran salvajes. En el momento estábamos bajo carpa. Y por eso yo estoy acá. Por eso yo enfrenté esas cosas». (Magda, lideresa de la Comisión, 50 años)

Otra práctica recurrente de ataque –pero a la vez, creemos nosotros, de validación de identidad a la entidad carpera y de cohesión a la colectividad– es la quema de las carpas como forma simbólica de borrarlos del juego. Les campesines entienden ello como una confrontación directa y la asumen –siempre pacíficamente– realizando guardias, alentándose entre ellos, trasladando sus reclamos y los ataques de los que son víctimas a otros espacios, como juzgados, fiscalías u otras organizaciones sociales. A su vez, cuando tienen la oportunidad, manifiestan estos hechos ante autoridades políticas y administrativas como otro elemento de legitimación a su largo y arduo camino de lucha por la tierra.

Así, podemos pensar en las ocupaciones y las carpas de la Comisión, recuperando a Manzano y Ramos (2015: 44, 221) como formas de *ocupar* o *apropiarse* del «espacio» para enunciar, exigir, contestar, organizar o inaugurar un «campo de disputa» y diálogo con el gobierno y con la institucionalidad político-legal regente. Y aunque, sin duda, estas prácticas y estrategias resulten altamente costosas y desgastantes en lo económico y emocional; parecen ser fundamentales para la construcción de sentidos colectivos, afectivos y de unidad simbólica.

En términos de Arfuch (2019), los hechos y relaciones que constituyen la trama narrativa del espacio (de la carpa) podrían pensarse como *cronotopos* (de *chronos*, tiempo y *topos*, espacio) en la medida en que estos, a modo de nudos o confluencias en su articular/rearticular logran dar sentido e identidad a ese espacio (colectivo) sobre la base de la experiencia individual de los sujetos (el sentido colectivo de carpa), pero/y a la vez encarnándose sobre ellos (el autoreconocerse carperos). Por su parte, y en esa misma línea, Lefebvre (2013: 129) apunta a esta idea de espacio como «puente» entre ámbitos de la teoría y la práctica, como conjunción entre lo mental y lo social, entre un espacio real (la carpa, la cotidianeidad, la emotividad, los afectos) y otro ideal (los proyectos políticos, los idearios e imaginarios plurales e históricos). En definitiva, los sujetos pueden pensarse «en tanto sitios articulados como sitios de articulación en marcha» (Manzano, 2015:18) donde cuanto más entramadas sean las líneas y las articulaciones, de tipos de relacionamiento (doméstico-familiar, político, simbólico), mayor será la densidad del nudo y de las conjunciones socioafectivas colectivas que en este caso están agrupadas, literalmente, bajo la carpa.

La lucha

En este apartado vamos a describir y analizar breve y sintéticamente la lucha de los carperos por la tierra en base a las relaciones con el Estado y los sojeros que su *acarpamiento* les posibilita en los diferentes momentos de su instauración material y simbólica.

Ante todo, proponemos algunos apuntes teóricos del concepto de lucha; para ello, retomamos a la antropóloga Teresa Pires de Caldeira (1989:35), para quien la lucha y sus estrategias «están definidas en relación a una situación de confrontación, o sea, una situación en la cual el objetivo es *actuar sobre el adversario*. (...) Una situación común no es de confrontación, aunque sí de relaciones de poder; es decir, (*será lucha*) cuando un polo actúa sobre las acciones del otro, y cuando las personas resisten a ese acto con una acción que se basa en sus principios de libertad». Una situación exceptuada de principios de libertad es referida por la autora a contextos

de esclavitud o secuestro; en cambio, en las relaciones de dominación o hegemonía, existe un marco de libertad donde conviven la organización ideológica de «las prácticas y visiones del mundo cotidiano» y sus resistencias, pero donde, igualmente y en diferentes medidas «los dominados son permeados por las visiones culturalmente hegemónicas» (Pires de Caldeira, 2009: 30).

De la misma manera en que la dominación y la hegemonía en la propuesta de Pires (1989, 2009) corresponden a procesos de subalternización y resistencias, Roseberry (1994) propone entender el concepto mismo de hegemonía (clave en su análisis) en términos de lucha:

«(...) Las maneras en que las palabras, imágenes, símbolos, formas, organizaciones, instituciones y movimientos utilizados por las poblaciones subordinadas para hablar, entender, confrontar, adaptarse o resistir su dominación, *son moldeadas por el mismo proceso de dominación*. (...) Lo que construye la hegemonía, entonces no es una ideología compartida sino un marco material y cultural común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por la dominación» (1994: 127. Las cursivas son nuestras)

En suma, no es posible entender la lucha totalmente fuera de los marcos hegemónicos, sino en todo caso, recuperando a Grimberg, como una «transacción subordinada, realizada desde el lugar de la subalternidad y, por lo tanto, desde las opciones y las vías previstas por las relaciones de poder hegemónicas. Por eso, también articula contradictoriamente resistencia y subordinación, cuestionamiento y reproducción» (Grimberg, 1997: cap. 8, par. 52)

Desde otra perspectiva, la lucha de los carperos, en tanto movimiento social, podría ser pensada como «socioterritorial» (Torres, 2011: 10), es decir, se hace efectiva por medio de la ocupación y producción de espacios. Para Sack, la territorialidad no es sino la «tentativa de afectar, influenciar, controlar acciones e interacciones (de personas, bienes y relaciones) al afinar a intentar ejercer control sobre un área geográfica» (1983: 55)¹⁵.

Creemos en la pertinencia de las categorías espacio-territoriales para los fines de esta investigación en tanto «puede existir un campo de representaciones territoriales que los actores sociales portan consigo, incluso por herencia histórica (...) y hacen cosas en nombre de esas representaciones» (Haesbaert, 2013: 27) sin una existencia condicional de un territorio físico y/o legal. Pues, aunque los carperos no posean el control de un territorio formal (un asentamiento campesino, por ejemplo) su territorialidad

¹⁵ Original en inglés. Traducción propia de los autores.

en tanto representación, aparece basada en los espacios que ocupan, pues son aquellos los sitios de interacción (dominación/resistencia) e identidad (apropiación subjetiva de los caracteres espaciales) con que la Comisión 4/11 y el movimiento de carperos articulan sus prácticas y procesos de lucha.

En ese sentido, se observan las formas de lucha conformadas en diversos lugares, espacios y órdenes de resistencia a los valores y prácticas de la hegemonía. Bajo esta propuesta, y apoyado en el enfoque *confrontacional de Pires de Caldeira* (1989) y *territorial-representacional* de Sack (1983), proponemos pautar los momentos de lucha –el largo camino de lucha– de la Comisión de Carperos entorno a dos momentos-lugares o *cronotopos*: (I) la ocupación inicial y (II) la refundación política de la organización. El propósito aquí es exponer las diferencias de acción y de experiencias en las diferentes facetas y momentos en que se emprende la demanda en un *movimiento socioterritorial* en tanto experiencia integral de acción social de la organización carpera, pero factible de desdoblarse y reproducirse a otros panoramas y fenómenos del país y la región.

Como hemos adelantado, las normas y convenciones culturales de las formas e imágenes aceptables de la actividad social, es decir, «las formas y los lenguajes de protesta y resistencia deben adoptar las formas y los lenguajes de la dominación para ser registrados o escuchados (...) aun si se está protestando contra él» (Roseberry, 1994: 131); así, los intervalos y transiciones de momentos-lugares pueden percibirse a partir/desde del/el establecimiento de nuevos canales o formas de negociación, como la apertura del proceso de mensura judicial, de la incorporación de una abogada defensora o de desplazamientos y reconfiguraciones espaciales.

La ocupación inicial (2012 - 2014)

En concordancia con la propuesta teórica, creemos que la lucha por el territorio no comienza a la par de la fundación de la Comisión 4/11, sino, por un lado, con las anteriores conformaciones sociales que emprendieron sus miembros para la obtención/recuperación de tierras, como fue en el caso de Marina Kue y Ñacunday, que aporta condiciones y elementos inherentes a la política y a la forma de acción colectiva carpera. De otro, con la producción del espacio, de la carpa, como base de lucha (de demanda y/o movimiento social) pero también como respuesta a la normalización de la exclusión y la subordinación a la clase campesina.

Proponemos, entonces, pensar en estos factores como disparadores en el análisis, las luchas (como movimientos sociales y como elementos de

clase) que antecedieron a la lucha y que son inherentes a ella: V.g. Las experiencias iniciales en la ocupación de los espacios, la configuración y producción de lugares, sus desplazamientos y tránsitos espaciales, sus experiencias e historias familiares.

Al respecto, Magda describe su *transición* desde el espacio familiar hacia el dirigencial como una necesidad fundamental, como una condición para procurar garantizar la reproducción social y la supervivencia de su círculo familiar y comunitario, en razón del contexto ya antes descrito como relaciones laborales precarizadas y el copamiento de los recursos familiares de subsistencia de la economía campesina, es decir la tierra. Pero esta transición es a la vez política y fáctica, dado que la lucha carpera en la práctica es una condición de vida continua e ininterrumpida; así el tránsito desde el espacio familiar hacia el de demanda social, en la particularidad del movimiento carpero, es largo, arduo, drástico en su cotidianeidad y permanentemente luchado y disputado.

Si consideramos los factores que aportan al carácter de aquella lucha-transición, observamos que a su vez están compuestos por los hechos y experiencias entorno a la lucha campesina en general (no carpera) y por los intentos de recuperación de tierra, por los enfrentamientos y confrontaciones de los que fueron partícipes, principalmente el conflicto de Curuguayaty. Estas experiencias, como ya hemos sostenido, van a delinear algunos relevantes principios que suman al ideario y estrategia de la lucha de la LNC y de la Comisión, la cual emerge y se instaura a partir del desenlace de estos trágicos conflictos. Un aspecto resaltante de ello es el carácter central de la lucha carpera: ocupar sin ocupar, *acarpar*, como base de la nueva estrategia de demanda y de acercamiento hacia instancias alternativas de negociación.

Después de definir un nuevo objetivo territorial tras el episodio de Curuguayaty, los carperos identifican la posibilidad de recurrir a la mensura judicial para acceder a él. Si esta resultara favorable, podrían hacerse beneficiarios de su adjudicación sin necesidad de ocuparlo directamente y evitando así la probabilidad de enfrentamientos y confrontaciones violentas. La lucha se dará entonces dentro de las posiciones y parámetros que ellos *ocupen y definan*. Se entiende así los ataques de los sojeros, los balazos al aire o la quema de carpas, como confrontaciones efectivas, pero ubicadas sobre espacios previstos y, si bien estos ataques no se dieron en esta etapa de «la lucha», resulta apropiada su descripción para entender que, si bien la lucha carpera no puede evitar la confrontación, sí logra trasladarla hacia espacios menos desfavorables.

Esta primera fase enfrenta principalmente los pasivos hegemónicos que recaen sobre la clase campesina paraguaya. Aun después de la inscripción formal de la Comisión, esta no es enfrentada directamente más que por el espectro de precariedad que cubre a los campesinos sin tierra. La personalidad institucional de la Comisión no estaría legitimada políticamente mientras sus intenciones no contengan, como sostiene Manzano (2015), un sustrato concreto de poder, de capacidad real de ejercicio de ciertas prácticas en lugar de otras. Y aquella capacidad no va a ser perceptible, en nuestro análisis, hasta la admisión de la mensura judicial.

De esa manera, entendemos esta etapa de la lucha principalmente orientada a la supervivencia de los cuerpos y a la producción y recreación de sus espacios a partir de las experiencias previas colectivas (ocupaciones, movilizaciones) y familiares (transiciones familia-carpa). En este lugar-momento, las relaciones que dan consistencia a la organización aún no se consolidan; la carpa no es percibida completamente como hogar o morada, sino como base de lucha, lugar de demanda, pues los carperos no han abandonado sus procedencias de forma definitiva y así la carpa podría pensarse como espacio de tránsito. Asimismo, la subsistencia económica y física de los miembros de la comisión no está garantizada. No sólo acampan en plena ruta, sino que las tecnologías de la organización no están desarrolladas, así que los procedimientos de reproducción económica y familiar ocupan parte importante de su tiempo y de sus discusiones. Magda nos relataba que fueron los primeros años, precisamente, los que concentraron el mayor número de deserciones de la Comisión, empezaron más de quinientas familias el 2012 y a la actualidad son poco más de cien.

La refundación política de la Comisión (2014 - 2020)

La comisión ingresa el pedido de mensura judicial al INDERT el 2013 y se acepta e inicia el proceso durante el 2014. Desde entonces, su posición en el campo de negociación y discusión ya no es el mismo. Nosotres pensamos este momento como punto de inflexión en la lucha de la Comisión, en tanto la admisión de la demanda de mensura, como veremos a continuación, habilitaría su reconocimiento social, político y legal como competidor.

La magnitud e implicancias de este procedimiento –el costo económico que asume el Estado para su ejecución y la naturaleza pública del proceso– dan pie a la apertura de nuevos espacios de intercambio con los organismos del aparato estatal y también a la mirada de los sojeres reclamantes como poseionarios legales de las tierras reclamadas.

Este segundo momento está caracterizado por nuevas aperturas, pero también por acciones de respuesta desde los otros actores del conflicto. Por un lado, i) están las facultades y prácticas a las que tienen acceso (*ventajas-acceso*) a partir del comienzo de la mensura judicial que reafirma su formalidad organizacional y política y, por el otro ii) las nuevas susceptibilidades de la comisión y sus miembros (*desventajas-hostigamiento*) en razón de su aparición en las tribunas de disputa territorial con los otros grupos de interés. En esta etapa se concentra la mayoría de reuniones, acuerdos, negociaciones y choques entre los carperos y los otros actores. Hemos caracterizado las aperturas y respuestas como actualizaciones de accesibilidades y susceptibilidades.

i. Nueva accesibilidad: prácticas y facultades

- Ofrecimiento de concesión de tierras provisorias, es decir, negociaciones directas y frontales para poner fin a sus demandas.
- Capacidad de presión a funcionarios del INDERT, manifiesta en la cobertura mediática de sus acampes y movilizaciones.
- Acceso de diálogo con otros organismos del Estado y la sociedad civil: con el presidente de la República, Mario Abdo, ciertas ONG's asociadas a la defensa de los derechos humanos, prensa, etc.
- Cuentan con asesoría jurídica: Una abogada, exfuncionaria del Estado, se ofreció a llevar su caso adelante en el proceso de mensura. Los carperos sienten esta inclusión como una nueva etapa, como un parteaguas en su lucha.

ii. Nuevas susceptibilidades. Hostigamiento y exposición.

- Reacción sojera: Los sojeres y sus lugartenientes hacen presente sus capacidades y posibilidades de respuesta frente a la avanzada legal de los carperos. Los hostigan destruyendo los símbolos de su lucha, baleando las banderas paraguayas, o a través de la quema simbólica de carpas.
- La clase política local se posiciona y se manifiesta. El Intendente de Ybyrarobaná, Luis Mereles, aparece en el relato de los miembros de la Comisión, así como en diversas notas periodísticas por su clara posición ante al conflicto:

«El intendente de allá de Ybyrarobaná me amenazaron (amenazó) ¡Me amenazaron! (Me dijo que) después de su cadáver voy a conseguir la tierra. Mien-

tras él vive no (me) va a entregar un pedazo de tierra¹⁶. (Magda, diciembre de 2019)

III. Tercer encuentro: el eterno retorno a la carpa y algunas conclusiones

Este tercer apartado recuenta las reflexiones propias y carperas a partir del último encuentro presencial que tuvimos con los miembros de la Comisión 4/11. Tras varias visitas y comunicaciones con ellos, un día nos llamaron por teléfono y nos dijeron que se marchaban, que volvían al campamento base después de más de un mes de haber llegado a Asunción para levantar sus carpas y encarar al INDERT, al Estado.

Los carperos alistaban sus cosas con energía; por fin volvían a casa, al campamento de Canindeyú. No estaban satisfechos con los avances de la mensura judicial y sus gestiones, pero sí felices de volver a ver a sus hermanos, madres, parientes y amigos. Magda estaba sentada en una vereda muy cerca de la puerta principal del INDERT, siempre alerta y atenta a todos los pormenores del retorno, pero se le notaba cansada; esta era la sexta vez que acampaban en la capital del país y resultó ser una de las estancias más largas que recordaban. Le preguntamos cómo veía su retorno a Canindeyú: «Voy a ir un poquito triste también» nos respondió. Magda nos contaba que las autoridades del INDERT les ofrecían solucionar y agilizar sus procesos y trámites con el fin de que se marcharan.

«Sí, claro, vamos a solucionar [les decían]. [Pero] si nosotros nos levantamos de acá, ahí ya termina el trabajo [...] ¿Y cómo van a trabajar en un día, en quince días, si un año entero dejan de trabajar? ¿Cómo vas a recuperar? [...] Siempre nos engañaban. Nosotros veníamos y veníamos acá de balde. Ese es el problema, no hay voluntad acá. No quiere trabajar por su sueldo mismo, quieren que le pague aparte otra vez. Hoy así mismo plantearon. Que el ingeniero así que va a trabajar tiene que pagar aparte. [Y que] la comisión tiene que ser responsable de eso». (Magda, lideresa de la Comisión, 50 años)

16 Más allá de la literalidad y las expresiones que podrían ponerse en cuestión, la posición del Intendente parece clara pero su justificación y determinación por negar un reclamo fuera de su jurisdicción resulta confusa, al menos para nosotros. Posteriormente encontramos, sin buscarlo específicamente, declaraciones de otra dirigente, en este caso de la Organización Nacional Campesina (ONAC), Ana Mujica, la cual acusa al mismo Mereles de «liderar una resistencia a favor de los productores» (<https://www.ultimahora.com/canindeyu-enfrentamiento-brasiguayos-y-campesinos-n1304771.html>). Además, poco después de las entrevistas presentes, el 17 de febrero del 2020, el dirigente de la Organización Campesina de Canindeyú, Pedro Cáceres «repudió» al intendente de Ybyarobaná por buscar desactivar la organización y la ocupación, supuestamente recibiendo dinero de los colonos. «Nosotros nunca le hemos molestado y el dinero que haya recibido de los extranjeros es su problema, algunos dicen que ya le dieron USD 200.000 y quiere hacer persecución a los dirigentes», acusó.

El caso de la Comisión de Carperos 4 de noviembre intenta expresar la fuerza y las condiciones en que las organizaciones socioterritoriales del Paraguay se despliegan, cómo sienten y luchan por sus territorios, pero también por sus derechos, su dignidad y sus sentidos de justicia. Es que, como sostiene Galeano (2009: 15), «la configuración de un momento determinado (...) no puede comprenderse sino en función de las estructuras de dominio»; y estas no son, de ninguna manera, excluyentes a una nación y mucho menos a una localidad. La pauta del agronegocio y la consecuente desterritorialización de campesines, indígenas y poblaciones rurales de Sudamérica ha incorporado ya no sólo el uso y despliegue sistemático de la corrupción en los aparatos de gobierno, sino la acción directa sobre el control de la circulación de capitales (Haesbaert, 2013: 22, 23), de la agenda política, como el caso de Curuguaty (Fogel, 2012: 27-29), o el golpe de Estado a Fernando Lugo y la confusa seguidilla de asesinatos a dirigentes campesinos (Vuyk, 2015: 63-70, BASE-IS, 2019). En los últimos años, en contexto de las ocupaciones de Guahory y Pindo'i, en el departamento de Caaguazú, sojeres brasileres participaron personalmente de desalojos ilegales, disparando al cuerpo de campesines desde helicópteros «prestados» de la milicia paraguaya (Areco, 2018: 2).

Por ello, a pesar de la desigualdad de los recursos entre aquellos que compiten por la tierra, destacamos en los carperos de Ybyrarobaná, su capacidad de agenciarse el acceso a espacios de negociación y de sacar adelante sus proyectos renunciando a la ocupación y sobre un arduo camino de lucha social; sin embargo, todo ello a costa de una larga e invaluable trayectoria de experiencias de confrontación, precariedades y muertes. Los hoy carperos de la comisión luchan por su derecho a la tierra, en distintos frentes, desde hace veinte años, por medio de carpas, ocupaciones, manifestaciones, confrontaciones y entorno a la peligrosa pero decidida apuesta de darlo y dejarlo todo por aquello que también significa todo para ellos¹⁷.

«Porque nuestro objetivo es querer un pedazo de tierra digno. Instalar ahí ¿Para qué? Y para no tener hambre nuestro hijo después de nosotros. Familia, muchas cosas perdimos. No es que por gusto estoy acá: por disgusto estoy acá». (Magda, líderes de la Comisión de carperos 4 de noviembre)

17 A la fecha de la publicación de este artículo, la Comisión 4 de noviembre no ha obtenido avances en la resolución de la mensura judicial. Los carperos siguen viviendo y luchando desde su campamento en Canindeyú y han solicitado al Senado la intermediación en el proceso de mensura judicial. Ante ello, los sojeres, posesionarios de la tierra reclamada, han colocado sobre el cerco de la finca varios carteles que dicen «Propiedad privada».

Bibliografía

- Areco, Abel (2018). *¡A BALAZOS Y MACHETAZOS! Desde Marina Cué a R.I. Sur. Desde Ñeembucú a Alto Paraguay*. Asunción: Base IS.
- Arfuch, Leonor (2010). Identidades narrativas. Espacio, tiempo y sujeto en la configuración narrativa de la identidad. *DeSigns*, n°15, págs. 32-40.
- Asad, Talal (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado?. Buenos Aires: *Cuadernos de Antropología Social*, N°27, pp. 53-62.
- Barreira, Iryls (2001). «Política, memória e espacio público: a via dos sentimentos». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. XVI (46): 97-117.
- Bartra, Armando (2010). Campesindios: Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado. *La nación*, Memoria N°248.
- Carbone, Rocco y Soler, Lorena (comps.) (2015). *DesCartes. Estampas de las derechas en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Ceceña, Ana Esther (2014). Ayotzinapa, emblema del ordenamiento social del siglo XXI: *Revista América Latina en Movimiento* N°500.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY (2014) *Informe Chokokue, 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción.
- Das, Veena y Poole, Deborah (2008). El Estado y sus márgenes. Buenos Aires: *Cuadernos de Antropología Social* N°27, pp. 19-52.
- Ellison, N. y Mauri, M (2008). *Paisaje, espacio y territorio. Reelaboraciones simbólicas y reconstrucciones identitarias en América Latina*. Quito: Ediciones Abya-Yala
- Ernandez, M y Manzano, V. (2011) «Antropología de tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil». Buenos Aires: Antropofagia Ediciones
- Fernández Alvarez, María Inés (2017). *La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada*. Rosario: Protohistoria Ediciones.
- Fogel, Ramón (1990). *Los campesinos sin tierra en la frontera*. Asunción: Ediciones Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia. Serie Tierra N° 2.
- Fogel, Ramón (1992). «Los conflictos agrarios y la intervención del Estado». *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 29, N° 82, pp. 121-142.
- Fogel, Ramón y Riquelme, Marcial (comps.) (2005). *Enclave sojero, merma de soberanía y progreso*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.
- Fogel, Ramón (2012). «El movimiento de los carperos» *Revista Novapolis*, N°5, abril-octubre, pp.11-30.
- Galeano, Luis (2009). *La hegemonía de un Estado débil*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Grimberg, M; Ernandez, M y Manzano V, (2011) «Antropología de tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil». Buenos Aires: Antropofagia Ediciones, «Introducción», pp. 9-21.

Grimberg, M (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984.-1990*. Buenos Aires, Fac. de Filosofía y Letras-Oficina de Publicaciones del CBC.

Groisman, Lucía V. (2015) «Reconfiguraciones del espacio político: cuando ocupar ya no es la forma adecuada para demandar y entablar negociaciones con el Estado. El caso del Parque Indoamericano» *Revista Identidades*, núm. 8, año 5, pp. 97-116.

Guanes, Rafaela (1993). *Familias sin tierra en Paraguay*. Asunción: Ñandutí Vive.

Gupta, Akhil (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura política y el estado imaginado en Ph. Abrams, A. Gupta, y T. Mitchell (Eds.), *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Halpern, Gerardo (comp.) (2011). *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Asunción: Ápe Paraguay.

Haesbaert, Rogério (2013) «Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad». *Cultura y representaciones sociales*, vol. 8, núm. 15. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, pp. 9-41.

Heñoi - Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socio-ambiental (2019). *Asentamiento Cresencio González. No sólo rentabilidad: Una patria nueva*.

Hetherington, Kregg (2014). *Audítores Campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay neoliberal*. Durham: Duke University Press

Hirsch, Eric (1995). «Landscape: Between place and space» (Introduction) pp. 1-30. En Eric Hirsch y Michael O'Hanlon. *The Anthropology of Landscape. Perspectives on place and space*. Clarendon Press, Oxford.

Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros.

Manzano, V. y Ramos, A. (2015). «Introducción. Procesos de movilización y de demandas colectivos: estudios y modos de abordar 'lo político' en la vida social». *Identidades: Revista del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia*, Año 5, Número 8, pp. 1-25.

Mañano Fernandes, Bernardo (2017). «Territorios y soberanía alimentaria». *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, II(3), pp. 22-39.

Mañano Fernandes, Bernardo (9-11 de noviembre de 2019). *Los territorios como ellos son*. [Conferencia de apertura] VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Investigación y Enseñanza en Geografía, La Plata, Argentina.

Massey, Doreen (2008). «Geometrías internacionales del poder y la política de una «ciudad global»: pensamientos desde Londres». *Cuadernos del CENDES*, Vol. 25, núm.68, pp.115-122

Maradei, Pablo (2016). *Los diarios de Félix Díaz (Tesis de maestría)* Universidad San Andrés, Buenos Aires, Argentina. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/11889/1/%5bP%5d%5bW%5d%20T.M.%20Per.%20Maradei,%20Pablo%20Andr%3a%9s.pdf>

Menéndez, Eduardo (2010). *La parte negada de la cultura*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Ortiz Sandoval, Luis (2019). Sociología y estructura social en Paraguay: la cuestión de las clases. *Revista Estudios Paraguayo*, N°1, 2019, Junio, pp. 7-22

Palau, Marielle (comp.) (2019). *Con la Soja al Cuello 2019*. Asunción: Base IS.

Palau, Tomás y Areco, Abel (2017). *Las colonias campesinas en el Paraguay*. Asunción, BASE-IS

Pires de Caldeira, Teresa (1989) «Antropología y poder: una reseña de las etnografías americanas recientes» *Bib*, N° 27, pp. 1-96, Río de Janeiro.

Pita, María Victoria (2010). *Formas de vivir y formas de morir: el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Editores del Puerto

Riquelme, Quintín (2003). *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Riquelme, Quintín y Vera, Elsy (2013). *La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio en la agricultura y en la producción de alimentos*. Asunción: Oxfam Paraguay.

Rojas, Luis (2014A). *La metamorfosis del Paraguay. Del esplendor inicial a su traumática descomposición*. Asunción: BASE-IS.

Rojas, Luis (2014B). *La tierra en disputa. Extractivismo, exclusión y resistencia*. Asunción: BASE-IS.

Rojas, Luis y Guereña, Arantxa (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Informe de Investigación, Oxfam Paraguay.

Rosato, Ana y Boivin, Mauricio (2013). Los tipos de análisis: etnográfico, comparativo y procesual. Diferencias, semejanzas y cruces. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires

Roseberry, W. (1994). «Hegemonía y el lenguaje de la controversia» En Joseph, G y Nugent, D. (compiladores): *Everyday forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London, Duke University Press, pp. 355-366

Sack, Robert D. (1983) «Human Territoriality: A Theory». *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 734, N°1, pp. 55-74.

Sigaud, L. (2005). «As condicoes de possibilidades das ocupacoes de terra». *Tempo social*. Vol 17, núm.1, pp. 255-280

Torres, Fernanda (2011) «Territorio y lugar: potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos: el caso de un movimiento de desocupados en Argentina». *Revista de Estudios Geográficos*, N°7(7)

Vuyk, Cecilia (2015) «Curuguaty y Ñacunday: lucha por la tierra y golpe de Estado en Paraguay» *Revista Interdisciplinaria de Direitos Humanos BAURU*, v. 3, n. 2, pp. 57-73, jul/ dez.

Alberto Barrett: una narrativa de la resistencia paraguaya

Aproximaciones y perspectivas sobre el estudio de *Autobiografía
Clandestina*, una propuesta metodológica desde el análisis narrativo

Recibido: 8 de noviembre de 2021

Aceptado: 28 de diciembre de 2021

Resumen: Pensar el «Paraguay después de Stroessner» implica todo un desafío para la producción historiográfica y el campo de las Ciencias Sociales que, al compás del avance de los procesos democráticos y cierta recuperación de la práctica política –tanto en Paraguay como en los demás países del continente–, refleja sobre el mundo académico un renovado interés sobre la agenda Stroessner (Soler, 2021: 7-8). En este marco de revisiones, el presente artículo retoma el estudio de la resistencia paraguaya a través de la mirada de Alberto Barrett (1934-2018), un militante y artista plástico que buscó organizar desde el exilio en Montevideo (1966) y Buenos Aires (1970) una resistencia transfronteriza de corte continental. A partir de la consulta de su fuente autobiográfica, se propone reconstruir y analizar el funcionamiento de esas resistencias exiliarias. Asimismo, se presta especial atención al contexto histórico en el que construyó su trabajo autobiográfico (2004-2017), un momento de apertura y revisiones en materia de memoria y derechos humanos que generaría la «posibilidad de escucha social» para que esos relatos sobre exilios y resistencias pudieran salir a la luz. En este proceso se observa la emergencia de otras voces y memorias con las que dialogó Barrett, cuyo itinerario representa la excusa, pero también un objeto de investigación para abordar las transformaciones de la resistencia paraguaya en el exilio y las resignificaciones sobre aquel pasado en la narrativa de nuestro protagonista.

Daniela Soler

Profesora y Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Postulante a doctoranda de la carrera Doctorado en Historia por la Universidad de Buenos Aires, 2022. Actualmente se encuentra investigando sobre las redes de militancia transfronterizas y asociaciones de paraguayos en el exilio. Email: daniela-soler@hotmail.com.

© Daniela Soler. Publicado en Revista Novapolis. Nº 19, Diciembre 2021, pp. 45-72.
Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

Palabras claves: Autobiografía - análisis narrativo - exilio paraguayo - Historia Reciente - resistencias clandestinas - memoria.

Abstract: Thinking about «Paraguay after Stroessner» involves a huge daring for historiographical production and Social Sciences's field which, in addition with the advance of democratic governmental processes moreover a hike of diferents political debates –both focused in Paraguay and equally applied in other countries of the American continent–, penetrates into the academic world a renewed interest in the Stroessner's case (Soler, 2021: 7-8). Within this framework of revisions, this article revisits the study of the Paraguayan resistance taking into account the Alberto Barret 1934-2018) point of view (a militant and visual artist who sought to organise a cross-border resistance of a continental nature from exile in Montevideo (1966) and Buenos Aires (1970). Furthermore, bearing in mind, the information of his autobiographical source, the goal is to reconstruct and analyse the functioning of these exile resistances. Special attention is also paid to the historical context in which he constructed his autobiographical essay, a moment of openness and revisions in terms of memory and human rights that would generate the «possibility of social listening» and also, these exiles and resistance stories could rise and be more visualized. In this process, we spot the emergence of other voices and memories, in addition with Barrett dialogued, whose itinerary represents the excuse, but also an object of research to address the transformations of Paraguayan resistance in exile and the resignifications about that past in the narrative of our protagonist.

Keywords: Autobiography - narrative analysis - Paraguayan exile - Recent history - clandestine resistance - memory.



*«[...] Versos escritos en las intimidades clandestinas de un duro tiempo,
volaban de mano en mano, de corazón a corazón,
atizando doloridos carbones de miedo.
Entonces no tenían intención literaria y no la tienen hoy,
Tal solo constituyen testimonios de aquel no socorrido interregno»*

*A Alberto Barrett, amigo, hermano, compañero...
Félix de Guaranía, 1994*

*«[...] Todavía recuerdo vívidamente aquella tarde de septiembre del 78'
en Caracas, cuando recibimos la noticia por una llamada de Argentina
que habías caído en manos de la dictadura, todos quedamos aterrados
sin atinar a nada, tu mamá, llorando. Tu papá, se levantó en silencio
de la mesa donde resolvía problemas de matemáticas y fue al teléfono,
hizo unas llamadas. Cuando consiguió comunicarse fue muy breve. Le
dijo –Rojas¹: Barrett te habla, tengo a mi hijo Alberto desaparecido en
Buenos Aires, se que tú puedes– y cortó sin más» (Barrett, 2017: 513).*

Solidaridad de la periodista María Céspedes, Caracas

¹ Refiere a Isaac Rojas.

Introducción

Este trabajo, que se enmarca en el campo de la Historia Reciente y es tributario de la Historia Oral y de los estudios de la memoria, tiene como objetivo analizar el relato autobiográfico de Alberto Barrett durante su exilio en Montevideo y Buenos Aires entre 1960 y 1978, con el objeto de echar luz sobre las formas de resistencias a la dictadura paraguaya de Alfredo Stroessner (1954-1989) y luego a los regímenes del Plan Cóndor, a través de una experiencia política individual que fue plasmada en su narrativa personal. De esta dinámica estudiaremos los mecanismos que incidieron en la construcción de su relato observando que este se vincula con otras narraciones y memorias como así también con situaciones de contexto en el que se produjo la narración.

En una primera parte, se presentará el perfil biográfico del autor, enmarcado en la historia doméstica de Paraguay y el contexto global de la Guerra Fría. Considerando a Barrett como «un hijo de su tiempo», se enfatiza en la importancia de presentar su trayectoria vital y el tiempo histórico como dos categorías de análisis trenzadas. En una segunda parte, trabajaremos con el contenido de su obra autobiográfica mediante la estrategia metodológica del análisis narrativo. Aquí se observan y analizan los tres grandes momentos de su obra: su trayectoria en el exilio, la militancia a través del arte y el debate con otros militantes de la comunidad paraguaya.

A través del examen de su testimonio autobiográfico se busca una aproximación al estudio de los procesos históricos y políticos de las resistencias exiliarias, pero siempre enfocando la mirada en la forma en que un sujeto político de la relevancia e intensidad de Barrett construyó su relato testimonial. En el sentido de Kohler Riessmann (2000), se plantea la importancia de precisar cómo el autor en tanto informante construyó su propia historia, a qué recursos lingüísticos y culturales apeló, y como buscó persuadir a quien lo escucha (o lo lee) de la autenticidad de sus dichos. Para ello se prioriza las formas y recursos que eligió Barrett para contar su experiencia y no simplemente del contenido al cual se refiere el lenguaje, por lo que se busca identificar «por qué» esta historia es (o fue) contada de esa manera (Kohler Riessmann, 2000).

Alberto Barrett, un perfil biográfico

A principios de los años '30, el peligro de una guerra entre Paraguay y Bolivia era inminente. Desde tiempo atrás, y tras perder la salida al mar en la Guerra del Pacífico (1879-1884), Bolivia se movilizó buscando ocupar la región del Chaco Boreal. De márgenes difusos, esta zona fue ocupada

progresivamente por el estado boliviano que, detrás de un reclamo de tinte nacionalista (y aparentemente local), ponía en evidencia la existencia de problemas de mayor envergadura como lo era la tenencia de la tierra y el interés sobre ellas por parte de las empresas petroleras Shell y Stándar Oil Company. El 15 de junio de 1932, Bolivia tomó el fortín Carlos Antonio López, Boquerón y otros enclaves militares paraguayos; por su parte, Paraguay declaró formalmente la guerra para el 10 de mayo de 1933. Este escenario convulsionado encontró a la familia Barrett organizándose para la guerra. Respondiendo a la orden de movilización un soldado de la marina e integrante de esa familia llamado Alejandro «Alex» Barrett, solicitó licencia para asistir al nacimiento de su tercer hijo: Alberto Barrett, nuestro protagonista (Barrett, 2017: 22).

Alberto nació el 25 de junio de 1934 en Areguá, un pueblito ubicado en las lejanías de Asunción. Poco se sabe de su infancia, que como se decía anteriormente estuvo atravesada por la Guerra del Chaco y las consecuencias que este conflicto dejó en el esquema político y social de Paraguay. Proveniente de una familia que, históricamente adscribió a los preceptos del anarquismo y el comunismo, vivió sus primeros años entre movilizaciones militares y las manifestaciones antibélicas de los comunistas paraguayos que condenaron dicho enfrentamiento² (Barrett, 2017: 12-16). Como sugiere la novelista Virginia Martínez (2018), los Barrett –asociados todos a las ideologías de izquierda– criticaron lo que consideraron como un enfoque imperialista del conflicto. Los efectos de la guerra pronto se hicieron sentir, el padre de Alberto fue herido en la boca, padeció de amebiasis y su retorno al pueblo natal de Areguá no aseguraba estabilidad económica. La situación financiera de la familia se agudizó al compás del turbulento clima político que se viviría en el Paraguay de posguerra. En este contexto, los Barrett se mudaron de Areguá a Tacuruty, en las cercanías del río Paraná.

2 La experiencia de Alberto estuvo imbricada con las trayectorias políticas de su padre y abuelo, con quienes compartió la condición de perseguido político y exiliado. Entre el nacimiento de su abuelo Rafael Barrett (1876-1910) y el secuestro de Alberto por la dictadura militar argentina en 1978, se desarrolló casi un siglo de trayectoria política familiar. La primera generación de la familia Barrett, se fundó a partir de la llegada de Rafael a Paraguay en 1904. Escritor y periodista, pronto se involucró en política participando del incipiente movimiento anarquista. Sus artículos publicados en *El Germinal*, un periódico de tendencia de izquierda y la pública oposición a la dictadura de Albino Jara (1878-1912) le valió el primer exilio en Brasil. De sus obras destacadas, mencionaremos *El terror argentino* (1910), *Lo que son los yerbales* (1910) y *El dolor paraguayo* (1911). Su único hijo y padre de Alberto, Alejandro «Alex» Barrett (1907-1980) militó en el partido comunista y en el FULNA, cuya resistencia clandestina se opuso a las dictaduras de Higinio Morinigo y de Alfredo Stroessner. En 1960 se exilió en Montevideo desde donde reorganizó la resistencia antistronista.

Para abordar este período que coincide con la infancia de Alberto, hemos recurrido a su trabajo autobiográfico (nuestra fuente), la biografía familiar de Virgina Martínez en *La vida es Tempestad, historia de la familia Barrett: Literatura, resistencia y revolución* y las entrevistas que Alberto ha brindado a la escritora uruguaya en el año 2016. De las fuentes consultadas, encontramos coincidencia respecto de los «años en Tacuruty», signados por la pobreza y el exilio. Alberto fue el tercer hijo, de los diez hermanos que nacieron del matrimonio de Alex Barrett con Deolinda Viedma. Por orden de nacimiento mencionaremos a Gaspar, María Caledonia, Alberto (que fue apodado «Pope» por su familia y «El cónsul» por sus compañeros), Norma Isabel, Fernando, Eugenia, Rafael, Soledad, María y Jorge. En los recuerdos de Alberto, la estancia de Tacuruty ha sido recreada como un refugio y escondite, quizá se deba a su condición de paraje retirado y de difícil acceso. Tal como pudimos observar en su narrativa, este lugar fue para sí y su familia una especie de «primera experiencia del destierro» dentro de los márgenes del mismo territorio. En este tramo de su trayectoria, Alberto adoptó un estilo de vida campestre, orientado de forma exclusiva a la satisfacción de las necesidades básicas, dedicándose al cultivo de maíz y algodón, la cría de gallinas y una huerta de subsistencia familiar de la que él estaba a cargo. Los Barrett habitaron un hogar de humildes condiciones, pero que ofició de centro de conspiración de operaciones locales y formación de militancia política. Alberto creció escuchando el contenido de las reuniones de su padre con sus camaradas que se rehusaban a abandonar la causa política pese a los peligros que acarrea participar en mitines y movilizaciones.

Así, Alberto transitaría sus primeros años de formación académica donde, por un lado, definiría su vocación por las artes visuales y por otro, comenzaría a estudiar Filosofía en la Universidad Nacional de Asunción, estudios que no terminaría dado su dedicación exclusiva a la militancia política. Respecto de su vocación por la pintura, se dedicó puntualmente a trabajar con acuarelas y retratos en lápiz negro. Observamos en su trayectoria biográfica, un singular compromiso con las artes y la política. A temprana edad diseñó retratos que buscaron visibilizar las injusticias del Paraguay anterior a Stroessner. Hasta el año 1957, estudió en el *Centro Cultural Paraguayo-americano*, participando de las primeras exposiciones colectivas nacionales. En las olimpiadas artísticas de su país natal, obtuvo una mención de honor por su obra «La criadita» (1955), trabajo con el que se propuso visibilizar la opresión de la mujer paraguaya.

En su trayecto por la facultad de Filosofía, dio sus primeros pasos en militancia política, participando de las huelgas estudiantiles y alistándose en

el Partido Comunista Paraguayo (PCP), espacio desde donde lanzó una campaña contra el envío de sus compañeros de estudio a la Guerra de Corea (1950-1953). Hacia 1954, se alistó en el Centro de instrucción militar para estudiantes y formación de oficiales de reserva CIMEFOR que, según el relato de Alberto, podía constituir una salida económica que ayudase a sostener la apremiante situación familiar. No obstante, este proyecto quedó trunco con el advenimiento de la dictadura de Stroessner. En 1959, luego de participar en las primeras resistencias al régimen, fue perseguido y apresado por la División de Investigaciones de Asunción³. Al respecto, Alberto declaró:

Por la mañana temprano nos hicieron salir y formar de a grupos de cinco, nos propinaron latigazos y golpes (...) cargábamos ladrillos, arena, material de construcción y nos hacían transportar de un lugar a otro a latigazos (...) al resistirnos [recibimos] una lluvia de golpes donde me tiraron a un pozo de cal en proceso de apagado, ahí perdí la conciencia, después de pasarme ese desmayo, ya estaba en el calabozo. (Barrett, 2017: 36)

Según su narrativa autobiográfica y los relatos de quienes lo han conocido en primera persona⁴, durante los meses que permaneció en prisión colaboró en tareas de alfabetización, formación política y representación (en forma de retrato) de los presos políticos. Los primeros años del stronismo transformarían radicalmente la vida de Alberto. Según lo expuesto en su obra autobiográfica (y cotejado en las entrevistas), a muy temprana edad participó de las primeras resistencias al régimen, por lo que luego de varios apresamientos y torturas, fue deportado a Buenos Aires en 1960 junto a su hermano Rafael. Antes de instalarse definitivamente en Argentina, Alberto pasó por Uruguay en donde se instalaría el grueso de su familia. En su breve estadía por Montevideo, a donde arribó de manera clandestina el 17 de diciembre de 1960, consiguió trabajo como pintor de letras. Tal

3 Desde principios del año 1959, estalló en Asunción una huelga de estudiantes secundarios y universitarios en protesta por el aumento del boleto. Alberto formó parte de la concentración de estudiantes que se movilizaron en representación de la Federación de Estudiantes de Asunción FESA. Como indica Martínez (2018) la protesta fue severamente reprimida. Cientos de jóvenes fueron apresados y torturados en la brigada de seguridad o fueron enviados a trabajos forzados en la cantera del cerro de Tacumbú. El 14 de agosto, en el aniversario del desfile de la fundación de Asunción y en protesta por lo acontecido, los hermanos Barrett: Beba, Fernando, Nanny y Rafael protagonizaron una extensa jornada de lucha callejera (Martínez, 2018; 134).

4 Ha sido tarea compleja la construcción de la trayectoria de Alberto dado la inexistencia de publicaciones académicas y trabajos de índole biográficos. Aunque su participación en política ha sido profusa, casi no hay testigos sobre lo expuesto en su relato autobiográfico y la documentación específica sobre él es escasa. Es por ello que recurrimos a la reconstrucción sobre la historia de Paraguay (escenario en el que transcurrió su vida) y hemos consultado de forma periódica con familiares y amigos, entre ellos su sobrina Nasaindy Barrett, uno de sus hijos Gabriel Barrett y su esposa, Cecilia Ibañez de Barrett. Esto, sumado a los testimonios obtenidos de las entrevistas a sus compañeros de militancia (Rudecinda Jiménez, Jorge Soler y Crispín Ortiz) fueron imprescindibles para organizar el relato.

como expuso en su obra autobiográfica, allí se inició y especializó en la alteración de documentación, oficio en el que según expresó, demostraría especial talento. Según hemos podido consultar, en su vida militante elaboró aproximadamente 2800 documentos paraguayos, uruguayos, argentinos y chilenos con los que buscó viabilizar el rexilio de paraguayos que escapaban del stronismo y sus *pyragueés*⁵. Es por ello que fue apodado por sus camaradas como «El cónsul».

Una vez instalado en Buenos Aires (1961), nuestro protagonista continuó la militancia en diversos organismos del Partido Comunista Paraguayo, hasta la crisis que resultó en el cisma que dio lugar a dos vertientes irreconciliables, los partidarios de Alfredo Creydt (revisionismo maoísta) y Miguel Angel Soler (ortodoxia soviética). Frente a la imposibilidad de conciliar con cada uno de ellos, Alberto y sus hermanos, decidieron crear un movimiento propio: el Movimiento Juan Carlos Rivas, de tendencia guevarista. Si bien efímero, y pronto disuelto por los embates de la Doctrina de Seguridad Nacional, dejó un importante documento cuyos autores bautizaron como *Romper Cadenas* (1966)⁶, que resultó en un extenso balance de la realidad económico-social paraguaya, acompañado de un análisis de la realidad internacional y latinoamericana; allí se tejieron duras críticas a los partidos comunistas (PC) del continente y en consecuencia se propusieron trazar perspectivas alternas. Creemos que este documento fue pensado para implementarse luego del triunfo de la revolución, dado que apuntó a la reconstrucción económica, social y cultural para «el después de Stroessner» (y las dictaduras del Plan Cóndor a juzgar por sus proyectos en el exilio), diagramando posibilidades que, revolución mediante, decantaría en la toma del poder por parte de los trabajadores, creando así una vía alternativa al socialismo. Observando la matriz del pensamiento de los jóvenes que integraron esta época puede establecerse que era común entre la juventud comunista pensar en impulsar una revolución, que al mejor estilo del «Che» Guevara, permitiría reconstruir al hombre nuevo, despojado de individualismos y sentimientos materialistas. Definitivamente, Alberto Barrett fue uno de ellos. Frente a un hipotético triunfo de una guerrilla armada clandestina, el stronismo sería erradicado dando lugar a un gobierno popular. No obstante, el proyecto se eclipsaría tras el asesinato de Guevara en Bolivia (1967), constituyéndose este hecho en un duro golpe para todos los movimientos y resistencias que operaron desde Latinoamérica.

5 Con esta denominación en guaraní los exiliados refieren a la policía infiltrada de Stroessner.

6 El documento se encuentra adjunto en la obra autobiográfica de Alberto Barrett, páginas 247-262. Barrett, Alberto (2017), *Autobiografía Clandestina*, ed Arandurá, Asunción.

Quedaría atrás el movimiento Juan Carlos Rivas y los Barrett, en contacto con el movimiento comunista mundial, iniciaron viajes de formación y entrenamiento militar en Europa. Encontramos a su hermana Soledad en la Unión Soviética y Cuba, a su madre en la China maoísta y Alberto, en la convulsionada Francia de 1968. En este viaje, además de participar del movimiento estudiantil del Mayo Francés, trabajó como diseñador de empaques y, de manera independiente, como retratista de turistas en la Place du Tertre del Cerro de Montmartre. A su regreso, inició su definitiva mudanza a Buenos Aires, en donde se quedó hasta su secuestro en 1978. Esta nueva etapa no interrumpió su proyecto de construir una organización paraguaya desde el exilio, semejante a la de Tupamaros uruguayos y los Montoneros y el ERP argentinos (Barrett, 2017, 15).

En este marco de redefinición de los años 70', momento atravesado por la eliminación de referentes y la agudización de la represión, se reflató desde Buenos Aires la Organización Primero de Marzo OPM. Por su parte, Alberto y su grupo, juntaron a ex detenidos y militantes exiliados, con el fin de armar un nuevo movimiento que fue llamado José de Antequera, luego bautizado Comuneros (1970). No obstante, la situación general les era muy desfavorable. El Plan Cóndor empezó a funcionar al compás de afianzadas dictaduras, que se propusieron operar de forma coordinada en un plan sistemático de persecución, torturas y desapariciones. Los hermanos Fernando y Rafael Barrett fueron finalmente apresados en Buenos Aires.

El año 1973 sería un parteaguas para los proyectos de Alberto y los movimientos clandestinos que dirigía dado que, en enero, su hermana Soledad fue asesinada por el terrorismo de Estado en Brasil. A esto, agregamos el exilio en Europa de gran parte de los miembros que integraron Comuneros. En un plano más continental, el golpe de Estado a Salvador Allende (1973) y las intrincadas tensiones del escenario político de Argentina, influyeron en la decisión de Alberto de hacer un último intento de resistencia por la vía armada. El objetivo inicial era poder ingresar a la isla (Cuba), con la expresa misión de adiestrar 20 campesinos paraguayos, todos integrantes de Montoneros y OPM. Este viaje respondió también a una intención familiar de conocer a Ñasaindy, la única hija de su hermana Soledad. Desde Cuba, se recomendó perfeccionar las técnicas guerrilleras sugiriendo participar de la Guerra de Angola (1974-75), hecho al que Alberto se negó dada que esas no eran las instrucciones que había recibido por sus compañeros de militancia desde Buenos Aires. Retornó a la Argentina dos días antes del golpe de estado dedicándose exclusivamente a la tarea de dibujante y trabajando en esbozos para la cosmética Avon. Luego de meses de infiltración y seguimiento conjunto por parte de los consula-

dos de Argentina y Paraguay, fue secuestrado en septiembre de 1978, junto con su compañero de militancia Ignacio Samaniego-Villamayor. Ambos fueron trasladados al Centro Clandestino de Detención, «El Olimpo», en el barrio de Vélez Sarfield.

En la etapa de la transición, Alberto dio su testimonio en el juicio a las juntas de 1985 y participó de distintos eventos relacionados con las denuncias a los crímenes de lesa humanidad. Desde el año 2004, intervino activamente de los diversos programas culturales y académicos dedicados al estudio de la memoria, derechos humanos y terrorismo de Estado. En el año 2018, tras una larga enfermedad, falleció en Buenos Aires a un año de la publicación de su trabajo autobiográfico.

Aproximaciones y perspectivas sobre el estudio de la fuente autobiográfica, una mirada desde el análisis narrativo

En el análisis histórico de la autobiografía, se encontró una doble dificultad metodológica. Por un lado, se tuvo que emprender la recreación e interpretación de su relato teniendo como único presupuesto a su imaginación autobiográfica, es decir, el acceso al pasado como invención de la intención autoral. Por otro, el carácter polivalente de la obra, en donde el Barrett del tiempo presente (y en diálogo con otras memorias) fue resignificando su experiencia pasada, en un intento de formulación de un relato con el que buscó representar a quienes resistieron y se exiliaron del stronismo. En este sentido, su memoria busca recuperar los acontecimientos del pasado no como sucesos transcurridos sino como procesos que se proyectan hacia el presente (Bjerg, 2012: 141). Uno de los aspectos que caracteriza a su autobiografía se vincula con el momento de su construcción, relacionado éste con el incentivo de políticas estatales sobre memoria y derechos humanos que, en cierto modo, terminaron generando la condición de escucha que permitiría la aparición pública de experiencias hasta entonces silenciadas o, como señaló nuestro protagonista, mantenidas en la clandestinidad; referimos a las políticas impulsadas por el Estado argentino sobre memoria, verdad y justicia a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Asimismo, esta construcción se dio dentro de un complejo escenario de revisión de esos procesos, espacio que facilitó la recreación autobiográfica como portadora de «pruebas y verdades» en el marco de los juicios a las juntas militares en Argentina y Paraguay. En este encuadre histórico, Barrett junto con otros miembros de la comunidad paraguaya residentes en Buenos Aires, participaron de la cargada agenda de actividades vinculadas a la revisión del pasado y la implementación de medidas de reparación histórica para con las víctimas de los terrorismos de Estado. Es así que

Alberto declaró en los juicios contra las juntas militares en condición de preso político y víctima de las dictaduras argentina y paraguaya (2010, 2014) como así también de los espacios culturales a partir de la exposición de sus retratos en los ciclos de *Arte y Memoria*.

En una primera aproximación a su trabajo, puede observarse la auto asociación de su persona y agencia histórica a la titulación de la obra a la que usa como recurso narrativo para hacer una presentación formal. A través del término «clandestino», Barrett busca darse a conocer y explicar a su vez, el carácter develador de su obra: «este mamotreto no es una autobiografía no autorizada, sino una autobiografía clandestina. Me gusta más esta palabra porque así fue la mayor parte de la vida de los Barrett durante más de 100 años de lucha.» (Barrett, 2017: 19). Con esta presentación comenzó su exposición, formulada en un lenguaje de militancia política e interpretada por él mismo como un recurso de combate histórico. En la formulación de su frase inicial, Barrett deja entrever que la elección de la palabra clandestina puede sintetizar para el lector no solo el carácter subrepticio de su condición sino también una primera aproximación a su experiencia. La clandestinidad representó para Alberto una forma de vida, pero también un proceso político y una condición histórica. Estos elementos que se conjugaron para darle forma literaria a la idea de clandestinidad buscaron ubicarse y representar a las clases subalternas, a quienes el autor se dirige, interpela y define como aquéllos exiliados que buscaron hacer de Latinoamérica un lugar libre de opresión:

Esta obra tiene también otra finalidad: restablecer el honor revolucionario de un militante (...), esta pequeña categoría de seres humanos que dedican su vida a la emancipación de la clase obrera y la humanidad, del capitalismo y, [que] sufre necesariamente las presiones de las clases enemigas. (Evaristo Colman en Barrett, 2017)

De acuerdo con su decisión narrativa, Barrett dividió la obra en tres grandes momentos que serán presentados en el artículo respetando el orden que le imprimió el autor.

El primero y de mayor extensión fue denominado «Los Orígenes», espacio de escritura mediante el cual busca presentarse y situarse en contexto. Enfocando la trama desde la llegada a Asunción de su abuelo Rafael Barrett en 1904 hasta su detención en el CCD «El Olimpo» en 1978, el autor buscó rastrear dentro del amplio arco de su experiencia mojonos que le permitieran recuperar su pasado y traspolarlos hacia el momento en el que escribe su autobiografía. Las escenas que se van presentando han de confluir en el momento que se unen los dos universos temporales de su trabajo: la formación de las resistencias clandestinas Juan Carlos Rivas (1966) y Co-

muneros (1970). En este primer momento, sólo se presentaron los hechos «tales como sucedieron» para luego pasar a problematizarlos y proyectarlos en la sección final. Las primeras páginas de su trabajo centraron el eje del relato en las anécdotas de Areguá, el pueblo donde nació y vivió en sus primeros años. Alberto da voz al Barrett joven, quien va definiéndose hacia la intervención en política, primero desde la lucha en las calles y luego participando en el Partido Comunista Paraguayo. Como una figuración de quién va transitando un camino y, en el mismo se van cruzando pequeñas historias, Barrett reconstruyó su experiencia en el marco de los acontecimientos históricos de Paraguay. En este ejercicio, se resaltaron nombres y trayectorias individuales que, a criterio del autor, buscan revelarse del anonimato de la historia, sean estos perseguidos del stronismo como así también los represores y sus cómplices cívicos militares. Este derrotero se encuentra atravesado por las reiteradas persecuciones a su familia (en el marco de las guerras civiles del 47, luego Morinigo y finalmente con Stroessner desde el año 1954) dejando como resultado un extenso relato donde se plasmó la experiencia de los apresamientos, torturas y primeros exilios. En relación a la narración sobre los desplazamientos territoriales que lo encontraron en la infancia y primera juventud, creemos que se propone explicar lo que consideró como una fase de incubación de lo que sería su experiencia posterior, que al fin de cuentas terminarían materializando en Alberto la conformación de un sujeto político: el exiliado que resiste. En su lógica narrativa, la trayectoria familiar, los primeros exilios y resistencias, vienen a engendrar en su relato el momento histórico que lo terminaría desembocando en ese lugar: Barrett liderando una guerrilla continental, casi como en una predestinación, sugiriéndole al lector que «lo político» ha sido un rasgo central de su existencia desde temprana edad.

Esta parte de su trabajo, abordada enteramente en un tipo de registro escrito, se encuentra acompañada de dos documentos que fueron denominados respectivamente *Manifiesto a la Nación* (1955) y *Manifiesto Romper Cadenas* (1966).⁷ Ambos representan planes de operaciones articulados por Barrett (Barrett, 2017, 246) que pretendieron en primera instancia, denunciar los atropellos del régimen de Stroessner y en última, diagramar una resistencia y gobierno de coalición alternativo. Tomando como hitos la publicación de estos manifiestos, Alberto prosiguió su relato contando de aquellos años concebidos como de «supervivencia» (aquí usa su experiencia individual para explicar un proceso más amplio y problemático que es el derrotero de la comunidad paraguaya que resistió localmente a Stroessner), donde el impacto económico de las políticas del régimen

7 Disponibles en Barrett, Alberto (2017), *Autobiografía Clandestina*, Arandurá, Asunción, pp. 114-123 (Manifiesto a la Nación) y pp. 247-262 (Manifiesto Romper Cadenas).

seguida de las persecuciones a la disidencia lo terminaron desembocando en el exilio de Montevideo (1960), desde donde proyectó la organización de una resistencia que agrupó a los paraguayos en el exterior fijando como objetivo el derrocamiento del dictador. Con el citado manifiesto del '66, el autor sintetizó los planes y operaciones de esta resistencia que, frente al cambio de coyuntura regional, debió modificar sus objetivos en principios de alcance nacional, pero que luego se verían atravesados por la irrupción de dictaduras en los países de destino⁸. Las sucesivas operaciones de represión transfronterizas implicaron para el movimiento de exiliados la necesidad de armar una resistencia a escala continental.

De su paso por Montevideo, Alberto desarrolló tres episodios con los que se propuso explicar los proyectos que lideró en su condición de exiliado político. En el primero, vinculado más a un interés familiar, abordó las movilizaciones de los exiliados por las calles montevidéanas bajo la consigna de «liberar y repatriar a Alex», el padre de Alberto, preso en Asunción desde 1960. En esta parte del relato, Alberto exaltó el poder organizacional de los residentes y exiliados que impulsaron enorme cantidad de eventos culturales, mitines, reuniones con fines de denuncia, inclusive recreó el momento en que la familia Barrett utilizó el activismo internacional para pedir la liberación de Alex, enviando cartas y panfletos a las embajadas o manifestándose en eventos diplomáticos como lo hicieron en la Organización de los Estados Americanos en 1962. La «Comisión de lucha por la liberación del profesor Barrett» llegó a solicitarle al presidente de Uruguay Benito Nardone «Chicotazo» (1960-1961) que leyera un petitorio de reclamo pidiendo su liberación en la inminente visita que este haría a Asunción. Según investigamos, así se hizo, Alex Barrett fue liberado y deportado a Montevideo.

Estas actividades son interpretadas por el autor como el puntapié que posibilitaría la intervención pública de los paraguayos que vivían fuera del país, destacándose en decenas de manifestaciones orquestadas desde Montevideo y Buenos Aires cuyo clivaje identitario se ha centrado puntualmente en denunciar del otro lado de la frontera los atropellos del régimen. Barrett relató como agrupaciones de paraguayos, sean migrantes económicos o exiliados políticos, buscaron desde Montevideo dar conocimiento público de los acontecimientos que sucedían en Paraguay usando todas las vías posibles para dar curso a sus reclamos hasta que entendieron que la visibilización que buscaban no iba en la misma línea que los intereses de los estados que los recibía. Entonces, ese proceso inicial de reclamos públicos y visibles, fue virando progresivamente hacia la clandestinidad.

⁸ Con esta expresión refiero a los países que asilaron a los paraguayos perseguidos del stonismo.

En este sentido mencionamos el planteo de Halpern (2009) quien, en su investigación focalizada en Argentina, sostuvo que las políticas estatales de los gobiernos de este país ejercieron cierto reconocimiento o visibilización sobre la comunidad exiliada, pero con fines coercitivos. Recreando un esquema político más restrictivo, Barrett nos cuenta en su autobiografía que su resistencia se orientó a diseñar documentos de identidad y pasaportes para los exiliados que ingresaban al país. Al respecto, nuestros entrevistados dieron cuenta sobre la labor desempeñada por Barrett y remarcaron lo crucial de su tarea en el sostenimiento de las redes en el exilio y así, el mantenimiento con vida de los exiliados que se desplazaron por distintos puntos de Latinoamérica⁹:

En el exilio, Alberto Barrett era quien preparaba documentos para los viajes y para la vida clandestina, porque no podíamos conseguir documentos. Así se salvaron muchos compañeros. Nunca nadie cayó preso por portar esos documentos que eran mejores que los originales. Barrett era un gran artista.¹⁰

Un momento de gran conmoción para el autor estuvo representado por el secuestro de su hermana Soledad, cuando dos efectivos de la policía uruguaya la raptaron y le gravaron dos esvásticas en las piernas. En palabras de Alberto, a partir de este hecho, los Barrett iniciaron una «verdadera diáspora». Nos cuenta que sus hermanos Soledad (quién en esta ocasión sobrevivió a los hechos), Beba y Rafael se exiliaron en la Unión Soviética, Fernando, Ilich y Nanny en Venezuela, su madre en la República Popular China y Alberto que bromeando se autodescribió como «el menos inteligente de todos», se quedó en Montevideo a los fines de hacer su primera operación militar para derrocar a Stroessner. Se puede observar en la perspectiva del autor una concepción polisémica del exilio. En los usos literales de los términos destierro, autoexilio, re-exilio, deportación, éxodo y diáspora se esconde el recurso narrativo con el que buscó dar cuenta de la disímil intensidad de su experiencia que por un lado significó trauma, apesamiento y pobreza, pero por el otro, la oportunidad de descubrirse latinoamericano. En el sentido que le imprimió Jensen (2011) sostenemos que esa pluralidad refiere tanto a la complejidad de su historia personal, política y de integración cultural como a la heterogeneidad de sus motivaciones y posicionamientos subjetivos frente a esa experiencia.

El tercer momento seleccionado de su secuencia narrativa fue el proyecto de montar un campamento militar en el Matto Grosso brasileño e impul-

9 Entrevistas a Soler, Jorge Miguel, 3 de enero de 2020, Quilmes y Jiménez, Rudecinda, 3 de enero de 2020, septiembre 2020, Quilmes.

10 Testimonio de Carlos Luis Casabianca, 2010 en Barrett, Alberto (2017), *Autobiografía Clandestina*, Arandurá, Asunción, p. 512.

sar la «operación retorno» con el fin de derrocar a Strooesner y tomar el poder en Paraguay. Alberto participó del mismo desde las filas del partido comunista, que emitió un documento titulado «Se acercan grandes luchas revolucionarias» (1964), donde se analizó la situación política general y las posibilidades de impulsar desde el exterior una revolución en Paraguay. «El plan era que una vez que estuviera organizada la red clandestina de bases de apoyo en el Matto Grosso, ir ingresando a Paraguay en pequeños grupos» (Barrett, 2017: 240). Según relata Alberto, éste intento de Sierra Maestra paraguaya, fracasó por un doble motivo; por un lado, por la infiltración de los espías de Stroessner en el mismo movimiento y por otro, el golpe de Estado a Joao Goulart en Brasil que fortaleció la presencia de fuerzas militares en la región. De acuerdo a lo expuesto en la autobiografía, esta empresa constituyó uno de los primeros intentos de organización de una resistencia exiliada transfronteriza anterior al Plan Cóndor.

El relato prosiguió con la reconstrucción de la formación de las resistencias clandestinas Comuneros en 1970 (liderada por Barrett) y OPM en 1972 (refundada por exiliados paraguayos en Buenos Aires) describiendo en detalle sus operaciones, mencionando la cohesión del grupo de exiliados que las integraron y rememorando sobre lo acertado de impulsar un plan de resistencia transfronterizo antes que nacional. Relacionado con lo anterior, Alberto cuenta como Buenos Aires y Montevideo se constituyeron en los nodos organizacionales de los nuevos movimientos transfronterizos dejando atrás su carácter marginal. Según su enfoque, desde esta región era imperante el abandono de las causas nacionalistas para poder acoplarse a los problemas continentales que, por lo general, estaban vinculados a los países de destino.

Mas allá de las particularidades y los intensos debates entre las organizaciones de paraguayos con las que Barrett se vinculó, se puede ver la intencionalidad compartida en los exiliados de abandonar la vía pacífica, es decir, quebrar con la metodología de los partidos tradicionales proponiendo la adopción de tácticas militares y guerrilleras para la toma del poder abandonando las prácticas de activismo y participación pública que habían tenido anteriormente. Mientras los demás partidos en el exilio siguieron con el plan original de retornar a Paraguay, Alberto señaló como él y su hermano advirtieron lo que percibieron como un cambio de coyuntura vinculado con la formación de un panamericanismo con fines represivos, del avance de las dictaduras militares en los países de destino (sostenidas por la Doctrina de Seguridad Nacional y finalmente el Plan Cóndor) y la urgencia de pasar a la clandestinidad. Según el análisis de Alberto, los métodos de contrainsurgencia eran sólidos y adelantados en

comparación con el de las resistencias y que la adecuación de la lucha armada era la única vía para superar la crisis orgánica por la que atravesaban los estados. Esta adecuación implicaba el acoplamiento a las grandes guerrillas urbanas y rurales (en este caso representadas por FAL, FAR, ERP, Montoneros y el MLN-TUPAMAROS), entendiendo que el foco de lucha ya no se encontraría en Asunción, sino en todos los puntos del continente.

El relato autobiográfico continuó desarrollando las operaciones lideradas por Barrett mediante el movimiento Comuneros desde Buenos Aires. En consonancia con el objetivo de trazar un plan continental, Alberto cuenta cómo Comuneros se vinculó con las organizaciones guerrilleras argentinas Fuerzas Armadas Revolucionarias FAR y las Fuerzas armadas de Liberación FAL. La idea de Barrett era montar una guerrilla urbana que emulara a la organización MLN-Tupamaros, de los cuales recibieron instrucciones tácticas. Según expuso, el crecimiento del número de exiliados en la región contribuyó a cambiar la escala de esa resistencia. El primer operativo se impuso como objetivo un atentado a la Sociedad Rural de Palermo para demostrar la falibilidad de los sistemas de seguridad en este lugar que, a su juicio, representaba los intereses de quienes pretendían combatir. El segundo fue la operación «Verano caliente» en 1970, que contó con la colaboración de Tupamaros para sabotear la industria del turismo uruguayo-argentina. Según indicó Barrett, los medios exageraron los alcances de aquel operativo, sin embargo, permitió a Comuneros mostrar con relativo éxito que podían interactuar con la realidad política de otros países latinoamericanos. Un tercer y último operativo buscó retomar la primera de las motivaciones políticas de los exiliados que era ingresar a Paraguay y derrocar a Stroessner, recuperando así, como sugiere Alberto, la consigna de fondo: «Todo por la vuelta» mostrando que el combate contra los regímenes dictatoriales del continente ahora se constituía en un requisito previo para el retorno a Paraguay y la implementación del proyecto socialista. Sin embargo, un operativo conjunto de la gendarmería argentina y paraguaya dio finalización a la misión dejando claro que la implantación de un movimiento clandestino fronteras adentro de Paraguay era un plan insostenible. En su narrativa, Alberto da cuenta de cómo progresivamente se fue formando un sentido de pertenencia, «un espíritu de grupo» entre los movimientos de resistencias chilenos, argentinos y paraguayos:

En el ERP, había paraguayos que ya eran combatientes fogueados. Lo mismo en la M (Montoneros), donde había aguerridos militantes, verdaderos cuadros políticos militares, y otros en la L (FAL). Yo aspiraba a integrar con todos ellos una poderosa fuerza guerrillera. Era a mi entender, un proyecto que se debía llevar a cabo lo antes posible (Barrett, 2017: 315).

Asimismo, advirtió que si bien parte de la población con formación política e intelectual intervino en cursos de adiestramiento y logística esto no ha sido monopolio de una clase social o género. A modo de ejemplo, encontramos en la autobiografía una parte del relato donde da cuenta que las mujeres paraguayas recluidas en tareas domésticas colaboraron firmemente desde diversas labores en las resistencias clandestinas, sea a través de pintadas, desvío de información, aprovisionamiento, escondites o tareas de concientización entre otros exiliados. Barrett interpretó, que montar una defensa continental era el único recurso que les quedaba a quienes se auto percibían como una alteridad viable a las dictaduras que, desde su perspectiva, eran los únicos agentes sociales capaces de revertir la situación.

Cabe preguntarse sobre las motivaciones en nuestro autor de contar su trayectoria desde la génesis. En principio, se observa una clara intención de dar a conocer que las violencias y la inestabilidad institucional –tanto de su país de origen como de destino–, lo forjaron, casi como jalones, hacia la construcción una resistencia continental pero cuyos alcances y limitaciones están relacionados con una elaboración posterior de esa experiencia subjetiva. Se sostiene que dicha construcción constituye más una expresión de deseo en el autor de aquello que se podría haber hecho (o no) con esa resistencia a la luz de conocer el derrotero de la historia en los cuarenta años que siguieron. Es decir, su experiencia es revisada en retrospectiva desde los cambios de la nueva época que le toca vivir y reversionada conforme a este presupuesto. Advertimos, asimismo el peso de lo social (y de las memorias compartidas y superpuestas) en la construcción de esos recuerdos. Por otro lado, observamos que el material documental que Barrett facilitó pretende dar a conocer cómo estas resistencias exílicas se interrelacionaron y alinearon con otras resistencias continentales como así también con los movimientos de contrainsurgencia, abordados por el autor bajo el término de *pyraqueé*. Este concepto no es traído a la obra de forma azarosa, por el contrario, es utilizado por Barrett para designar a quienes delataron o traicionaron compañeros en los tiempos de las dictaduras, pero también para referir a aquellos que en tiempos de democracia tergiversaron ese pasado con el fin de sacar algún rédito personal.

El relato tomó nuevos bríos al detenerse en la experiencia de su secuestro en Buenos Aires (1978) donde se menciona la agencia de dos sujetos que serán transversales a toda su obra, en principio secundarios, pero que luego van a ser ubicados en un papel clave: hablamos de su compañero

de militancia Ignacio Samaniego-Villamayor¹¹ y su detractor Guillermo Weyer¹². Ambos militantes de la izquierda paraguaya y anti-stronistas, exiliados en Argentina y vinculados de un modo u otro con las resistencias de paraguayos que se organizaron desde el exilio. Según cuenta Alberto, Samaniego compartió con nuestro protagonista la participación de los movimientos clandestinos, quien mantuvo relaciones estrechas con Montoneros y luego se integró a la guerrilla Comuneros, una vez disuelta la organización ambos mantuvieron una férrea amistad y tareas de colaboración conjuntas hasta el momento de su secuestro, que por cierto dista de un día de diferencia entre uno y otro. Según dejó entrever en su autobiografía, él y su compañero Samaniego fueron apresados por las tareas de infiltración y espionaje conjunto de las policías paraguaya y argentina. Dedujo que ésto no hubiera sido posible de no haberse producido la delación de compañeros de la misma comunidad exiliada. Es así que vincula su detención con la figura de Guillermo Weyer quien, cercano a Samaniego y según su enfoque ejercía tareas de contrainsurgencia de forma encubierta. En relación con los detalles de esta tarea de infiltración, Barrett solo hizo una breve exposición de lo sucedido focalizándose en su detención.

Volviendo sobre su detención en Buenos Aires Alberto especificó que desde el año '76 la represión mostró signos de agravamiento, describió como desde aquel entonces se apresaron a exiliados de distintas organizaciones incluyendo artistas, estudiantes, líderes obreros y que él mismo debería haber evaluado la posibilidad de un nuevo exilio (Barrett, 2017: 336). Los meses previos a su secuestro los atravesó en la estricta clandestinidad fabricando documentación para los exiliados, Samaniego, según expuso, lo acompañaba en esta tarea. Ambos junto con la pareja de este último Rudi pidieron asilo político en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. El momento de su secuestro fue titulado: «El Plan Condor en acción» dado que la causa judicial en la que Alberto declaró en condición de víctima en el período 2010-2014 menciona a este operativo como el responsable de su secuestro y desaparición de otros

11 Víctor Ignacio Samaniego- Villamayor (Caraguatay 1943-Buenos Aires 1978), apodado Samandú, fue un militante paraguayo que participó de las guerrillas Comuneros, OPM y Montoneros. De sus años en Paraguay, se conoce que se vinculó al movimiento liberal Alón. Su posición antistronista le valió el exilio y se cree que su detención y traslado al campo de concentración Olimpo formó parte de una operación represiva transfronteriza coordinada por la dictadura de Stroessner y las fuerzas militares argentinas.

12 Guillermo Arturo Weyer Piazza (1940-2011) fue un escritor y periodista paraguayo. Entre 1960 y 1970 fue apresado por el stronismo en 9 oportunidades. Exiliado en Argentina, en 1972 fundó la Agenda Noticiosa Paraguaya (ANP) orientada a difundir las actividades de los partidos de oposición a la dictadura paraguaya y a las organizaciones que actuaban en Buenos Aires. Retornó a la actividad en 1984 hasta la caída de Stroessner en 1989 (información extraída de <http://archivos.cedinci.org/index.php/guillermo-arturo-weyer-fondo>).

compañeros constituyendo en la perspectiva del autor una demostración documentada de la existencia de una represión coordinada y transfronteriza.

Entre llamados telefónicos desconocidos y citas que proponían puntos de encuentros en el que se procuraba armar un nuevo movimiento o plan de exilio, Alberto reconstruyó lo que a su juicio constituyeron artilugios para detener y capturar a quienes habían participado de las resistencias clandestinas. Ignacio Samaniego fue convocado a una hipotética cita con un miembro de Montoneros apodado «Rulito» para el día 18 de septiembre de 1978, pese a las advertencias que Alberto afirmó decirle, este asistió para la hora pactada. Según se expuso, esto constituyó la emboscada en la que Rudecinda «Rudi», su compañera pudo escapar siendo la única testigo ocular de los hechos narrados. A partir de entonces, Ignacio Samaniego fue secuestrado por la dictadura militar argentina y trasladado a un centro clandestino de detención. Al día de la fecha su condición es la de desaparecido. En su relato, Alberto cuenta que al enterarse por Rudi de la caída de Samaniego se apresuró a contactar a ex líderes y dirigentes políticos para advertirles de lo sucedido. Al regresar de dichos encuentros fue capturado y golpeado por dos policías que lo esperaron en su domicilio para luego trasladarlo al centro clandestino de detención y exterminio: «El Olimpo»:

Cáimos como resultado de un trabajo de inteligencia en el que un tal Guillermo Weyer habría jugado un papel fundamental. Hacia cuatro años que Samaniego estaba siendo requerido por la Interpol y también hacia dos meses que la policía paraguaya con la ayuda de Weyer había elaborado una lista de los miembros (de las resistencias) y se las habían pasado, Plan Cóndor mediante, a los represores argentinos (Barrett, 2017: 343).

A partir de esta cita, Weyer fue incorporado en el relato como el responsable de su detención y la de otros compañeros exiliados aclarando el panorama de porque contó lo que contó y adelantando su tratamiento «revelador» en el último capítulo de su trabajo. Finalmente, la primera parte de la autobiografía tuvo como cierre la exposición de su permanencia en el campo de exterminio. El clima narrativo crece en intensidad y las escenas que se presentaron involuntariamente superpuestas buscaron dar cuenta o al menos, aproximarnos a lo extremo de su experiencia. Agregamos la última observación vinculada a su condición de sobreviviente, situación intempestiva que generó en nuestro protagonista todo un replanteo ético-moral de fuerte impacto en su escritura al punto de llegar a justificar su propia existencia en un descargo final. En este sentido y, parafraseando a Longoni, el hecho de sobrevivir o «el elegir no morir» conllevó en el autor la condena moral de la traición a la causa y a los compañeros muertos

(Franco, 2010: 304). Sobre esto último reflexionó Luis Fernando Beraza, quien participó de la última parte del escrito autobiográfico:

De todas maneras, hay otro tema que algún día debería debatirse: el intento de dividir compañeros entre los que murieron (héroes) y los que sobrevivieron (traidores). Lamentablemente hasta las mismas Madres de Plaza de Mayo han comprado esta falsa división, pero ¿por qué falsa? Simplemente porque –a pesar de nunca haber pasado por una sala de torturas– imagino que nadie puede aguantar esa experiencia sin que predomine el instinto de supervivencia (...) En cambio me parece imperdonable (refiriendo a Weyer) que un compañero adopte la ideología del enemigo. (Beraza en Barrett, 2017: 515)

Entonces, puede establecerse que la primera parte de su obra cumplió con la función de ubicar al lector en la trama narrativa donde se presentaron actores, acontecimientos y contextos situados a los fines de comprender quienes fueron y como actuaron aquellos sujetos que luego serían incorporados en la última parte del trabajo. Se sostiene que la funcionalidad de esta presentación de esquema, se debe a la intencionalidad de Barrett de interactuar con sus lectores y dar cuenta de la relevancia histórica que su figura encarnó para poder así proyectarse (con todo el bagaje de su trayectoria política) en el nuevo cuadro histórico de su presente vinculado justamente con la revisión de ese pasado. Las escenas narradas por Alberto, nos permiten comprender los procesos personales que operaron en la construcción de esos momentos relatados y a su vez observar como el sujeto vivenció y resignificó su trayectoria vital. Al exponer la primera parte de su autobiografía, el autor buscó habilitar a sus interlocutores a un mayor conocimiento de su historia personal, su cultura, identidad y mundo social entendiendo que todo esto es indispensable al momento de interpretar un horizonte más complejo y problemático que giraría en torno a la revisión de aquel pasado en tiempos de reparación histórica.

Otra dimensión de análisis se vincula con la anexión de material visual en el trabajo autobiográfico, que Barrett ubicó en el segundo momento de su obra incorporando un tipo de narrativa de carácter grafico-pictórica. Los retratos de su autoría buscaron dar cuerpo a los sujetos que representaron las resistencias desde el exilio y que se relacionaron de una forma u otra con su trayectoria política. Cabe destacar que dicho material no detenta un rol secundario o ilustrativo, por el contrario, se impone en su trabajo como un elemento de relevancia crucial y transversal a toda su obra. Asimismo, el material gráfico tiene ciertos parámetros unificadores relacionados con la elaboración de dibujos de rostros en carbonillas, ubicados en el centro de la cuadrícula, acompañados a su vez de símbolos iconográficos y frases. Su muestra artística se relaciona estrechamente con la cultura del exilio

recordándonos que sus cuadros fueron hechos a lo largo de los cuarenta años que duró su ostracismo¹³. En este sentido, no solo se buscó representar a los sujetos que resistieron al stronismo sino a todos aquellos que formaron parte de las resistencias latinoamericanas. La exposición de los cuadros que en su gran mayoría fueron diseñados en tiempos de las dictaduras se presentaron en diversos eventos de la colectividad paraguaya en Buenos Aires¹⁴.

Vale preguntarse acerca de las motivaciones en nuestro autor de incorporar sus retratos como un recurso narrativo y repensar por qué es importante analizarlos de acuerdo con los objetivos de este trabajo. En relación con lo primero, Barrett destacó el carácter testimonial y probatorio de sus retratos, vinculando estas construcciones a los juicios contra las dictaduras militares impulsados desde Argentina. A su vez, enfatizó en la dimensión memorial de su trabajo, pensado éste como contracara de una política estatal de olvido, que a juicio de Barrett prevaleció inclusive hasta los tiempos contemporáneos:

He procurado rescatar del olvido las imágenes de los héroes que han caído luchando por una sociedad más justa. Los que participaron en la lucha por los derechos de los pueblos fueron perseguidos, encarcelados, torturados, asesinados o desterrados, muchos han muerto en el exilio, [más adelante concluyó] pero aquí están rescatados por el arte que los vuelve memoria¹⁵ (Barrett, abril de 2018).

Sobre el final de esta cita, es posible identificar una clara intención en Barrett de buscar el reposicionamiento histórico de los sujetos que antaño representaron su proyecto de resistencia, o al menos hacerlos visibles en el marco de una narrativa más abstracta. Encontramos una resignificación de su militancia a través del arte, una militancia reorientada a «incorporar ausencias» y un intento reiterado por establecer una línea de continuidad entre las motivaciones políticas del pasado con las del presente. En concomitancia con el planteo de su escrito, observamos en el uso de las imágenes la finalidad de rescatar lo singular, es decir la agencia individual de cada sujeto retratado. Al respecto, hemos señalado cierta reticencia en el autor de interpretar a las resistencias como fenómenos meramente plurales y

13 Presentación del libro *Autobiografía Clandestina* y muestra del artista plástico paraguayo Alberto Barrett, *40 años después*. Ex centro clandestino de detención tortura y exterminio «Olimpo», Ramon Falcon 4250, CABA. 21 de abril de 2018.

14 Mencionaremos a modo de ejemplo, los espacios de debate denominados «Arte y Memoria» (2006-2011), las exposiciones realizadas por Alberto en el Congreso de la Nación de Argentina (2006) y el Encuentro de Música, Poesía y Memoria-Deportivo Paraguayo (2012). Agregamos que sus producciones artísticas fueron incorporadas en el Museo del Hermitage (San Petersburgo) en el «Salón de los artistas latinoamericanos» bajo el título de: «Obra del artista paraguayo Alberto Barrett realizada en prisión en 1960» (Barrett, 2017, 206).

15 El resaltado es de Barrett.

colectivos, según afirmó, abordarlos desde esta perspectiva implicaría que los sujetos quedasen supeditados al anonimato de la historia. Por ende, la intencionalidad inicial de rescatar la voz individual a través del texto se hizo extensiva al uso de las imágenes, en el sentido de que sus obras artísticas se incorporaron como apoyatura de su producción escrita. Por otro lado, Alberto explicó que fue en el contexto de la caída de Stroessner que decidió reagrupar sus obras asociando este episodio con la idea del retorno. En cierto modo, el autor interpretó que juntar esos cuadros (guardarlos, conservarlos aguardando el momento adecuado para ser expuestos) y presentarlos era una suerte de continuación de su militancia de los setenta, se observa que la difusión y propagación de la cultura paraguaya y latinoamericana desde el arte, así como en el pasado de Barrett, se encontraron impregnadas de la experiencia del exilio.

En relación a esto último, agregamos que la presentación tanto de la autobiografía como sus retratos se dieron en el marco de eventos públicos socioculturales vinculados a la comunidad paraguaya. Los más significativos, entre los tantos que se convocaron, fueron aquellos vinculados a la «Casa paraguaya» y el «Club deportivo paraguayo». Desde estos espacios los debates sobre memoria, verdad y justicia e intercambios entre exiliados residentes en Buenos Aires se dieron en el marco de las fiestas populares de la comunidad, entre polcas, guaranias y clases de arpa en guaraní. Al respecto, creemos que la presentación de los centenares de retratos enmarcados en esta «construcción de paraguayidad» puede representar otra de las formas de mutación o resignificación de su lucha. A través de estos eventos, Barrett encontró el canal para viabilizar la continuidad de su militancia política vinculándose con los proyectos culturales de la comunidad como las sociedades de fomentos, redes barriales y los movimientos sociales del presente. En estos círculos, según cuenta Barrett, se reprodujeron las imágenes y se expusieron los retratos a los fines de reconstruir la identidad de personas desaparecidas: «Otra de mis colaboraciones fue la reproducción de diversas fotos de desaparecidos para movimientos de denuncia uno de los cuáles, de gran magnitud se realizó en Plaza Once» (Barrett, 2017: 383). Mas adelante contó que esta actividad se hizo acopiando un extenso archivo vinculado con la confección de sus retratos: «Nunca dejé de participar en aquella lucha, fui acumulando un frondoso archivo de paraguayos desaparecidos, gracias a que mucha gente me pedía que reprodujera las imágenes para diversos actos de denuncia» (399). Esta descripción no se limitó a los ejercicios de memoria relacionados con los paraguayos organizados en Buenos Aires, sino que en dichos retratos se incluyeron exiliados de diversas partes del continente: «Con el tiempo se fueron agregando las fotos de luchadores de otras épocas y otros países. Y

el archivo iba aumentando...» (402). De esta manera se fueron diagramando los retratos de aquellos que, según el enfoque de Alberto representaron a las resistencias desde los mismos orígenes de la historia latinoamericana. A los cuadros de quienes integraron los movimientos clandestinos de los años 60s y 70s se agregaron la de los líderes de las independencias y del tiempo de la conquista. A partir de lo expuesto hemos de identificar en este tipo de fuente la intención de Barrett de dar cuerpo visual a las resistencias no registradas, de construir una historia desde abajo y de transferir la experiencia de su militancia desde un abordaje estético-político.

El tercer y último momento de su autobiografía estuvo orientado a desarrollar el debate que tuvo con Guillermo Weyer. Denominado «Historia de una calumnia», el autor buscó dar respuesta a la publicación que hizo su ex compañero de militancia política bajo el título de: *En defensa de mis compañeros* (2008)¹⁶, artículo en donde se acusó a Alberto Barrett de haber delatado compatriotas en el marco de la última dictadura militar argentina. En ese documento, Weyer expuso sobre los secuestros de Ignacio Samaniego, Raimundo de Careaga, Ester Ballestrino de Careaga y Agustín Goiburú, acontecimientos que fueron analizados usando como fuente las declaraciones judiciales de Barrett. Buscando identificar inconsistencias en esas exposiciones, Weyer enfatizó en el colaboracionismo de Alberto con las fuerzas policiales que oficiaron en su secuestro y lo culpabilizó de haber delatado a Ignacio Samaniego. Como prueba documental, agregé un documento de su archivo personal fechado el 6 de noviembre de 1978 perteneciente al Destacamento militar n° 601, SIDE en donde puede observarse un interrogatorio realizado por las fuerzas policiales a militantes del movimiento Comuneros. Allí no se menciona quien es el declarante, pero Weyer dió a entender que fue Barrett. Según su argumento, en ese documento se dejó en evidencia el trato preferencial de las fuerzas policiales para con Alberto, dado que, mediante su familia, tenía contactos que le permitieron salvaguardar su vida¹⁷. Se agregaron nombres de decenas de

16 Hemos incorporado el testimonio de Weyer como fuente primaria, debido a que el mismo dialoga directamente con la autobiografía de Barrett.

17 Un dato que el lector debe conocer del testimonio de Weyer, es que justificó las acusaciones hacia Barrett utilizando como prueba el momento en el que este fue liberado del campo de concentración Olimpo, por intervención y pedido de Isaac Rojas. De acuerdo a la documentación consultada, entrevistas y la observación de la declaración judicial del mismo Alberto, pudimos corroborar que esta versión no fue negada y que inclusive, se encuentra desarrollada en la autobiografía. Recordamos que el almirante Rojas fue miembro de las Fuerzas Armadas y participó del golpe militar a Juan Domingo Perón en 1955 convirtiéndose, de facto, en vicepresidente del gobierno que le sucedió. Sin embargo, es importante resaltar que la amistad con Alex Barrett, el padre de Alberto, data de un tiempo muy anterior, cuando estos eran miembros de la marina argentina en el marco de la Guerra del Chaco y que la cuestión del llamado por la liberación de Alberto, ha sido confirmada tanto por los Barrett como por los testigos de aquel momento.

militantes desaparecidos del movimiento paraguayo Comuneros, como así también de Montoneros y otras resistencias argentinas.

En esta parte crucial de su autobiografía, Alberto se propuso sellar el intercambio iniciado con Weyer en donde en contrapunto con otras voces exiliadas, intentó traer a la escena pública su versión de los hechos. Es a partir de ésto que el autor justificó el extenso relatorio autobiográfico de la primera parte, intentando familiarizar al público (a quienes lo leen, quienes asisten a sus muestras de arte y según dijo, quienes participaron como oyentes/lectores de dichos debates) con algunos aspectos ya trabajados de su trayectoria, para este momento del relato, los actores y hechos de su vida son conocidos por sus interlocutores.

Siempre indagándonos por sus decisiones narrativas, hemos de observar el interés de Barrett por refutar cada punto acusatorio de Weyer. Aunque someramente, desarrollaremos aquellos que consideramos fundamentales. El primero estuvo vinculado a las medidas de reparación histórica dictadas en convenio por el gobierno argentino-paraguayo para los perseguidos del terrorismo de estado, donde la comunidad paraguaya residente en Buenos Aires (de la que Barrett y Weyer eran integrantes) organizó comisiones de investigación e indemnizaciones para las víctimas y sobrevivientes de las dictaduras. En este marco, se presentaron acusaciones cruzadas respecto del manejo de los fondos de dicha comisión, en la cual Barrett reclamó no haber percibido la indemnización correspondiente debido a su condición de víctima y preso político. Como respuesta, Weyer señaló en su documento que Alberto había sido colaborador de los grupos policiales en el centro clandestino El Olimpo, en donde había estado detenido. Por ende, el combate en el presente respecto del apercibimiento de las indemnizaciones (que aparece casi imperceptible en el relato) generó el momento, la crisis y el sobresalto que hizo aflorar la revisión de aquel pasado. El reclamo de Alberto en tiempo presente tuvo la contra respuesta de Weyer, quien desde los espacios virtuales y redes sociales publicó material documental con el que buscó inculpar a Barrett:

Me pareció extraña la aparición del escrito de Weyer treinta años después de que me habían secuestrado (...) habían hecho un contubernio: los de la «Comisión» se habían comprometido a tramitarle una indemnización por ser víctima de la dictadura según la ley 838/96. El escrito de Weyer coincide con su solicitud de la indemnización, ambas en abril de 2008. Pero ¿Por qué? había una historia anterior... (Barrett, 2017: 438).

Otro acontecimiento del presente del autor (referimos al momento en el que escribió su autobiografía) que habilitó la consulta del pasado fue el caso de los «seis campesinos paraguayos apresados en Argentina», episo-

dio que involucró a Barrett en su condición de integrante de la Comisión de Derechos Humanos de paraguayos residentes en Buenos Aires. Mas allá de los pormenores del suceso, se observa como el mismo despertó en su narrativa la eclosión de episodios pasados acumulados, enconos y emociones adversas que encontraron el momento adecuado para expresarse públicamente. En este sentido, podemos observar como la estructura narrativa orientada a explicar las irregularidades de la comisión en el pedido de libertad de los seis campesinos viró repentinamente a una discusión cerrada y de gritos ensordecedores en donde Barrett exclamó: ¡A mí no me hizo callar ni la dictadura de Stroessner ni la de Videla porque digo la verdad! (Barrett, 2017: 445). Hemos de observar, en el sentido que le imprime Jelin (2000) como la imposibilidad de «no poder decir/ lo no dicho» en Alberto encontró un vehículo de memoria que lo retrotrajo a esa experiencia pasada. Estos dos acontecimientos del presente de Barrett, en tanto disparadores de memorias y narrativas en disputa, son presentados en la parte final de la autobiografía empalmándose con aquellos expuestos en la primera. Luego de presentar la acusación de Weyer y explicar lo sucedido con el caso de los seis campesinos, Barrett se dedicó a justificar su agencia en relación a cada una de las acusaciones ahondando en detenidos detalles referidos a la delación de su compañero Samaniego y la puesta en duda de su condición de víctima. En función de esto, la estructura del relato que hasta el momento transcurría en concordancia con las reglas propias de una autobiografía adquirió una variante vinculada con la incorporación de pruebas y testimonios de otros actores. Barrett dejó de intervenir en la autobiografía e incorporó sus declaraciones judiciales (2010, 2014) con las que se propuso probar la veracidad de su relato. A su vez, se corrió del mismo cediendo el espacio de escritura a testigos directos de los hechos dando así curso a la aparición de otras voces, otras versiones y otras narrativas con las que buscó encontrar cierta cohesión de pertenencia, un punto de integración y equilibrio entre las diversas memorias del exilio.

Encontramos en su estrategia narrativa, detrás de su alegato y autodefensa, el problema ya planteado por Pollak respecto de las «memorias clandestinas» y la imposibilidad de su transmisión intacta hasta el día que finalmente pueden aprovechar la ocasión para invadir el espacio público. Se cree que la autobiografía es para Barrett el recurso con el que busca romper el silencio y poder intervenir así en todos los canales sociales habilitados para la escucha de su historia. Refiriéndose a las acusaciones de Weyer sentenció: «Muchos compañeros me han expresado solidaridad y me han sugerido accionar judicialmente contra los calumniadores. Llegué a consultar con un abogado de Madres (...) así las cosas decidí ocuparme de este asunto final con esta larga autobiografía clandestina» (Barrett, 2017: 449).

Consideraciones finales

Al haber explorado las partes que componen su obra autobiográfica, (su trayectoria vital, su proyecto de resistencia a través del arte y el debate con Weyer) hemos de encontrar como punto de conexión la intencionalidad del autor de construir *una narrativa para la resistencia paraguaya* buscando unificar las versiones y fragmentos de memoria e intentar armar una base común entre las experiencias subjetivas de los distintos actores que lo han acompañado en la construcción de su autobiografía. Puede observarse la búsqueda de un lugar dentro de esos espacios de la memoria colectiva, espacio vinculado con la comunidad paraguaya exiliada en Buenos Aires, con la que dialoga, discute y negocia a los fines de poder darle curso a su relato. El trabajo de Barrett es un ejemplo ilustrativo de lo problemático que puede resultar el ejercicio de conciliación entre las diversas y superpuestas memorias individuales. Cabe destacar un rasgo compartido entre el autor y los exiliados respecto de la elección de un silencio prolongado que habría de romperse en la etapa final de su vida y que, tal como sostuvo Barrett, cobró sentido al poder contarles a las generaciones futuras aquella experiencia que fue «clandestina», pero que como ya nos ha advertido Pollak, no puede ser equivalente a olvido y en tal sentido, el trabajo se enmarcó en una especie de torbellino de memorias que invadieron el espacio social buscando poder contar. Como nos ha informado nuestros entrevistados, la parte final del trabajo apuntó a presentar someramente el debate con Weyer que, a juicio de nuestro protagonista, no merecía más que el apéndice o sección secundaria en el esquema pensado para la autobiografía donde el objetivo principal era trabajar su trayectoria y proyectos de resistencia política¹⁸. Sin embargo, creemos que, pese a los intentos por descentrar el asunto, éste ha operado como un verdadero disparador de memoria, generando el terreno propicio para la emergencia de un sinnúmero de relatos del pasado de Barrett que aguardaban inertes el momento de ser narrados. Casi como en efecto cascada, el proceso de encuadramiento general producido por las políticas de reparación histórica, devino en otros procesos de encuadres menores: «la emergencia de memorias subterráneas y clandestinas», que propiciaron el momento histórico (el de los juicios, reparación e indemnizaciones) que habilitó la escucha de esas experiencias subjetivas. Puede decirse que, cuarenta años después de su experiencia del exilio y resistencia, convergieron en el tenso debate con Weyer las razones políticas, privadas y subjetivas que lo forjaron a escribir su historia de vida. No obstante, procesar el pasado represivo implicó para nuestro autor abordar los espacios de memoria como un terreno de

18 Entrevista a Cecilia Ibañez de Barrett, 9 de enero de 2020, Boedo, CABA.

confrontación política y es en tal sentido que su autobiografía no puede dissociarse del contrapunto con Weyer, quien agenció como activador de esa experiencia, corporizada en su autobiografía. Estas memorias intersubjetivas le imprimieron un sentido polivocal a su relato, fenómeno incentivado en parte por la proliferación de programas académico-culturales, audiovisuales y el involucramiento de la opinión pública.

Por ende, Barrett se encontró simbólicamente mediatizado por este momento político que le dio el espacio para tratar los ciclos de violencia de los años 60s y 70s, donde nombrar y explicar lo ocurrido constituiría para nuestro protagonista una meta, pero también una arena de confrontación con los diversos actores involucrados. Puede observarse en su trabajo cierta puja por el dominio discursivo del pasado y la decisión narrativa de Barrett de plasmar su visión «definitiva» a los fines de poner coto a las consideradas «memorias en disputa». En este proceso, la reconstrucción de su narrativa sobre la resistencia paraguaya solo es comprensible si se la mira a la luz de los conflictos y negociaciones permanentes entre la memoria individual de nuestro protagonista y las otras memorias alternas. El resultado de su autobiografía representa un esfuerzo por «historizar la memoria», entendida como individual, social e intersubjetiva, en donde la experiencia e intercambios con otras narrativas le imprimieron nuevos sentidos a la interpretación y rescritura del pasado.

Fuentes primarias

Barrett, Alberto (2017), *Autobiografía Clandestina*, Editorial Arandurá, Asunción.

Weyer, Guillermo (2008), *En defensa de mis compañeros*, disponible en <http://luisaguerowagnerlawlaw.blogspot.com/2008/11/en-defensa-de-mis-compaeros.html>, editorial Aratiri.

Entrevistas

De Barrett, Cecilia Ibañez, 9 de enero de 2020, Boedo, CABA.

Ortiz, Crispín, 9 de enero de 2020, Caballito, CABA.

Soler, Jorge Miguel, 3 de enero de 2020, Almirante Brown.

Jiménez, Rudecinda, 3 de enero de 2020, Almirante Brown.

, 27 de agosto 2020, Almirante Brown.

Conversaciones

Ñasaindy Barrett (sobrina de Alberto Barrett), Brasil-Cuba, marzo –abril, 2020.

Gabriel Barrett (hijo de Alberto Barrett), Caba, marzo 2020.

Jorge Miguel Soler, 19 de septiembre de 2021.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo y Giordano Verónica (2012), *América Latina la construcción del orden* Tomo II, Buenos Aires, editorial Ariel.

Arfuch, Leonor (2013), *Memoria y autobiografía: exploraciones en los límites*, Buenos Aires FCE.

Bjerg, Maria (2012), *El viaje de los niños: inmigración, infancia y memoria en la Argentina de la segunda posguerra*, Edhasa, Buenos Aires.

Burke, Peter (2005), Visto y lo no visto, el uso de la imagen como documento histórico, disponible en <http://blogs.fad.unam.mx>.

Halpern, Gerardo (2009), *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*, ed Prometeo, Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth (2002), *Los trabajos de la memoria*, Buenos Aires, ed Siglo XXI.

Jelin, Elizabeth (2017), *La lucha por el pasado. Como construimos la memoria social*, ed Siglo XXI, Buenos Aires.

Jelin Elizabeth y Balan Jorge (1979), *La estructura social en la biografía personal*, en Cedes, disp. http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3467/1/Est_c2%2C9.pdf.

Jensen, Silvana (2011), *Exilio e Historia Reciente: Avances y perspectivas de un campo en construcción* [en línea], Aletheia, FaHCE, mayo-volumen 1.

Kohler Riessmann, Catherine (2000), *Analysis of personal narratives*, Boston University.

Kohler Riessmann, Catherine (2008), Narrative methods for the humans' sciences, California, disponible en: <https://www.researchgate.net>.

Lejeune, Phillipe (1991), *El pacto autobiográfico*, editorial Antrophos, Barcelona.

Martinez, Virginia (2018), *La vida es tempestad: historia de la familia Barrett, literatura, resistencia y revolución*, editorial Arandurá.

Pollak, Michel (2006), *Memoria, silencio y olvidos* en la Revista Estudios Históricos. Río de Janeiro, Vol. 2, N.º 3, 3-15.

Portelli, Alessandro (1999), *Historias detrás de las memorias*, disponible en Fahce, UNLP. (1996), *El uso de la entrevista en Historia Oral*, disponible en FH y A, UNR.

Soler, Lorena (2012), *La larga invención del golpe: El stronismo y el orden político paraguayo*, Imago Mundi, Buenos Aires.

(2009), *Dominación, política y legitimidad: el stronismo en el contexto de América Latina*, en Novapolis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos, 11-98.

_____ (2021), *Stronismo: Nuevas lupas*, ed Edunila, Foz do Iguazú.

Slatman, Melisa (2010), *Para un balance necesario: La relación de la emergencia de la junta de coordinación revolucionaria y el Operativo Condor (1974-1978)*, Publicado en Testimonios. Revista de la Asociación de Historia Oral de la República Argentina. Buenos Aires, vol. 2 Pp. 1 – 24.

(2012), *Archivos de la represión y ciclos de producción de conocimiento social sobre las condiciones represivas en el Cono Sur*, Taller (segunda época) en Revista de Sociedad, cultura y política en América Latina, vol 1, pp 47-66.

(2012b), *Actividades extraterritoriales represivas de la armada argentina durante la última dictadura cívico-militar de seguridad nacional (1976-1983)*, en Aletheia, volumen 3, Buenos Aires, 5 de diciembre. 1-14.

(2020), *Evolución de los métodos de ataque contra dirigentes y figuras públicas en el exilio en el marco de la Operación Cóndor*, Clacso, disponible en www.jstor.com/j.ctvfjd125.6.

Traverso, Enzo (2011), *La historia como campo de batalla. Interpretar las violencias del siglo XX*, Fondo de cultura económica, pp 237-268.

Calidad de atención en unidades de salud de la familia durante la pandemia de COVID-19 en Paraguay

Recibido: 3 de agosto de 2021

Aceptado: 2 de diciembre de 2021

Resumen: El estudio es un análisis de las respuestas del sistema de salud y el potencial que tiene la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) en tiempos de pandemia por COVID-19, a través de la medición de la calidad de atención brindada en Unidades de Salud de la Familia (USF), considerando su rol como servicio del primer nivel de atención. El trabajo de campo fue realizado entre octubre y noviembre del año 2020. La muestra incluye 10 USF seleccionadas atendiendo a una composición heterogénea. Para evaluar la calidad de atención se diseñó un instrumento con base en los protocolos vigentes y se seleccionaron estándares de estructura, proceso y resultados. Se estableció como meta de calidad de atención el cumplimiento del 80% de los estándares. Los hallazgos muestran que como promedio las USF alcanzan el 35% de cumplimiento de los estándares. Se encontraron situaciones críticas en lo estructural (logística de transporte, comunicación, recursos humanos, continuidad en la provisión de medicamentos) y fortalezas tales como

Raquel Escobar

Doctora en Medicina y Cirugía; Médica pediatra. Especialista en recién nacidos.

Carmen Gómez

Doctora en Medicina y Cirugía, especialista en Medicina Interna y en nutrición, Máster en Salud colectiva.

Elke Strübing

Doctora en Medicina y Cirugía, Médica pediatra. Especialista en recién nacidos.

equipos de salud de la familia comprometidos, realizando mapas, censos y clasificación de su población, disponibilidad de manuales, guías y protocolos. Se concluye que la APS no está siendo considerada en todo su potencial para enfrentar la pandemia, abordando de manera integral a la población, permitiendo intervenciones oportunas para descomprimir la demanda en los hospitales y evitar que la población se enferme y se ponga grave.

Palabras clave. Atención primaria de salud, pandemia, calidad de atención en USF

Abstract: The study is an analysis of the responses of health systems and the potential of the Primary Health Care (PHC) strategy in times of a COVID-19 pandemic, through measurement of the quality of care provided in Family Health Units (USF, by its Spanish acronym), considering its role as a service of the first level of care. The field work was carried out between October and November 2020. The sample includes 10 USFs selected according to a heterogeneous compilation. To evaluate the quality of care, an instrument was designed based on current protocols and standards of structure, process and results were selected. Compliance with 80% of the standards was established as a goal of quality of care. The findings show that on average USFs achieve 35% compliance with the standards. Critical situations were found in the structural (transport logistics, communication, human resources, continuity in the provision of medicines) and strengths such as committed family health teams, carrying out maps, censuses and classification of their population, availability of manuals, guides and protocols. It is concluded that PHC is not being considered in its full potential to face the pandemic, comprehensively addressing the population, allowing timely interventions to decompress the demand in hospitals.

Keywords: Primary health care, pandemic, quality of care in USF



Introducción*

Declarada la pandemia causada por el SARS-Cov-2, dejando fallecidos y secuelas en la salud y en los demás ámbitos socioeconómicos; los sistemas de salud a nivel mundial respondieron aumentando la oferta de servicios en los hospitales, sobre todo en unidades de cuidados intensivos, al mismo tiempo fomentando la promoción y la prevención.

Las personas más afectadas son aquellas con comorbilidades, como las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), la hipertensión, diabetes y malnutrición principalmente, constituyendo el 69% de los fallecidos por

* Agradecemos a los equipos de salud de la familia de las unidades visitadas, al personal de la Dirección de Atención Primaria de Salud y a las personas usuarias de los servicios visitados. Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto de investigación «La Atención Primaria de Salud: rol del primer nivel de atención durante la epidemia y la endemia del COVID-19», que contó con el apoyo del CONACYT a través del Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (PROCIENCIA) y co-financiado por el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

COVID-19 en el país (MSPBS, 2020). A pesar de ello, las atenciones a personas con ECNT, pacientes oncológicos, mujeres embarazadas y niños, se redujeron en casi todos los países de las Américas (OPS, 2020). En este escenario, los hospitales se ven desbordados, con personas que están trabajando al límite de sus fuerzas, en situaciones peligrosas, en tanto que, el primer nivel de atención está suboptimizado.

El abordaje integral de la salud se puede lograr con la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), la cual en la pandemia está siendo subestimada y subutilizada por los sistemas de salud (Giovanella et al, 2021). Esta estrategia se basa en cinco componentes: la salud como derecho, la universalidad, la integralidad, la participación social y la intersectorialidad (Feo, 2019) y está concebida para proteger y promover la salud, reducir las inequidades e injusticias sociales en el cuidado de la salud de la población, se orienta a enfrentar su factor causal, la determinación social del proceso salud enfermedad (Tejada de Rivero, 2013), y garantiza la atención permanente en promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en donde vive la gente (OMS, 1978).

La pandemia pone en evidencia la importancia de que las personas se mantengan sanas, accedan a tratamiento y rehabilitación en caso necesario y que sepan cómo cuidarse de manera individual y colectiva, todo lo cual es abordado por la estrategia de APS.

En Paraguay, el Sistema Nacional de Salud (SNS) desde hace 12 años viene desarrollando las Unidades de Salud de la Familia (USF) en el subsector del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), con Equipos de Salud de la Familia (ESF) que trabajan en la estrategia de APS (MSPBS, 2016). Las tareas asignadas a ellos durante la pandemia fueron la detección y seguimiento; la información sobre la prevención y el trabajo articulado con la comunidad.

Cabe señalar que, la calidad de atención de un servicio consiste en satisfacer las necesidades de salud de las personas, las familias y las comunidades con base en las mejores prácticas, la ética y el conocimiento científico (OMS, 2019). Según Donabedian (2001), los criterios de calidad pueden clasificarse en estructurales, de proceso y de resultados.

Los ESF tienen tareas tanto asistenciales como de prevención y promoción, y para que puedan cumplirlas con calidad tienen que contar con la estructura necesaria, como mínimo recursos humanos adecuados y en buenas condiciones laborales; infraestructura y logística de comunicación, información y transporte. Según reporta la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2019), cada año ocurren millones de muertes en todo el mun-

do que pudieron haberse prevenido con sistemas de salud que ofrezcan servicios que sean accesibles, oportunos y de calidad, es por ello por lo que insta a las autoridades sanitarias a orientar las políticas nacionales hacia la mejora de la calidad de los servicios de salud y el establecimiento de mecanismos para medir los progresos que se vayan logrando.

El presente estudio tiene como objetivo general conocer la calidad de atención que se brinda en las USF, a partir de 10 casos, considerando su rol como servicio del primer nivel de atención, durante la epidemia y probable endemia del COVID-19, a través de la aplicación de una herramienta de evaluación de su desempeño. Para alcanzar este objetivo, se buscó identificar una línea de base de la calidad de atención que se brinda en las 10 USF y poner a disposición una herramienta de evaluación del desempeño, de tal manera que pueda ser utilizada para la evaluación y retroalimentación periódicas de las USF, buscando la mejora continua del proceso de atención, la optimización de su gestión y la posibilidad de alcanzar una atención de excelencia, con ESF motivados y reconocidos.

Se trata de un estudio prospectivo de carácter observacional, descriptivo y transversal con un muestreo dirigido, no probabilístico. El trabajo de campo fue realizado entre octubre y noviembre del año 2020. Las 10 USF fueron seleccionadas atendiendo a una composición heterogénea según características rural, urbana, periurbana o ubicadas en asentamientos y modalidad de USF, pues existen varios tipos: estándar (completas, incompletas), mixtas, móviles (para zonas con población dispersa) y ampliadas (en donde se realizan partos). En las USF mixtas en una misma infraestructura coexiste una USF con su equipo de salud de la familia (ESF) y un Puesto de Salud con su personal propio, o sea coexisten 2 (dos) modelos diferentes de atención en el mismo lugar.

La selección final recayó en 2 (dos) USF de Asunción, 4 (cuatro) de Central (Fernando de la Mora, San Lorenzo, Capiatá y Areguá), 1 (una) de Guairá, 1 (una) de Alto Paraná, 1 (una) de Concepción y 1 (una) de Villa Hayes; siendo 3 (tres) de ellas de carácter mixto, 2 (dos) móviles y 5 (cinco) estándar. A su vez, 1 (una) de las USF atendía a población urbana de alto riesgo social en zonas inundables de la capital; 2 (dos) atendían a población rural e indígena; 3 (tres) atendían a población rural y urbana y 4 (cuatro) a población urbana.

Para el diseño del instrumento que se empleó para evaluar el cumplimiento del rol que tienen las USF durante la epidemia y probable endemia de COVID-19, fueron seleccionados estándares con base en los protocolos nacionales vigentes (MSPBS, 2016 y 2020) y fueron agrupados considerando aspectos estructurales, de proceso y de resultado (Donabedian,

2001). El instrumento fue validado por un grupo de expertos y puesto a prueba para sus ajustes en terreno en dos USF piloto. Se debe mencionar que los estándares seleccionados no son todos los que podrían estar, por ejemplo, en este trabajo no se tomó información acerca de los recursos financieros de cada USF ni se observó el momento mismo de la atención médica o de enfermería o de la aplicación de procedimientos terapéuticos específicos.

En la tabla 1 se presenta los estándares seleccionados.

Tabla 1. Estándares seleccionados para evaluar la calidad de atención que se brinda en las USF

N°	Tipo	Descripción del estándar
1	Estructura	Cuenta con un equipo completo de salud de la familia que cumple 40 horas semanales.
2	Estructura	El establecimiento de salud puede organizar la atención en espacios diferenciados a pacientes con IRA y no IRA según normativa vigente.
3	Estructura	El establecimiento de salud dispone de medicamentos e insumos suficientes para manejo de IRA y no IRA.
4	Estructura	La USF dispone de medios de transporte para realizar las visitas domiciliarias y las referencias de pacientes.
5	Estructura	La USF dispone de medios de comunicación operativos y equipados para agendamiento, seguimiento y referencia de pacientes.
6	Proceso	El 100% del personal de salud de la USF recibió capacitación en el manejo de COVID.
7	Proceso	El personal de salud de la USF recibe acompañamiento, contención, apoyo del nivel superior.
8	Proceso	La USF tiene identificada, mapeada y dispensarizada ¹ al 100% de su población asignada.
9	Proceso	La USF cuenta con herramientas para la evaluación sobre la calidad de atención que brinda a sus usuarios.
10	Proceso	El ESF ofrece continuidad de la atención a los pacientes según dispensarización de población asignada en cualquiera de las modalidades disponibles (telefónica, domiciliar o presencial en el servicio de salud).

1 La dispensarización consiste en la evaluación dinámica, organizada y continua del estado de salud de las personas en su entorno familiar y/o social, con el propósito de influir en su mejora mediante la planificación y el desarrollo de acciones que contribuyan a ello. Grupos Dispensariales I: Aparentemente sanos, II Con factores de riesgo, III Enfermos, IV Con discapacidad (MSPBS, 2017).

N°	Tipo	Descripción del estándar
11	Proceso	El ESF ofrece continuidad de la atención a los pacientes con COVID y otras infecciones respiratorias agudas (IRA) con cualquiera de las modalidades disponibles (telefónica, domiciliar o presencial en el servicio de salud).
12	Proceso	La USF realiza agendamiento, consultas y seguimiento telefónico.
13	Proceso	La USF se articula y organiza funcionalmente con la red de servicios del MSPBS.
14	Proceso	La USF se articula y organiza funcionalmente con la comunidad para brindar atención integral a la familia y a la comunidad.
15	Proceso	La USF determina prioridades, formula y evalúa su plan local de salud con participación de la comunidad.
16	Proceso	El ESF implementa actividades de comunicación para la promoción y prevención.
17	Resultado	La USF conoce oportunamente a pacientes con Covid-19 positivos de su territorio y realiza el rastreo de contactos cercanos.
18	Resultado	La USF conoce la evolución de los pacientes con diagnóstico confirmado de COVID-19.
19	Resultado	La USF brinda atención oportuna a pacientes no COVID-19.

Cada estándar tiene indicadores y criterios objetivos de verificación que ayudaron a determinar si ese estándar se cumplía o no (Anexo 1). Un estándar se cumple cuando todos sus indicadores lo hacen, se considera que el servicio de salud debe cumplir con al menos el 80% de sus estándares para brindar calidad de atención (Necochea y Bossemeyer, 2007). Esta definición cuantitativa de los resultados posibilita una base para el monitoreo futuro de las actividades de cada USF y señala las brechas. De esta manera se detectan desviaciones de lo esperado, lo que permitirá tomar decisiones sobre el tipo de medidas dirigidas al mejoramiento continuo de la calidad de la atención.

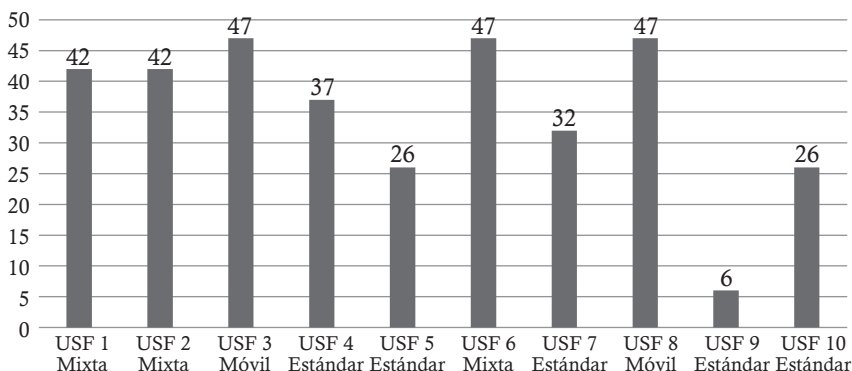
La aplicación de la herramienta se realizó in situ por observación directa de cada USF estudiada; entrevistas a las personas que integran los ESF; revisión de registros y de documentos institucionales. Una vez evaluado cada estándar se determinó cuántos se lograron aplicando un puntaje (en números absolutos o como porcentaje del total).

Principales hallazgos

El número de USF estudiadas no es representativo, por lo que los hallazgos de la investigación no pueden generalizarse, sin embargo, constituyen datos significativos en torno a la situación de las USF.

Los resultados obtenidos muestran que ni una de las USF estudiadas alcanza la meta propuesta de cumplimiento de estándares de calidad, registrándose 35% como promedio de cumplimiento. En el gráfico 1 se presenta el porcentaje de cumplimiento de estándares por cada USF.

Gráfico 1. Porcentaje de cumplimiento de estándares por cada USF



A continuación, se presenta en la tabla 2 los datos consolidados del cumplimiento de los estándares en las 10 USF visitadas.

En cuanto al cumplimiento de los criterios de calidad de atención estructurales –1 al 5–, se destaca que las USF tienen la fortaleza de contar con manuales de funciones y protocolos clínicos, un programa médico arquitectónico estándar y ESF comprometidos; como brechas se identificó como una situación crítica la falta de disponibilidad institucional de transporte, comunicación y medicamentos.

En el cumplimiento de los criterios de calidad de atención de proceso –6 al 16–, las fortalezas encontradas fueron que todas las USF tienen a su población censada, mapeada y dispensarizada; los ESF están capacitados en COVID-19 y ofrecen continuidad en la atención a los pacientes con infecciones respiratorias agudas (IRA). Como brechas, la continuidad en la atención de pacientes no COVID fue afectada por la pandemia y como situación crítica, se destaca que no cuentan con planes de salud que deberían ser elaborados de manera participativa con la comunidad y los sectores involucrados en ella.

Tabla 2. Consolidado de los resultados en las 10 USF estudiadas

Nº de estándar	Estándares de calidad	Total de indicadores por estándar que deberían ser cumplidos	Indicadores cumplidos de cada estándar por USF											
			USF 1	USF 2	USF 3	USF 4	USF 5	USF 6	USF 7	USF 8	USF 9	USF 10		
1	ESF completo	5	4	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2	Espacios diferenciados	4	0	1	1	0	2	3	4	2	0	3		
3	Medicamentos contra COVID- 19	3	2	3	3	3	2	3	3	2	2	2		
4	Transporte	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1		
5	Teléfono, internet	4	0	4	0	1	4	4	4	3	3	1		
6	Capacitación en COVID	4	4	1	4	4	4	4	2	4	4	2		
7	Acompañamiento y contención al ESF	2	0	1	0	0	1	0	2	1	1			
8	Población censada, mapeada, dispensarizada	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4		
9	Consulta de satisfacción al usuario	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
10	Continuidad de atención según dispensarización	6	4	5	4	3	5	6	4	6	3	4		
11	Continuidad de atención CODID 19	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	NA		
12	Agendamiento y seguimiento telefónico	3	1	2	1	2	1	2	2	2	0	2		
13	Articulación con la red de servicios	4	2	2	2	2	2	2	2	3	2	1		
14	Articulación con la comunidad	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0		
15	Tiene plan local de salud	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
16	Comunicación para prevención y promoción	3	2	2	1	1	3	3	2	1	3			
17	Conoce a los COVID positivos de su territorio	2	2	2	2	2	0	2	1	2	NA	2		
18	Conoce la evolución de los COVID positivo de su territorio	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	NA		
19	Atención oportuna a pacientes no COVID	1	1	1	1	1	Sin datos	Sin datos	0	0	1	0		Sin datos
Estándares cumplidos en todos sus indicadores/total de estándares aplicados		19	8/19	8/19	9/19	9/19	7/19	5/19	9/19	6/19	9/19	9/19	1/16	5/19

Finalmente, en lo que respecta a los resultados –17 al 19–, se identificó como fortalezas el que las USF tienen la estructura y organización necesarias para hacer de primera línea de detección y contención en pandemia. Dentro de las brechas cabe destacar el que los ESF no realizan análisis epidemiológicos locales y que la atención oportuna no está garantizada para las personas con ECNT, controles prenatales, vigilancia del crecimiento y desarrollo infantil, entre otras atenciones que deberían estar brindándose en tiempo y forma.

Los hallazgos del estudio muestran que las USF no tienen las condiciones adecuadas para cumplir con su rol principal de promoción de la salud y que la calidad de la atención que ofrecen presenta brechas significativas para satisfacer necesidades de salud de las personas. Existen marcadas deficiencias en lo estructural, que afectan al proceso de atención y a los resultados, en particular la situación es crítica en logística de transporte y comunicación. Esto les impide garantizar a su población asignada una atención integral como puerta de entrada al sistema y ofrecer innovaciones necesarias durante la pandemia tales como el uso de la telemedicina.

Las USF tienen un enorme potencial como servicios cerca de donde vive la gente, deberían poder ser actores clave en la prevención y corte de circulación del virus y en manejar con más protagonismo los cuadros leves y contactos a fin de descomprimir a los hospitales y reservarlos para los casos graves. Además, el trabajo que los ESF deben realizar en los territorios sociales podría gestionar los recursos que se deben movilizar desde los distintos sectores para dar respuesta a las necesidades de las personas, de tal manera que hagan sinergia y se aborden los determinantes sociales de la salud y la enfermedad.

A pesar de este potencial, como en muchos otros países (Giovannella, et al. 2021), en Paraguay se está subestimando la capacidad de los servicios de atención primaria en el territorio y del potencial de la estrategia de APS. De hecho, la inversión que el país realiza en la estrategia es ínfima, registrándose en el año 2018 sólo 4% del presupuesto del MSPBS para la APS (MSPBS, 2018), siendo que por recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2019), se debería destinar a la misma al menos del 30% del presupuesto.

La pandemia revela cuan dinámicos son los procesos de salud y enfermedad, cuan insuficientes los sistemas de salud existentes y lo compleja que es la problemática de recursos humanos; es por ello por lo que los servicios de salud deben realizar permanentemente ajustes que les permitan ser más efectivos y precisos, para lo cual se imponen procesos de evaluación, ya que en la medida que los servicios sean evaluados se podrán fortalecer me-

dian­te ciclos de mejora continua de la atención. En términos generales, sin embargo, los servicios sanitarios públicos carecen de una cultura organizacional que realice la aplicación sistemática de herramientas de evaluación para su gestión clínica y administrativa. Este hecho atenta contra la calidad de atención y no ayuda en el cumplimiento cabal de las normativas, guías y protocolos existentes.

Para brindar calidad y seguridad de atención todo servicio de salud debe fijarse estándares de calidad, lo que posibilitará una evaluación sistemática y periódica de su cumplimiento.

En la medida que los servicios e instituciones cuenten con herramientas que les permitan progresar en calidad irán mejorando el trato al usuario y disminuirán los errores clínicos y administrativos, lo cual permitirá un mejor manejo. El control de calidad de los servicios de salud puede generar un círculo virtuoso dentro de las instituciones que acarrearán beneficios para toda la sociedad. Al optimizar los procesos de atención y realizar un trabajo con calidad los costos del sistema de salud disminuirán, no sólo en cuanto a los costos financieros sino de tiempo, de recursos humanos, físicos, de equipamiento, de tal manera que se podrán obtener más recursos que podrán ser invertidos en más prestaciones (Forrellat, 2014).

Conclusiones

Las USF tienen la estructura y organización necesarias para hacer de primera línea de detección y contención de la población en casos de pandemia. Sin embargo, la evidencia indica que no están en condiciones para afrontar la epidemia y contener la endemia de COVID-19 y otras enfermedades respiratorias agudas pues carecen de los medios necesarios para cumplir con su rol de promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud.

La atención se está centrando en el fortalecimiento de los hospitales y no se está considerando el potencial enorme que tienen las USF para integrar la red de servicios de salud de tal manera que las personas con ECNT y otras afecciones sean estabilizadas y mantenidas lo más sanas posibles; que la población esté empoderada y organizada para prevenir esta y otras enfermedades y para encontrar en articulación con otros sectores, soluciones a los problemas sociales que determinan las enfermedades.

Es necesario integrar la asistencia y la vigilancia de la salud con actividades de promoción, prevención y cuidado. En ese sentido, repensar los sistemas de salud y la importancia de la APS como una estrategia que contribuya a recomponer el equilibrio entre sociedad y medio ambiente.

Para ello, se debería destinar al menos el 30% del presupuesto del MSPBS a la estrategia de APS para instalar las USF que faltan para la cobertura de todo el territorio nacional, y cubrir la brecha de las existentes en infraestructura, profesionales e insumos; contar con una red de transporte accesible para la referencia de pacientes críticos, el acceso a estudios y especialistas, y las atenciones en las comunidades alejadas, apelando al apoyo intersectorial, así como reforzar el trabajo de las USF desde la gestión del territorio social, espacios de análisis de la situación epidemiológica de la población asignada y utilizarla para la planificación participativa.

Referencias

- Donabedian, A. (2001). Evaluación de la calidad de atención médica. *Revista de Calidad Asistencial*, V.16, suplemento n° 1. <https://www.fadq.org/wp-content/uploads/2016/02/Monografico-Avedis-1parte.pdf>
- Feo, O. (2019). De la APS al Cuidado Integral de la Salud. Reflexiones para pensar en la gestión, la participación y en la sistematización de experiencias desde la perspectiva de la salud colectiva. <http://www.iae.edu.ve.com>
- Forrellat, M. (2014). Calidad en los servicios de salud: un reto ineludible. *Revista Cubana Hematología, Inmunología y Hemoterapia*, Vol. 30 (2): 179 a 183. <http://scielo.sld.cu/pdf/hih/v30n2/hih11214.pdf>
- Giovanella, L. et al. (2021). ¿Es la Atención Primaria de Salud Integral parte de la respuesta a la pandemia de Covid-19 en Latinoamérica? *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 19, 2021, e00310142. doi: 10.1590/1981-7746-sol00310
- Gómez, C. y Guillén, C., (2017). Cap. 1 Acceso a servicios de salud y equidad tributaria. En Rivarola, M. (Coord.). *Fiscalidad para la equidad, tomo II* (pp. 9-47). Decidamos/ CADEP.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2016). *Manual de Funciones de las USF*. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/porta1/adjunto/7aa3c3-ManualdefuncionesdelasUSF1.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2017). Guía de trabajo en Atención Primaria de Salud. <http://www.mspbs.gov.py/aps/>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2018). *Cuentas de Salud 2018 Paraguay*. Dirección de Economía de la Salud. Dirección General de Planificación y Evaluación.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2019). *Manual de organización de los servicios de salud en el marco de la RISS*.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2020a). *Boletín epidemiológico Edición 43*. Dirección General de Vigilancia de la Salud. http://www.vigisalud.gov.py/files/boletines/SE43_2020_Boletin.pdf

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2020b). *Protocolo para manejo en el primer nivel de atención - Unidad de salud de la familia (USF) ante el síndrome respiratorio agudo grave (SARS cov 2)*. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/8ccd21-ProtocoloUSF.pdf>

Necochea, E. y Bossemeyer, D. (2007). *Gerencia y Reconocimiento Basado en Estándares. Una guía de campo*. USAID /Jhpiego. Segunda edición. https://resources.jhpiego.org/system/files/resources/SMB_R_Spanish_FINAL.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS). (1978). Declaración de Alma Ata. https://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). *Manual para la elaboración de políticas y estrategias nacionales de calidad. Un enfoque práctico para elaborar políticas y estrategias destinadas a mejorar la calidad de la atención*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49549/9789241565561_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2019). *Estrategia y plan de acción para mejorar la calidad de la atención en la prestación de servicios de salud 2020-2025*. 71ª Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas. https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49721-cd57-12-s-strategia-pda-calidad-atencion&category_slug=cd57-es&Itemid=270&lang=es

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2020). *Informe de la evaluación rápida de la prestación de servicios para enfermedades no transmisibles durante la Pandemia de COVID-19 en las Américas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52283/OPSNMHNVCVID-19200024_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Tejada de Rivero, DA. (2013). Lo que es la atención primaria de la salud: algunas consideraciones a casi treinta y cinco años de Alma-Ata. *RevPeruMedExp Salud Publica*. 2013;30(2):283-7.

Anexo 1

GUIA DE EVALUACIÓN DE UNIDADES DE SALUD DE LA FAMILIA (USF) PARA DAR RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN ASIGNADA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19

Estándar	Indicadores	Medios de verificación	Sí, no, no aplica. Comentarios
1. Cuenta con un equipo completo de salud de la familia que cumple 40 horas semanales 5 puntos	1.Médica/o	Entrevista con los funcionarios Listado de recursos humanos con carga horaria	
	2.Licenciado/a en enfermería u obstetricia		
	3.Técnico/a en enfermería u obstetricia		
	4.Polivalente o administrativo/a		
	5. Agentes comunitarios		
2. El establecimiento de salud puede organizar la atención en espacios diferenciados a pacientes con IRA y no IRA según normativa vigente 4 puntos	1.Puesto/mesa para triage (a la entrada)	Observación directa	
	2.Dos accesos IRA No IRA	Entrevista con los funcionarios	
	3.Salas de espera IRA No IRA		
	4.Consultorios diferenciados IRA , No IRA		
3. El establecimiento de salud dispone de medicamentos e insumos suficientes para manejo de IRA y no IRA 3 puntos	1.Lavamanos Jabón Alcohol Papel Basurero con pedal Tapabocas para pacientes	Observación directa Chequeo del listado 1 y 2	
	2.Elementos de bioseguridad Listado 1		
	3.Medicamentos e insumos específicos para manejo de COVID-19 Listado 2		

Estándar	Indicadores	Medios de verificación	Sí, no, no aplica. Comentarios
4. La USF dispone de medios de transporte para realizar las visitas domiciliarias y las referencias de pacientes 2 puntos	1. Disponibilidad de medio de transporte operativo y equipado con al menos una camilla y con oxígeno de transporte para la referencia las 24 horas (propio o en articulación con otras instancias)	Entrevista con los funcionarios	
	2. Disponibilidad de al menos 1 vehículo institucional para las visitas domiciliarias		
5. La USF dispone de medios de comunicación operativos y equipados para agendamiento, seguimiento y referencia de pacientes 4 puntos	1. Disponibilidad de al menos una línea telefónica institucional	Entrevista con los funcionarios	
	2. Disponibilidad de internet institucional		
	3. Disponibilidad de al menos 1 computadora institucional		
	4. Disponibilidad de computadoras institucional en red con el nivel regional para referencia y/o telemedicina		
6. El 100% del personal de salud de la USF recibió capacitación en el manejo de COVID 4 puntos	Fueron capacitados en el manejo de COVID:	Entrevista con los funcionarios	
	1. Médicas/os		
	2. Personal de enfermería		
	3. Agentes comunitarios		
7. El personal de salud de la USF recibe acompañamiento, contención, apoyo del nivel superior 2 puntos	1. Asistencia psicológica grupal/individual	Entrevista con los funcionarios	
	2. Acompañamiento del superior		

Estándar	Indicadores	Medios de verificación	Sí, no, no aplica. Comentarios
8. La USF tiene identificada, mapeada y dispensarizada al 100% de su población asignada 4 puntos	1.Territorialización (mapa)	Observación directa Mapa Sanitario referenciado	
	2.Censo	Ficha de censo familiar Registros de Actividad Diaria de la USF	
	3.Dispensarización	Registros de población en programas específicos	
	4.Clasificación por vulnerabilidad	Formularios de Vulnerabilidad	
9. La USF cuenta con herramientas para evaluar satisfacción del usuario 1 punto	1.Existen buzones de sugerencia y/o encuestas de satisfacción para los usuarios	Observación directa Buzones de sugerencias y/o Formulario de encuestas	
10. El Equipo de Salud de la Familia ofrece continuidad de la atención a los pacientes según dispensarización de población asignada en cualquiera de las modalidades disponibles (telefónica, domiciliar o presencial en el servicio de salud) 6 puntos	1. Se realiza consultas para dar continuidad de la atención a los pacientes no IRA	Entrevista con los funcionarios Chequeo listado de medicamentos para ECNTRegistros de SAA	
	2.Se garantiza la provisión regular de los medicamentos a los pacientes con ECNT Listado 3		
	3. Cantidad de vacunación realizadas 2020/2019	Entrevista con los funcionarios	
	4. Prenatal	Entrevista con los funcionarios	
	5. Los agentes comunitarios de salud de la USF realizan visitas domiciliarias para búsqueda activa comunitaria	Entrevista con los funcionarios Planillas de registro de los Agentes Comunitarios de Salud	
	6. Educación y consejería (orientaciones para promover prevención y/o adhesión a recomendaciones o tratamientos para IRAs)		

Estándar	Indicadores	Medios de verificación	Sí, no, no aplica. Comentarios
11. El Equipo de Salud de la Familia ofrece continuidad de la atención a los pacientes con COVID y otras IRAs con cualquiera de las modalidades disponibles (telefónica, domiciliar o presencial en el servicio de salud) 2 puntos	1.El médico de la USF realiza consultas domiciliarias, telefónicas o presenciales en la USF para evaluación integral y seguimiento de los pacientes con COVID	Entrevista con los funcionarios Registro de consultas SAA	
	2. El médico de la USF realiza el seguimiento de los contactos estrechos y de los casos sospechosos tanto telefónico como presencial, domiciliario o en la USF.		
12. La USF realiza agendamiento, consultas y seguimiento telefónico 3 puntos	1.El personal de salud realiza el agendamiento telefónico	Entrevista con los funcionarios Registro de consultas SAA	
	2.Consultas y seguimiento telefónico		
	3.Se expiden recetas electrónicas		
13. La USF se articula y organiza funcionalmente con la red de servicios del MSPYBS 4 puntos	1.Se implementa la referencia de pacientes con IRA/COVID	Entrevista con los funcionarios Observación directa Hoja de Referencia y Contrareferencia	
	2. Reciben la contra referencia de pacientes con IRA/COVID		
	3. La población asignada accede a las pruebas de PCR Sars cov2 según protocolo vigente		
	4.El equipo de salud de la familia accede a interconsultas con especialistas (telemedicina)		
14. La USF se articula y organiza funcionalmente con la comunidad para brindar atención integral a la familia y a la comunidad 1 punto	1.Articulación del establecimiento de salud con su comunidad y/o con los actores comunitarios clave para brindar atención integral a la persona, familia y comunidad	Entrevista con los funcionarios Registro de actividades comunitarias	

Estándar	Indicadores	Medios de verificación	Sí, no, no aplica. Comentarios
15. La USF determina prioridades, formula y evalúa su plan local de salud con participación de la comunidad 1 punto	1.LA USF cuenta con un plan local de salud participativo	Entrevista con los funcionarios Observación directa del Plan existente	
16. EL equipo de la USF implementa actividades de comunicación para la promoción y prevención 3 puntos	1. Número telefónico socializado de la USF o de algún personal de salud asignado	Entrevista con los funcionarios Observación directa de carteles informativos Redes sociales Planilla de actividades	
	2. Los servicios de salud cuentan con carteles informativos visibles		
	3. Difusión y socialización de información acerca de COVID 19 a nivel comunitario a través de los medios de comunicación que estén a su alcance (radio, redes sociales)		
17. La USF detecta y/o conoce oportunamente a pacientes con Covid 19 positivos de su territorio y realiza el rastreo de contactos cercanos 2 puntos	1.Detecta pacientes con sospecha de COVID 19 en la USF	Entrevista con los funcionarios Planilla de registros epidemiológicos	
	2.Detecta o recibe a pacientes con diagnóstico de COVID 19 y a los contactos cercanos		
18. La USF conoce la evolución de los pacientes con diagnóstico confirmado 1 punto	Realiza el seguimiento a los pacientes con diagnóstico confirmado	Planilla de registros epidemiológico	
19. La USF brinda atención oportuna a pacientes no Covid-19 1 punto	Registro de seguimiento de HTA, Diabéticos, Obesos EPOC	Entrevista con los funcionarios	

Listado de equipos médicos e insumos para COVID-19 en la USF

Balón de Oxígeno con oxígeno, mascarilla, bigotera, halo
Saturómetro
Esfigmomanómetro
Estetoscopio
Otoscopio
Tiras reactivas
Hipoclorito de sodio en recipientes opacos
Detergente
Alcohol gel
Lavamanos a pedal
Basureros
Bolsas rojas de 80 micrones con el símbolo universal de riesgo biológico
Recipientes resistentes descartex de polietileno de alta densidad
Azitromicina
Paracetamol, ibuprofeno
Dexametasona, prednisona
Enalapril

Equipos de bioseguridad para protección ante COVID- 19

Personal administrativo	Mascarilla quirúrgica
Pre triage	Mascarilla quirúrgica
Área de atención a pacientes respiratorios Si inspección de garganta, fosas nasales y oído	Mascarilla quirúrgica Ropa exclusiva: mangas largas, pantalón, zapato Mascarilla N95 Protector ocular Protector facial Visor
Atención de urgencia	Ropa exclusiva de trabajo, chomba o mameluco completo, pantalón, zapato Bata impermeable Guantes de procedimientos Mascarilla N95 o similar Protector ocular/facial Visor Placa de acrílico o de plástico PVC

Rodríguez JC, Giménez E, Amarilla M, Barrios, A, Flores L, Araujo JM, Peralta N, Quevedo D.

Investigación para el Desarrollo-ID, FACSO-UNA, Facultad de Medicina-UNC

Análisis de gastos de bolsillo de salud excesivos por quintiles de ingresos en Paraguay

Recibido: 29 de mayo de 2021

Aceptado: 10 de diciembre de 2021

Resumen: Cuanto menor sea la protección financiera del sistema de salud, mayor es el gasto de bolsillo ante una enfermedad o accidente. Este gasto impacta de forma diferente en los hogares según sus ingresos. El objetivo del artículo es analizar la asociación entre el gasto de bolsillo de salud excesivo y el ingreso de los hogares categorizados por quintiles

Autores

PhD José Carlos Rodríguez Z. Docente e investigador en ciencias sociales. Investigador categorizado por CONACYT PRONII Nivel II. Investigación para el Desarrollo/FACSO-UNA

Dr. Edgar Giménez Caballero. Docente e investigador en salud pública. Investigador categorizado por CONACYT PRONII Nivel I. Investigación para el Desarrollo, Universidad Nacional de Concepción y Universidad Nacional de Itapúa.

Econ. Marcelo Amarilla Esquivel. Docente en ciencias económicas. Profesor de Microeconomía. Universidad Nacional de Asunción.

Dra. Laura Flores R. Máster en ciencias SSO. Docente e investigadora en ciencias de la salud Investigadora categorizada por CONACYT PRONII Nivel I. Investigación para el Desarrollo.

Lic. Néstor Peralta. Experto en análisis de sistemas y análisis de datos. Investigación para el Desarrollo.

Dr. José Modesto Araujo Quevedo. Docente de salud pública. Director de Posgrado de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Concepción.

Dr. Roberto Barrios. Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Concepción.

Dra. Doralice Quevedo. Vicedecano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Concepción.

© Rodríguez, JC; Giménez, E.; Amarilla, M.; Barrios, A.; Flores, L.; Araujo, JM.; Peralta, N.; Quevedo, D.. Publicado en Revista Novapolis. Nº 19, Diciembre 2021, pp. 91-107. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

en Paraguay. Metodológicamente es un estudio transversal que utiliza los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del 2014. Se calculó la razón entre gasto de bolsillo y los ingresos del hogar, con la canasta básica de consumo y de alimentos. El gasto excesivo se definió como mayor a 10% del ingreso familiar. De ellos resulta que el 5,98% de los hogares tuvo un gasto de bolsillo excesivo ante una enfermedad o accidente y ello se asocia de forma estadísticamente significativa con quintiles de ingresos. A menor ingreso, más chance de gastos excesivos. Comparando con el Quintil 5 (de mayor ingreso), el quintil 1 (el más pobre) tuvo un riesgo (Odds Ratio) 6,0 veces mayor de gasto excesivo. En el Quintil 2 una Odds Ratio = 2,8. En el quintil de menor ingreso, el gasto de bolsillo fue equivalente a 5 días de consumo básico, 6,6 días de una canasta de alimentos y a 45% de las transferencias estatales para combatir pobreza. Una conclusión es que el modelo de financiamiento del sistema de salud paraguayo no protege contra gastos excesivos a los hogares con menos ingresos. Ante una enfermedad se compromete el consumo básico y de alimentación. Evitarlo requiere ajustes de políticas para lograr cobertura universal de los servicios de salud.

Palabras Claves: Gasto de bolsillo en salud, cobertura universal de salud, protección financiera de salud, gasto excesivo de salud, gasto empobrecedor de salud.

Abstract: The lower the financial protection of the health system, the greater the out-of-pocket expense in the event of illness or accident. This spending impacts households differently depending on their income. The objective of the article is to analyze the association between excessive out-of-pocket health spending and household income categorized by quintiles in Paraguay. Methodologically, it is a cross-sectional study that uses data from the 2014 Permanent Household Survey. The ratio between out-of-pocket expenses and household income, with the basic consumption and food basket, was calculated. Overspending was defined as greater than 10% of family income. The result is that 5.98% of households had excessive out-of-pocket expenses due to illness or accident and this is statistically significantly associated with income quintiles. The lower the income, the more chance of overspending: compared to quintile 5 (with the highest income), quintile 1 (the poorest) had a 6.0 times higher risk (Odds Ratio) of overspending. In quintile 2, an Odds Ratio = 2.8. In the lowest income quintile, out-of-pocket spending was equivalent to 5 days of basic consumption, 6.6 days of a food basket, and 45% of state transfers to combat poverty. One conclusion is that the financing model of the Paraguayan health system does not protect low-income households against excessive spending. When faced with a disease, basic consumption and food are compromised. Avoiding it requires policy adjustments to achieve universal coverage of health services.

Keywords: Out-of-pocket spending on health, universal health coverage, financial health protection, excessive health spending, impoverishing health spending.



Introducción¹

Aunque el gasto público del Paraguay y el PIB sean bajos, el Paraguay no tiene un gasto pequeño de salud en relación a su gasto Público ni a su producto interno bruto. El PIB por persona es el 40% de la media latinoameri-

¹ Este trabajo forma parte del proyecto PINV18-672. Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT con recursos del FEEL.

cana y el 10% de PIB de los países industriales de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo). En términos relativos, el gasto en salud local está por encima de los promedios regionales y los de la OECD. Pero, el gasto de salud del Paraguay es en gran proporción privado y no público, la protección social excluye al 60% de la población. Eso, en una sociedad desigual, favorece una distribución desigual de los servicios de salud (Benites, 2017; Giménez y otros, 2018; Gaete, 2017). Y, en general, la literatura y los datos mundiales son concluyentes sobre el efecto de desigualar de los gastos de bolsillo (Dalal, 2017).

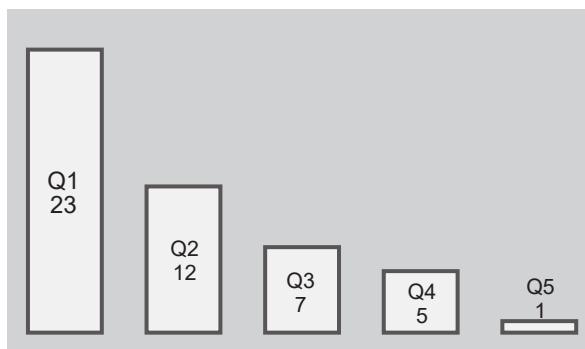
El sistema de salud tiene una gran fragmentación: hay por lo menos tres sistemas de salud que no se coordinan entre sí. El del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que no alcanza a los mayores niveles de diversificación, pero si es accesible a todos; el del Instituto de Previsión Social, que tiene un mayor diversificación, pero solo está accesible para los asegurados y con una demora sistemática; y, el privado, basado en gastos de bolsillo y/o en seguros privados, muy minoritario.

Esta fragmentación favorece a los sectores de mayor ingreso, tanto como contribuyentes que evitan los aportes necesarios, como también como pacientes de un servicio o insuficiente o no accesible para todos (BM, 2018a: 107-108; Serafini, 2019; Serafini y Zavattiero 2018).

La esperanza de vida del Paraguay ha mejorado, lo que resulta alentador e indica mejorías. Pero, en relación a la región latinoamericana el Paraguay estaba mejor posicionada en el año 1960 (63,8 años esperanza de vida del país, 60 años de la región) que en 2014. En este año, la esperanza de vida del país era de 72,9 años y el de la región de 75 años.

El acceso a la seguridad social está muy asociado a los niveles de ingreso. El 53% del quintil más rico tiene seguridad social, pero, sólo la tiene el 5% del quintil con menor ingreso. El Banco Mundial adoptó un umbral de gasto excesivo (catastrófico) más exigente que el de este artículo y lo aplica a la población *sin seguro médico*, que es la más vulnerable. Este artículo ha tomado un umbral más bajo, del 10% del gasto excesivo, pero incluye tanto a la población con seguro social como a la que no la tiene. En la estadística del BM, en la población *sin seguro médico*, los gastos catastróficos del nivel más pobre el Q1, afectan al 23% de las familias. Los gastos catastróficos para el Q2 (20% siguiente) afectan al 12%. Los gastos catastróficos en el Q3 (20% siguiente) afectan al 7%. Los gastos catastróficos de la población del Q4 (20% siguiente) afectan al del 5%. En el Q5 (20% más rico) los gastos catastróficos afectan al 1% de las familias Fuente: (BM 2018a). (Ilustración 1)

Ilustración 1
Gasto Catastrófico por Quintiles de Ingreso.
Porcentajes de riesgo. Paraguay, 2014

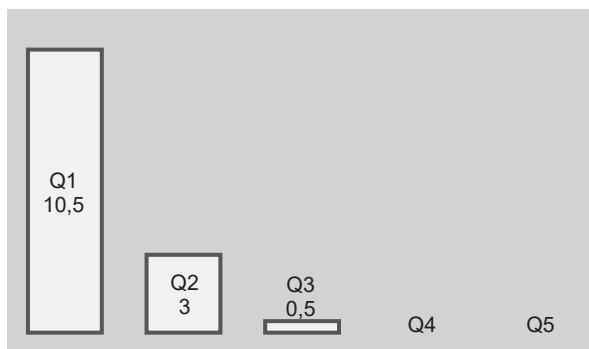


Fuente: BM (2018a) p108

Los gastos *empobrecedores* se conceptúan como eventos con mayor daño que los gastos *excesivos* (catastróficos), ya que arrojan a la población bajo de la línea de la pobreza, pueden ser considerados como colapso de la economía familiar (OMS 2003, Knaul y otros 2012). El Banco Mundial (BM) fijó como línea de pobreza (umbral o frontera entre pobres y no pobres) la suma de US\$3,20 por persona por día. Las familias que descienden bajo este umbral se encuentran en situación de pobreza, si ello ocurre a causa de los gastos de salud, han realizado Gastos Empobrecedores de Salud (GES).

En Paraguay, para el 2014, los Gastos Empobrecedores de Salud, según los cálculos del BM, llevaron a la pobreza al 10% en el quintil 1 (más pobre) y, en general, esa fue la causa del 3.1% de la pobreza a nivel nacional. Esto es, del total de pobres del año 2014 que fueron 1.779.380 (27,17%), el 55.161 de ellos fueron empobrecidos por incurrir en gastos empobrecedores de salud. Como puede verse en la Ilustración 2, los dos quintiles más ricos no incurrieron en gastos de salud empobrecedores. En diversa proporción lo hicieron los primeros quintiles: El quintil 1 en 10,5%; quintil 2 en 3%; y el quintil 3 en 0,5%. Los dos quintiles más ricos no registran en esta medición gastos empobrecedores.

Ilustración 2
**Gastos empobrecedores por Quintiles de ingresos.
Paraguay, 2014. En porcentaje de la población.**



Fuente: BM (2018a) p108

Material y métodos

Se ha hecho un estudio no serial, sino transversal (que relaciona a los datos de un momento dado), porque las Encuesta Permanente de Hogares no identifican a sus encuestados. Entonces no se pueden seguir los casos en forma temporal. Se trabajó con el banco de datos de la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH), de la DGEEC (hoy Instituto Nacional de Estadística del Paraguay) del año 2014. El diseño muestral de esta encuesta es probabilístico, por conglomerados, con probabilidad proporcional al tamaño, bietápico y estratificado con una representación nacional y regional. El tamaño de la muestra había sido de 5.165 hogares. (DGEEC- INE, 2017; 2018; 2020; 1997-2021).

Este actual trabajo analizó las siguientes variables:

- (1) **Hogares con enfermos o accidentados:** una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según hayan tenido al menos un integrante enfermo o accidentado en los últimos 90 días.
- (2) **Hogares con personas que consultan:** una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según hayan tenido al menos una persona enferma o accidentada que consultó con un profesional médico en los últimos 90 días.
- (3) **Hogares con gasto de bolsillo de salud:** una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según hayan tenido gasto mayor a cero en gasto de bolsillo de salud (GBS), contemplando las

categorías de gastos de consulta, medicamentos, exámenes y hospitalización, durante los últimos 90 días.

- (4) **Hogares con medicamentos gratuitos:** una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según hayan recibido medicamentos en forma gratuita, durante los últimos 90 días.
- (5) **Magnitud del gasto de bolsillo de salud (GBS):** una variable cuantitativa continua que resultó de la sumatoria del GBS para cada hogar en los últimos 90 días. Se expresó en guaraníes (Gs.) corrientes para el 2014. Se incluyó gasto por medicamentos (GBSm).
- (6) **Magnitud del ingreso mensual del hogar:** una variable cuantitativa continua que resultó de la sumatoria de los diferentes ingresos de cada hogar durante un mes, provenientes de la ocupación principal, de la ocupación secundaria y otras ocupaciones (si los hubiera), ingresos por alquileres o rentas, por jubilaciones o pensiones, transferencias familiares regulares en dinero provenientes del país y del exterior, prestaciones por divorcios, transferencias monetarias y no monetarias del gobierno y otros ingresos. Se expresó en guaraníes (Gs.) corrientes. Se desagregaron los ingresos por transferencias estatales para combatir la pobreza.
- (7) **Razón GBS/Ingreso:** una variable cuantitativa continua, la razón entre la magnitud del GBS y el ingreso de los hogares. Puesto que el GBS había sido registrado en forma trimestral, también los ingresos fueron registrados en ese lapso. Se realizó un cálculo específico para el GBSm y para los ingresos por transferencias estatales de los programas Tekoporá y de pensión alimentaria para adultos mayores.
- (8) **GBS excesivo:** una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según hayan tenido una razón GBS/ingreso mayor a 0,1 (10%).
- (9) **GBS empobrecedor:** Se calculó de dos maneras: a) Como una variable cualitativa dicotómica que desagregó el total de hogares según que la diferencia entre sus ingresos trimestrales y el GBS sea menor o no a la línea de pobreza y pobreza extrema. b) Como una variable continua, que midió la profundización o intensidad de la pobreza ocasionada por GBS, midiendo el porcentaje de ingreso requerido para alcanzar la línea de pobreza, después de este gasto.
- (10) **Razón GBS/valor de la canasta básica:** variable cuantitativa continua que resulta de la razón entre la magnitud del GBS y el valor diario de la canasta básica de consumo y el de la canasta básica de

alimentos de cada hogar. Se utilizó el valor oficial para un mes por persona, considerando la cantidad de integrantes del hogar, dividida por 30 días.

Categorización de los hogares por quintiles de ingresos: según una variable cualitativa, ordenada según el ingreso. Se formaron 5 grupos de hogares, desde el quintil 1 que incluye a los que tienen el 20% de menor ingreso, hasta el quintil 5 con el 20% de mayor ingreso.

- (11) Cálculos de precisión estadística:** Se calculó la asociación entre las variables de estudio y la condición de pobreza cuando se la vio pertinente. La prueba de χ^2 fue usada para las variables cualitativas, y la Kruskal-Wallis para las cuantitativas; donde la hipótesis nula era H_0 : no hay asociación entre las variables, y la hipótesis alterna era H_1 : sí hay asociación de las variables. Se tomó como significativo el margen de error máximo con la precisión de 5% ($p < 0,05$). También se calculó el riesgo de error de la ocurrencia de las odds ratio (OR) de las variables comparando los resultados de hogares categorizados por quintiles de ingresos. Considerando significativos el margen de precisión menores al 5%.

Resultados

La muestra del EPH de 2014 consistió en 5.165 hogares, representativos de 1.621.525 hogares a nivel nacional. (DGEEC - EPH, 2014) En promedio, cada hogar estaba integrado por 4,03 personas. Mediante *estimadores censales* se calculó la población total de 6.546.971 personas, que conforma el universo de esas encuestas, esto la población del país en 2014². En la muestra, 2.334 hogares tuvo gastos de bolsillo en salud GBS y, entre éstos, 309 presentaron GBS excesivos (Esquema 1). La proporción de hogares con gasto excesivo fue de 5,98%, definidos como, aquellos hogares cuyo GBS había sido mayor al 10% de sus ingresos. Aplicando *expansores censales*, se estimó que la cantidad de hogares afectados a nivel nacional era de 88.531 (5,46%) hogares, y que la población afectada era de 347.315 personas (5,30%).

² Los la teoría y en los cálculos de las muestras, tamaño y precisión, asumen un universo no precisado, sino infinito. Los resultados finales de la encuesta se publican multiplicando los resultados de la muestra por la proporción entre los datos de la encuesta y el del universo estudiado.

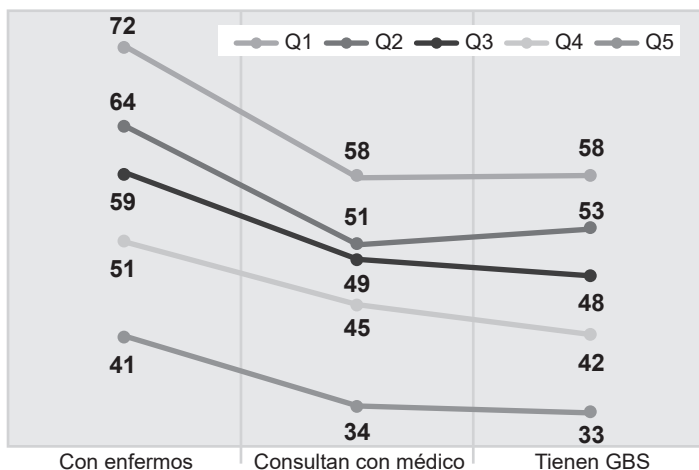
Morbilidad

La primera evidencia es que la *morbilidad* varía según los quintiles de ingreso (Ilustración 1, Tabla 1³). La proporción de todos los hogares que declaró tener un enfermo o un herido en la familia en los últimos 90 días del día de la encuesta, ha sido en promedio, el 55,45%, un 18% por mes. Como en promedio hay 4 personas por hogar, al menos dos de ellas tuvieron un accidente o una enfermedad nueva. Las dolencias crónicas no están incluidas en estos datos, sino los nuevos eventos de salud.

Vistos por niveles de ingreso, los tres sectores de menores ingresos tuvieron una morbilidad superior a la media, o sea mayor que el 55,45%. El sector menos pudiente Q1, tuvo un 71,85% de familias con al menos un enfermo o accidentado en la casa. En cambio, en el quintil más rico, Q5, solo tuvo un 41% de casos con un enfermo o accidentado en el trimestre. El Q2 tuvo un 64% de eventos sanitarios, el Q3 un 59% y el Q4 un 51%. Un hecho notable es que en el quintil 2, hay más gastos de salud de bolsillo GBS (53) que consultas (51), lo que hace ver un mayor porcentaje de medicación sin consultas al profesional –automedicación o profesionales informales– en este tramo de ingresos. (Ilustración 3)

Ilustración 3

Morbilidad, Consulta a los Servicios de Salud y Gasto de Bolsillo en Salud por Quintiles, en porcentajes de familias que incurrieron en ellos. Paraguay, EPH 2014.



Fuente: Elaboración de la EPH 2014.
(Primer Quintil Q1: 20% con menores Ingresos hasta Quinto Quintil Q5: el 20% con mayores ingresos).

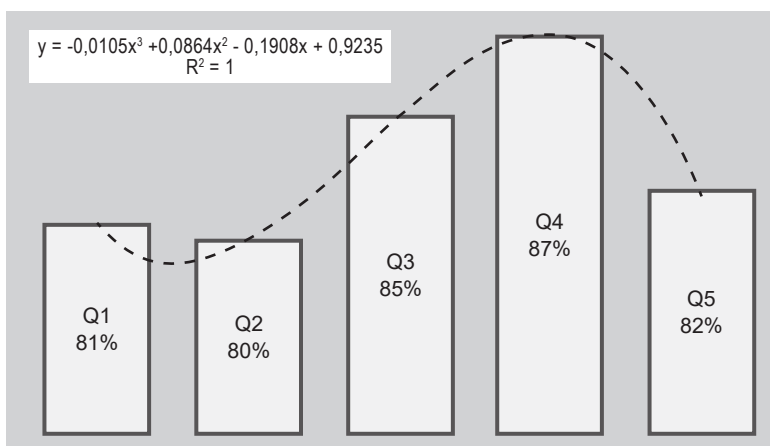
³ Las Tablas son publicadas al final del artículo, en el capítulo «Procesamientos Básicos».

Consultas

La relación entre pobreza y morbilidad es directa y sistemática. A menor ingreso, más casos de enfermedad o accidente. En ese lapso de tiempo evaluado, por cada persona del sector más pudiente Q5, con enfermo o accidentado, hay casi 2 casos en el Q1, el quintil de población menos pudiente. Aunque eso no esté estudiado en este artículo, la diferencia de ingresos supone diferentes condiciones de vulnerabilidad o riesgo. Eso explicaría que los Quintiles más ricos tengan una morbilidad promedio menor a los quintiles más pobres.

Ilustración 4

Consultas médica por quintiles, Paraguay EPH 2014. Proporción de familias con enfermos/accidentales que consultaron



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014.

Gastos de bolsillo en salud (GBS)

La interpretación del uso de los servicios médicos por quintiles no es simple y aparece incluso como paradójal. No se trata de una relación lineal donde a más pobreza se consulte más en general. Tampoco es aleatorio, sino dependiente, la pobreza se asocia con el *menor* gasto en algunos niveles de ingresos, porque los más pobres consultan menos a los servicios médicos. El gasto de salud del pobre en parte está desalentado ante la expectativa de que no lo podrá pagar. Pero la pobreza también se asocia con el mayor uso de los servicios médicos, en otros dominios del ingreso. La morbilidad del pobre es mayor, hay más enfermos o accidentados, y mayor concurrencia.

El mayor gasto del Q5, más rico, es la internación. Ese no es gastos de bolsillo del Q1, que no puede pagarlos. El mayor gasto del Q1, más pobre, es la medicina. Una regresión polinómica simula estos valores en forma muy precisa. El Q1 concurre al médico en el 81% de los eventos nuevos declarados. El Q2 concurre en un 80%, el Q3 en un 85%, el Q4 lo hace en un 87%, es el quintil que más consulta. El Q5 vuelve a descender en un 82% (Ilustración 4).

Gasto excesivo (GES)

Fueron considerados como gasto excesivo los gastos de bolsillo que excedieron al 10% del presupuesto familiar. El objetivo era ver la relación del gasto excesivo con la pertenencia a los quintiles de ingreso. La proporción de familias con gastos excesivos fue en promedio un 6% de las familias. La cantidad tuvo una variación neta entre los quintiles de ingreso. Desagregando los datos, el gasto excesivo en salud fue de 2,8% en el Q5, el sector más pudiente; aumentó a 3,7% en el Q4; a 4,9% en el Q3; a 7,4% en el Q2; y, a 14,5% en el Q1, el quintil más pobre. Hay una relación inversa, entre los de ingresos y los gastos de bolsillo excesivo en salud (Ilustración 5, Tabla 1).

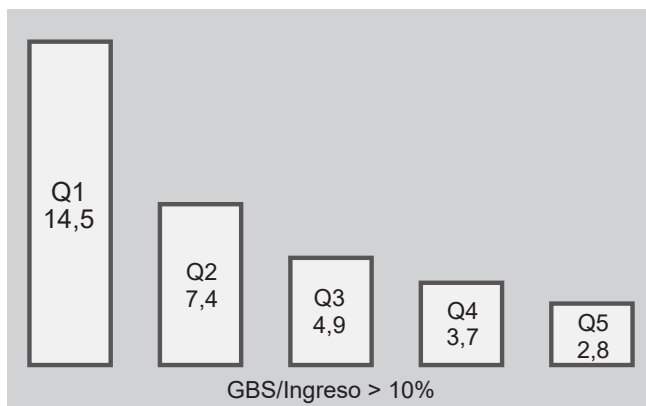
La incidencia del nivel de ingreso puede medirse con los OR o Razón de Momios, que mide la probabilidad de ocurrencia de una variable (v.g. Gasto de Bolsillo excesivo cuando este está presente la otra variable, en este caso el nivel económico Q). Esta Razón es 6 veces más en los más pobres Q1, en relación al Q5; 2,8 veces en siguiente quintil Q2, en relación a Q1; 1,81 en el Q3; y 1,37 en el Q4; tomando como coeficiente de comparación el Q5 = 1. Esto es que el ingreso incide, pero sobre todo la pobreza (Ilustración 5).

La distribución de hogares con enfermos, con enfermos, o heridos, que consultaron, que lograron acceso a medicamentos gratuitos, y que tuvieron GBS y que tuvieron GBS excesivos se asoció significativamente con los ingresos categorizados por quintiles aplicando la prueba de Chi² ($p < 0,05$).

Aplicando un modelo de regresión logística, comparado con el quintil de mayor ingreso (Q5), los quintiles de menor ingresos tuvieron más chance de tener enfermos, de haber consultado, de obtener medicamentos gratuitos, de tener gastos y de tener gastos excesivos.

Por ejemplo, comparando el quintil con menor ingreso (Q1) con el quintil de mayor ingreso (Q5), por cada hogar del Q5 de tales características: hubo 3,6 hogares del Q1 con enfermos; 2,7 hogares del Q1 con consul-

Ilustración 5
Gastos de Salud sobre ingresos familiares mayores al 10% de presupuesto familiar. Paraguay, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. EPH 2014. (Primer quintil Q1: 20% con menores Ingresos, hasta el quinto quintil Q5: el 20% con mayores ingresos).

tas a un médico (mediados por una mayor chance de enfermedad); 2,9 hogares del Q1 con acceso a medicamentos gratuitos (que se obtienen principalmente en el sector público); 2,7 hogares del Q1 con GBS y 6,01 hogares del Q1 con gastos excesivos. Para todos los quintiles de menor ingreso que Q5, la chance de enfermedad, GBS y GBS excesivo fue superior (Tabla 1).

La razón del GBS sobre los ingresos y del GBSm (gastos bolsillo, incluyendo medicamentos y afines) sobre los ingresos está asociada de forma estadísticamente significativa con los quintiles de ingresos (Kruskal Wallis $p < 0,05$). El promedio resultó ser menor para los quintiles de mayor ingreso, mientras que la razón con los ingresos fue significativamente mayor para los quintiles de menor ingreso (Tabla 2).

La razón del GBS sobre el consumo pudo evaluarse de forma indirecta, mediante parámetros conocidos del valor de consumo básico y consumo alimentario mínimo. Puesto que, cuando mayor es el ingreso, el GBS es mayor, y el gasto de consumo de alimentación y otros es muy diferente al parámetro mínimo de referencia. Dada la cantidad muestras disponibles, los cálculos son válidos para los quintiles de menores ingresos, sobre todo en percentil más pobre, el Q1.

Focalizada la razón GBS sobre las transferencias estatales para combatir la pobreza –puesto que los pobres se encuentran en el quintil de menor ingreso Q1– esta razón es válida solo para ese quintil, donde están los asistidos. Los cálculos señalan que, para los hogares del Q1, el GBS equivale a 5 días de consumo básico y a 6,6 días de alimentación del hogar, también que representa el 45% de las transferencias estatales para combatir la pobreza (Tabla 3).

Gasto empobrecedor de salud (GES)

Finalmente, se calculó el *empobrecimiento* debido a GES. El 1,44% de los hogares quedó por debajo de la línea de pobreza, después de realizar un gasto empobrecedor de salud (GES). Es decir, que, en la simulación, antes de ese gasto eran familias no-pobres y después del gasto en salud quedaron por debajo de la línea de la pobreza. Un 1,53% de las personas, pertenecientes a esos hogares se empobrecieron.

Estudiar el GES para cada quintil no resulta suficientemente en todos ellos. Una desagregación tal es excesiva para la cantidad de muestras de gastos empobrecedores disponibles por quintil⁴ en nuestro banco de datos, en cambio, el total si es estimable en forma robusta. Las familias empobrecidas fueron 23.387 y las personas fueron 100.176.

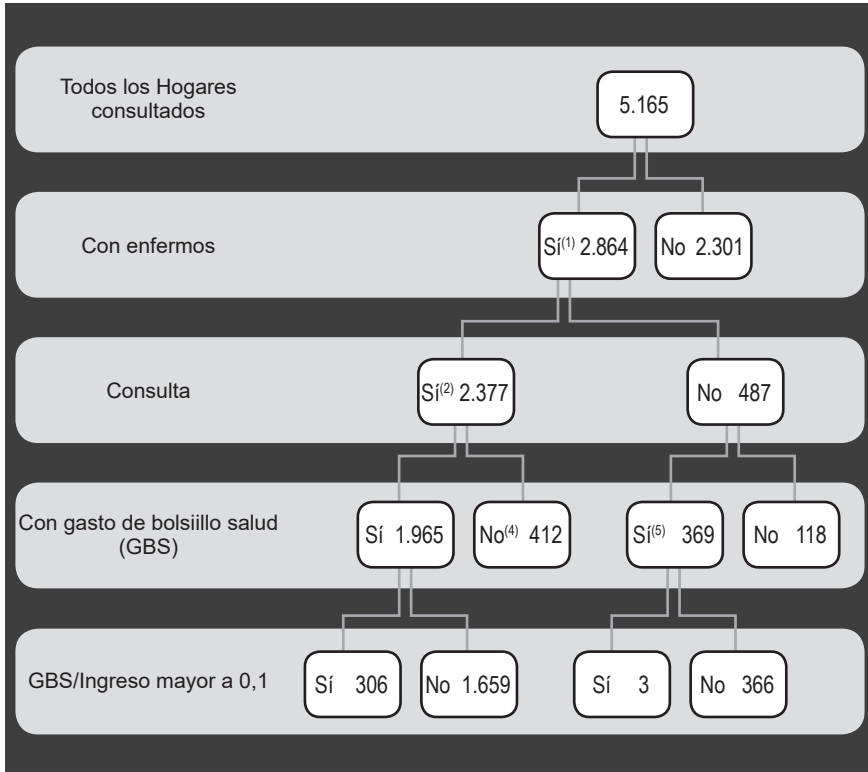
En el primer quintil (Q1) no se registran nuevas familias empobrecidas, porque ellas ya lo eran. La pobreza, en el país en 2004, afecta al 27%. O sea, todo el Q1 (20% más pobre) y una parte del Q2. Los empobrecidos del Q2 son la gran mayoría de los que cayeron en la pobreza a causa de los gastos de salud. En ese quintil se empobrecieron 19.948 hogares, y 87.699 personas.

Fue estudiado en cambio la *profundización* de la pobreza que han producido los gastos empobrecedores, GES. Las familias empobrecidas con mayor profundidad (375.301) provienen de la situación de pobreza extrema en un 21,5% (8.537 hogares) y de la situación de pobreza no extrema en un 78,5% (294.764 hogares).

4 En la práctica, muestras menores de 30 casos todavía no se comportan como ‘grandes números’ que si son objeto de análisis de precisión estadística. A estos valores superiores se aplican pruebas de certeza y precisión probabilística.

Procesamientos básicos

Esquema 1 Distribución de hogares para el estudio del gasto de bolsillo de salud en la encuesta permanente de hogares (EPH) del Paraguay en el año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014.

- (1) Corresponde a todos los hogares con enfermos o accidentados durante los últimos 90 días previos a la encuesta. Si una misma persona del hogar estuvo enferma en más de una oportunidad, se registra sólo la última vez. No se registran enfermos crónicos que están en tratamiento salvo que tengan algún evento nuevo de enfermedad o accidente en ese tiempo.
- (2) Se consideró que sí consulto cuando lo hizo con un profesional médico.
- (3) Se incluyó como gasto de bolsillo de salud (GBS) los gastos por consulta, medicamentos, exámenes y hospitalización. Quedaron excluidos gastos de transporte, alimentos y otros.
- (4) Dado que consultaron y no tuvieron GBS puede ser: a) debido a que están cubiertos totalmente; b) no accedieron
- (5) Dado que no consultaron y sí tuvieron GBS puede ser: a) se auto-medicaron; b) consultaron con un profesional no médico; c) consultaron en el sector de medicina tradicional.

Tabla 1.

Paraguay 2014. Distribución de hogares con al menos un enfermo o accidentado que consulta con un médico, con gasto de bolsillo de salud (GBS), gasto de bolsillo por medicamentos (GBSm), con acceso a medicamentos gratuitos y con GBS excesivos, según el ingreso categorizado por quintiles.

Hogares		Con Enfermos	Consultan con médico	Medicamento gratis	Tienen GBS	Tienen GBSm	GBS/ Ingreso >0,1
		%	%	%	%	%	%
Todos n=5.165	Si	55,45^p	46,02	25,23	45,19	43,95	5,98
	No	44,55	53,98	74,77	54,81	56,05	94,02
Q1 n=778	Si	71,85	58,10	34,58	58,35	56,68	14,52
	No	28,15	41,90	65,42	41,65	43,32	85,48
Q2 n=953	Si	63,59	51,10	29,38	52,68	51,63	7,35
	No	36,41	48,90	70,62	47,32	48,37	92,65
Q3 n=988	Si	58,50	49,49	28,34	47,77	46,36	4,86
	No	41,50	50,51	71,66	52,23	53,64	95,14
Q4 n=1101	Si	51,23	44,69	24,61	41,60	40,33	3,72
	No	48,77	55,31	75,39	58,40	59,67	96,28
Q5 n=1345	Si	41,41	33,98	15,09	33,31	32,34	2,75
	No	58,59	66,02	84,91	66,69	67,66	97,25
Chi ²	P	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

OR por quintiles (Sobre Q5 de mayor ingreso)		Con Enfermos	Consultan con médico	Medicamento gratis	Tienen GBS	Tienen GBSm	GBS/ Ingreso >0,1
Q1	OR	3,61	2,69	2,97	2,81	2,74	6,01
	IC95%	2,96 a 4,41	2,23 a 3,25	2,40 a 3,69	2,33 a 3,39	2,27 a 3,30	4,06 a 8,90
Q2	OR	2,47	2,03	2,34	2,23	2,23	2,80
	IC95%	2,07 a 2,94	1,71 a 2,41	1,90 a 2,88	1,87 a 2,65	1,88 a 2,66	1,86 a 4,22
Q3	OR	1,99	1,90	2,22	1,83	1,81	1,81
	IC95%	1,68 a 2,36	1,61 a 2,26	1,81 a 2,73	1,54 a 2,17	1,52 a 2,15	1,17 a 2,80
Q4	OR	1,49	1,57	1,84	1,43	1,41	1,37
	IC95%	1,26 a 1,75	1,33 a 1,85	1,50 a 2,25	1,21 a 1,68	1,20 a 1,67	0,87 a 2,15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014.
 (*) Todos los datos se refieren a los últimos 90 días previos a la encuesta. Por lo tanto también los ingresos del hogar se han trimestralizado.

Tabla 2.
Paraguay 2014. Descripción de variables de gasto de bolsillo de salud (GBS), gasto del bolsillo de salud por compra de medicamentos (GBSm) y su relación con los ingresos del hogar en un trimestre, según el ingreso categorizado por quintiles.

Hogares	Var	Ingreso mensual Gs.	GBS	GBSm	GBS/ Ingreso	GBSm/ Ingreso
Todos n=5.165	Media DE	5.439.666 230.344	231.587,1 29.917,47	123.863,7 6.039,78	0,026 0,002	0,016 0,001
Q1 n=778	Media DE	1.339.683 36132,89	197.473,80 18.902,80	136.964,40 11.087,40	0,070 0,010	0,047 0,005
Q2 n=953	Media DE	2.390.688 50670,96	207.957,00 26.826,75	131.313,30 15.646,48	0,031 0,003	0,020 0,002
Q3 n=988	Media DE	3.576.648 76172,79	176.415,00 16.935,85	111.572,80 8.515,22	0,018 0,002	0,011 0,001
Q4 n=1101	Media DE	4.979.300 82699,47	190.643,90 21.220,77	108.888,40 9.567,18	0,015 0,002	0,009 0,001
Q5 n=1345	Media DE	11.776.192 689228,4	342.189,30 108.643,90	131.911,20 14.387,95	0,013 0,003	0,006 0,001
Kruskal-Wallis	P	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014. (*) Todos los datos se refieren a los últimos 90 días previos a la encuesta. Por lo tanto también los ingresos del hogar se han trimestralizado.

Tabla 3.
Paraguay 2014. Descripción de la razón del gasto de bolsillo de salud (GBS) sobre el valor de la canasta diaria de alimentos, y de la razón del GBS sobre las transferencias estatales para combatir la pobreza, según el ingreso categorizado por quintiles.

Hogares	Var	GBS/ CBCd ⁽¹⁾	GBS/ CBA ^{d(2)}	Hogares	Var	GBS/Trans-ferencias ⁽³⁾
Todos n=5.165	Media DE IC 95%	8,48 0,81 6,89 a 10,06	9,28 0,95 7,42 a 11,15	Todos n=5.165	Media DE IC 95%	0,419 0,081 0,258 a 0,580
Q1 n=778	Media DE IC 95%	5,01 0,57 3,89 a 6,13	6,62 0,74 5,17 a 8,08	Q1 n=778	Media DE IC 95%	0,45 0,12 0,21 a 0,69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014.

- (1) La canasta básica de consumo
- (2) La canasta básica de alimentos (CBA) se define oficialmente por el gobierno nacional y corresponde a línea de pobreza extrema. Para el cálculo se consideró el valor estándar por persona al mes, considerando la cantidad de integrantes de cada hogar, dividiéndolo por 30 días. El resultado se interpreta como el equivalente del GBS a días de alimentación del hogar (CBA^d).
- (3) Corresponde a las transferencias monetarias para combatir la pobreza a través de los programas Tekoporá y de pensión alimentaria para adultos mayores pobres. Tanto el GBS como el valor de las transferencias corresponden a un trimestre.

Discusión

Los datos dan resultados consistentes, aunque la metodología y los datos tengan algunas limitaciones. Si pensamos el problema desde el punto de vista económico, el que no gasta no se perjudica económicamente, ni se empobrece. Pero quien no gasta puede estar perjudicado en términos de su calidad y esperanza de vida, al privarse de los servicios de salud. Sea porque no puede o porque sus ingresos sean suficientes. Esto ya no está igualmente medido en estos cálculos. En algunas variables, algunas desagregaciones no alcanzan cantidades suficientes.

La fuerte diferencia del Gasto de Bolsillo (GBS), Gasto de Bolsillo Catastrófico (GES) y Gasto Empobrecedor (GCS) por Quintiles está claramente marcada. El perjuicio económico está sólidamente evaluado y se correlaciona con el ingreso. La población desprotegida es mucha cuando la proporción de los asegurados no es mucho mayor al 40% de las familias. Incluso cuando una parte no sea fácilmente registrables, porque son parte de acceso informal a la salud (curanderos).

Conclusiones

En relación a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de las NNUU, que el País adopta, el Paraguay tiene un sistema poco capaz para garantizar la salud para todos y todas, no tanto por el volumen del presupuesto general en salud, sino por la desprotección financiera que condiciona la exclusión. Las personas más pobres se enferman más y tienen un gasto de bolsillo superior a las más pudientes. El sub-registro del gasto de bolsillo se debe a que parte de la salud recurre al sector informal y entonces no accede a los servicios formales de la salud y sus reclamos potenciales están suficientemente registrados.

Bibliografía

BM Banco Mundial (2018a) Diagnostico sistemático del País.

BM Banco Mundial. (2018b), Paraguay. Revisión del gasto público en los sectores sociales. Capítulo III: Salud. © World Bank.

Benítez G. (2017). Paraguay: Distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo. Principales resultados. CADEP. Asunción Paraguay. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2017/06/Gastos-de-bolsillo-en-salud-OK.pdf>

Dalal, K. (2017). Evolution and patterns of global health financing 1995-2014: development assistance for health, and government, prepaid private, and out-of-pocket health spending in 184 countries. *The Lancet*. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)30874-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30874-7)

DGEEC, EPH (Micro datos 1997 - 1921). <https://www.ine.gov.py/microdatos/microdatos.php>.

DGEEC (2018). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso 2018. Paraguay 2018. Disponible en: https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria_Boletin.pdf

DGEEC (2020) DGEEC publicó los principales indicadores de Pobreza Monetaria del año 2019, <https://www.stp.gov.py/v1/dgeec-publico-los-principales-indicadores-de-pobreza-monetaria-del-ano-2019/>

Giménez, Edgar, Flores, Laura, Rodríguez, José Carlos, Ocampos Gladys, Peralta Néstor. Gastos catastróficos de salud en los hogares del Paraguay. Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud. 2018; 16(2): 38-48

Gaete R. Financiamiento y Gasto en Salud. Fundación CIRD. 2017. Disponible en: <https://es.slideshare.net/rubengaete3/financiamiento-y-gasto-en-salud-en-el-paraguay>

Knaul FM, Wong R, Arreola-Ornelas H. Household Spending and Impoverishment. Volume 1 of Financing Health in Latin America Series. Cambridge, MA: Harvard Global Equity Initiative, in collaboration with Mexican Health Foundation and International Development Research Centre, 2012; distributed by Harvard University Press.

OMS (2003) *Reporte: metodología OMS de análisis de la equidad del financiamiento de la salud*. Ginebra, OMS.

Serafini V. (2019). Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo. © Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP. Asunción - Paraguay. ISBN: 978-99967-937-1-4 (versión digital). Disponible en: <http://www.cadep.org.py/2019/06/pobreza-en-paraguay-crecimiento-economico-y-conflicto-redistributivo/>

Serafini, V., & Zavattiero, C. (2018). La protección social en el Paraguay; avances y desafíos para la garantía de derechos. *Revista MERCOSUR De Políticas Sociales*, 2, 173-191. doi:10.28917/ism.2018-v2-173

WHO World Health Organization. The World Bank (2020). Global monitoring report on financial protection in health 2019. Geneva: World Health Organization and International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank; 2020. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

La seguridad social contributiva en Paraguay: Un modelo para desarmar y rearmar

El caso de las jubilaciones

Recibido: 3 de noviembre de 2021

Aceptado: 29 de diciembre de 2021

Resumen: Este artículo presenta algunos desafíos de la seguridad social contributiva en Paraguay teniendo en cuenta los objetivos de universalidad y equidad. La seguridad social contributiva tiene baja cobertura y muestra importantes desigualdades. Esta situación se debe a dos factores principales: una economía que no contribuye a generar empleos formales y con ingresos mínimos y un marco institucional –legal y organizacional- inadecuado. El documento presenta una serie de principios y propuestas para la discusión de la reforma del subsistema jubilatorio.

Palabras Claves: seguridad social contributiva, jubilaciones, desigualdades.

Abstract: This article presents some challenges of contributory social security in Paraguay, taking into account the objectives of universality and equity. Contributory social security has low coverage and shows important inequalities. This situation is due to two main fac-

Verónica Serafini Geoghegan

Economista feminista con maestría en Ciencias Sociales y doctorado en Economía. Docente en universidades paraguayas y del extranjero. Especialista en mercados laborales, género y desigualdades y financiamiento para el desarrollo.

* Con el apoyo de María José de León. Agradezco la lectura y los comentarios sumamente detallados de Claudina Zavattiero.

tors: an economy that does not contribute to generate formal jobs with minimum income and an inadequate institutional -legal and organizational- framework. The document presents a series of principles and proposals for the discussion of the reform of the pension subsystem.

Keywords: contributive social security, pensions, inequalities.



Introducción

Este artículo presenta algunos desafíos de la seguridad social contributiva en Paraguay teniendo en cuenta los objetivos de universalidad y equidad. El primer criterio hace referencia a un principio fundamental de los derechos humanos mientras que el segundo al rol indelegable del Estado en la reducción de las desigualdades.

La seguridad social contributiva, es decir aquella que se caracteriza por un aporte específico, generalmente de trabajadores y empleadores, tiene baja cobertura y muestra importantes desigualdades. Esta situación se debe a dos factores principales: una economía y un mercado laboral que no contribuye a generar empleos formales y con ingresos mínimos y un marco institucional –legal y organizacional– inadecuado, tanto para ampliar la cobertura como para reducir las desigualdades que genera el modelo productivo

El primer apartado se destina a describir la situación en estos dos ámbitos. En el segundo apartado se presentan algunos principios que deberían regir la transformación estructural de la seguridad social contributiva en lo relativo a los ingresos en la vejez (jubilaciones) y, finalmente en el tercer apartado se presentan algunas propuestas para el debate.

1. El modelo que no funciona: baja cobertura y múltiples formas de desigualdad

La cobertura de la seguridad social contributiva en Paraguay está determinada por el acceso a un trabajo remunerado; por lo tanto, la calidad del crecimiento económico es uno de sus principales factores asociados. En la medida en que el crecimiento genere empleos en cantidad y calidad, hace posible que las personas se incluyan en las diferentes modalidades de afiliación vigentes, algunas obligatorias, otras voluntarias.

1.1. Un mercado laboral con problemas

La exclusión del trabajo remunerado (inactividad o trabajos sin remuneración), el desempleo o el subempleo son las primeras razones para quedar fuera del sistema de seguridad social. Las mujeres, la juventud, el trabajo en el sector rural o las personas en situación de pobreza son los principales afectados por estas condiciones.

Durante los últimos veinte años el mercado laboral se mantuvo sin cambios sustanciales en la participación de la fuerza de trabajo (población ocupada + desocupada) y en la población fuera de la fuerza de trabajo (población inactiva laboralmente) (Tabla 1). En términos generales, la fuerza de trabajo se incrementó de 69,1% en el año 2000 a 72,7% en el año 2019. El cambio más significativo fue el aumento de la participación femenina pasando de 53,5% a 60,9%, ya que la participación masculina se mantuvo en el mismo nivel.

Tabla 1
Población de 15 años y más edad según participación en el mercado de trabajo (%). Periodo 2000 - 2019¹

Tasa	Años				
	2000	2005	2010	2015	2019 ¹
Dentro de la fuerza de trabajo	69,1	70,7	69,2	69,4	72,7
Hombres	85,2	85,5	84,3	83,0	84,8
Mujeres	53,5	56,2	54,1	56,2	60,9
Fuera de la fuerza de trabajo (inactivos)	30,9	29,3	30,8	30,6	27,3
Hombres	14,8	14,5	15,7	17,0	15,2
Mujeres	46,5	43,8	45,9	43,8	39,1

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas permanente de hogares (EPH, 2000, 2005, 2010, 2015) (DGEEC, 2019) y de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC, 2019) (INE, 2021).

El desempeño económico y social en Paraguay fue insuficiente para mantener el ritmo de incorporación de las mujeres al mercado laboral, generar los incentivos suficientes y reducir los costos de oportunidad. Entre 2005 y 2015, los años de mayor dinamismo económico, la participación femenina se mantuvo estable.

¹ Todos los datos se encuentran hasta 2019 ya que los del 2020 incorporan la situación derivada de la pandemia que puede ser coyuntural. Este documento busca ilustrar problemas estructurales y de largo plazo.

Además de la menor participación económica de las mujeres, se evidencian mayores tasas de desempleo y subempleo. Si bien el desempleo de las mujeres se redujo de 8,8% en el año 2000 a 7,7% en 2019, este nivel duplica el de los hombres (ver Tabla 2).

La desigualdad en las tasas de desempleo se observa también a la población según el área de residencia y los grupos etarios de la población a los que pertenecen. Mientras que en el área urbana el desempleo se redujo de 10,3% a 6,2% en los últimos veinte años, en el área rural se invierte esa tendencia con un incremento de 3,7% a 4,5%.

Por grupos de edad, no se observan variaciones importantes en el periodo analizado; sin embargo, la tasa de desempleo juvenil (15 a 29 años) se ubica en torno al 10% y triplica al desempleo en adultos, que alcanza al 3% aproximadamente en 2019.

La tasa de subocupación² no varió en el promedio general durante el periodo analizado, pero se verificó un aumento en el sector rural, manteniéndose más elevada para las mujeres.

Tabla 2
Indicadores de empleo según condiciones seleccionadas (%)

Indicadores	Años				
	2000	2005	2010	2015	2019
Tasa Ocupación	63,9	66,9	65,3	65,7	68,6
Hombres	79,6	81,7	80,5	79,0	81,3
Mujeres	48,8	52,3	50,0	52,8	56,2
Tasa de Desempleo	7,5	5,5	5,7	5,3	5,6
Hombres	6,6	4,5	4,5	4,8	4,1
Mujeres	8,8	6,9	7,5	6,0	7,7
Área Urbana	10,3	7,2	6,8	6,5	6,2
Área Rural	3,7	3,1	4,0	3,4	4,5
15 a 29 años	12,3	9,5	10,3	9,7	10,2
30 a 64 años	4,4	3,1	2,8	2,8	3,2
Subempleo	7,2	6,7	5,5	6,0	7,0
Hombres	4,4	4,1	2,9	4,2	5,3
Mujeres	11,6	10,6	9,4	8,7	9,3
Área Urbana	7,4	6,7	5,2	5,5	6,1
Área Rural	7,0	6,6	6,0	6,9	8,6
15 a 29 años	8,1	7,7	5,4	6,1	7,9
30 a 64 años	6,5	6,0	5,4	6,0	6,6

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas permanente de hogares (EPH, 2000, 2005, 2010, 2015) (DGEEC, 2019) y de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC, 2019) (INE, 2021).

2 Subocupación: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal, que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

Los datos sobre la evolución del empleo muestran signos negativos en el sector rural, la persistencia de las brechas de género y la ausencia de mejoras significativas en las oportunidades para la juventud, en contraposición al momento demográfico único de plus de población en edades laboralmente activas que tiene el país. Estos resultados tienen importantes efectos en la cobertura y equidad de la seguridad social contributiva.

Tabla 3
Evolución del promedio de ingreso laboral de la ocupación principal de la población ocupada de 15 años y más. En miles de guaraníes.

Área de residencia	Promedio de Ingreso laboral de la ocupación principal				
	2000	2005	2010	2015	2019
Total país ^{1/}	2.187	1.949	2.197	2.632	2.435
Area Urbana	2.784	2.275	2.590	3.099	2.737
Area Rural	1.321	1.464	1.510	1.763	1.820

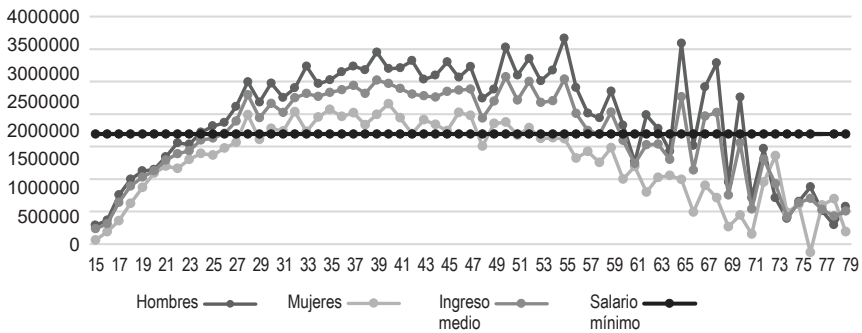
^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

En promedio, en Paraguay una vez que las personas ingresan al mercado laboral, empiezan a ganar el equivalente a un salario mínimo mensual a los 25 años de edad, y mantienen este salario hasta los 59 años. En caso de que una persona empezara a aportar a la caja de jubilación de IPS a dicha edad, puede llegar a alcanzar los 25 o 30 años de aporte establecidos por el IPS siempre y cuando el periodo total de desempleo o inactividad laboral entre un trabajo y otro sea como máximo 48 meses durante todo su ciclo de vida laboral y cumpla 60 o 55 años, respectivamente.

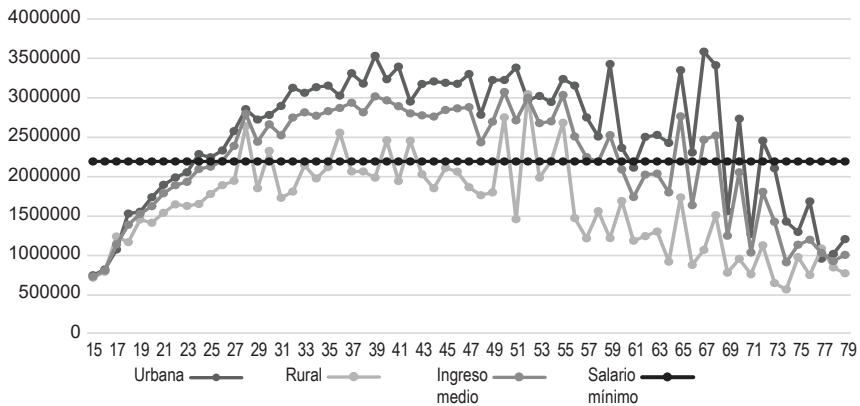
Los hombres alcanzan el salario mínimo a los 24 años, mientras que las mujeres a los 28 años aproximadamente. Al desagregar por área de residencia, la población ocupada alcanza el salario mínimo en el área urbana a los 26 años en promedio, y en el área rural a los 30 años, luego pasan la mayor parte de su vida productiva sin alcanzar el salario mínimo.

Gráfico 1
Ingreso laboral promedio de la ocupación principal por sexo de la población ocupada de 15 años y más³. En guaraníes. Año 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC 2019) del INE.

Gráfico 2
Ingreso laboral promedio de la ocupación principal por área de residencia de la población ocupada de 15 años y más⁴. En guaraníes. Año 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta permanente de hogares continua (EPHC 2019) del INE.

3 A partir de 60 años, la muestra puede no contar con 30 casos en cada edades simple, lo que puede sesgar el resultado.

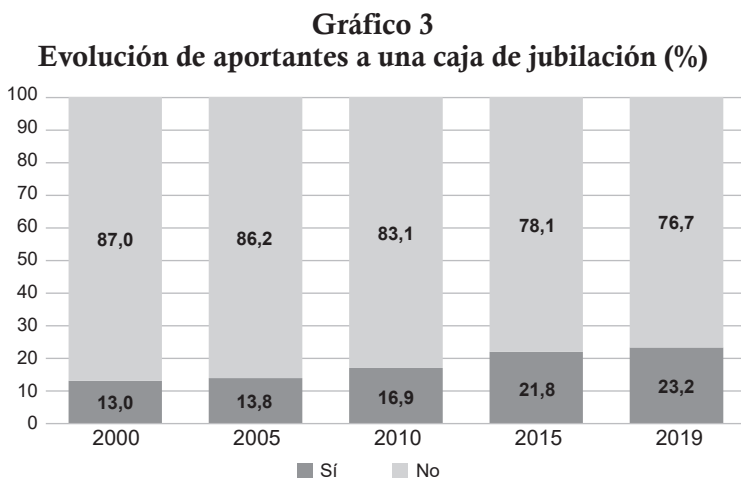
4 A partir de 60 años, la muestra puede no contar con 30 casos en cada edades simple, lo que puede sesgar el resultado

Estos son promedios generales, en algunas ocupaciones a ninguna edad las personas llegan a contar con un promedio salarial equivalente al salario mínimo. En el caso del trabajo familiar no remunerado es el extremo ya que no tienen remuneración a pesar de estar activos laboralmente. El trabajo por cuenta propia o el trabajo doméstico se caracterizan por remuneraciones por debajo de los promedios nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2021).

Los bajos ingresos laborales constituyen una limitación para la afiliación a algunos de los mecanismos jubilatorios, la mayoría de los cuáles tiene como base imponible el salario mínimo. A esta situación se agregan las mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo y los trabajadores familiares que no cuentan con ingresos.

1.2. Reducido y desigual acceso a la seguridad social contributiva

Si se considera la cotización a una caja de jubilación como el indicador de acceso a la seguridad social contributiva, se puede observar la baja y desigual cobertura en la población ocupada⁵. En 2019 la cobertura llegaba al 23,2% del total de personas ocupadas. Con respecto al trabajo asalariado, la proporción se eleva al 45,9%, pero en proporción al total de personas adultas, solo el 10,5% aporta a algún régimen jubilatorio. Es decir, solo una de cada 10 personas tendrá la oportunidad de contar con un ingreso por jubilación en su vejez.

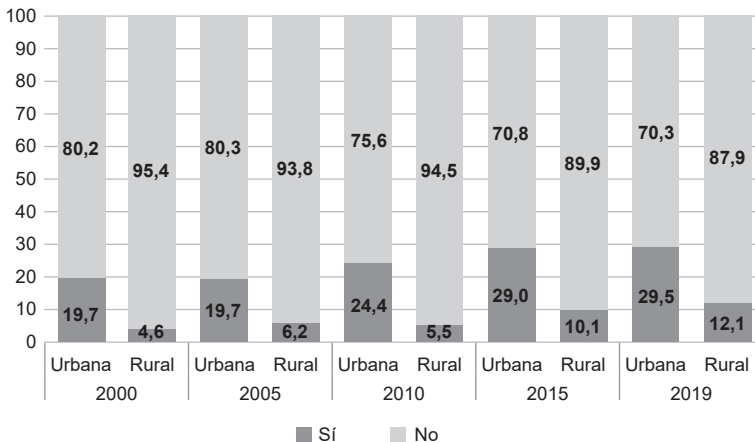


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

⁵ Se considera la población ocupada con 15 años y más de edad.

A pesar de la mejora en el acceso que se observa durante el periodo de análisis, prevalece una gran disparidad según el área de residencia. En 2019, mientras que para el área urbana el aporte a jubilación cubría al 29,5% de los trabajadores, en el área rural este porcentaje se ubicaba en 12,1% de los trabajadores rurales (Gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución de aportantes a una caja de jubilación según área de residencia (%)

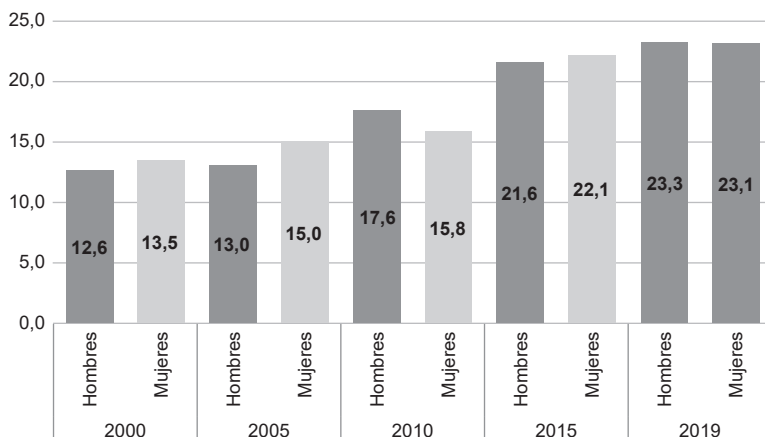


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

Por otro lado, según el sexo de los aportantes no se observan diferencias significativas entre ambos grupos. En el año 2000 se registraba un 12,6% de aportantes hombres y 13,5% de aportantes mujeres, mientras que para el año 2019 el porcentaje aportantes cubría al 23,3% y 23,1% respectivamente.

Hay que recordar que este indicador toma como base a las personas ocupadas, por lo tanto no incluye a las que están fuera de la fuerza de trabajo y a las desempleadas, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Por otro lado, si bien aportan en igual proporción, en el retiro no se mantiene la paridad dado que las mujeres no alcanzan a acumular la cantidad de años requeridos para acceder a la jubilación, además de que sus ingresos son más bajos. Las entradas y salidas del mercado y una trayectoria que no se mantiene de manera permanente en las ocupaciones con cobertura hacen que finalmente se jubilen en menor proporción y con ingresos menores. Ello significa mayor vulnerabilidad en la vejez dado que tienen mayor esperanza de vida atravesada por peores condiciones (Serafini, 2021).

Gráfico 5
Evolución de aportantes a una caja de jubilación según sexo (%).



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

Al clasificar a la población ocupada según rango de edad se identifican diferencias importantes en términos de acceso a cajas de jubilación. En el año 2019, el 26,9% del grupo de personas ocupadas con edades comprendidas entre 30 y 59 años cotizaba a una caja de jubilación. Para la población joven (15 a 29 años) el porcentaje se reducía al 21,3% de los trabajadores (tabla 4).

Tabla 4
Aportantes a una caja de jubilación según grupo de edad (%).
Periodo 2000 - 2019

Rango de edad	Año				
	2000	2005	2010	2015	2019
Total	13,0	13,8	16,9	21,8	23,2
15 a 29 años	10,7	9,9	13,4	17,6	21,3
30 a 59 años	15,9	17,7	20,6	26,6	26,9
60 años y más	4,8	5,7	7,1	6,8	6,9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

La evidencia indica que la evolución del mercado laboral en las dos últimas décadas no creó las condiciones para la aplicación de las normativas que permiten el acceso de los trabajadores a la seguridad social. Como se verá a continuación, el diseño institucional del sistema de seguridad social tampoco se adapta a las características del desempeño económico ni a las oportunidades que brinda la actual estructura por edades de la población. El resultado final es una alta proporción de la población excluida.

1.3. Un marco jurídico deficiente

La creación del primer fondo jubilatorio en 1909 destinado a proveer protección a funcionarios públicos y del Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943 dirigido a los trabajadores del sector privado constituyen los hitos más importantes en el inicio de la protección social en Paraguay. En ambos casos, la cobertura es para trabajadores en relación de dependencia, los principios sobre los que se sustentan son la solidaridad y universalidad y el financiamiento es obrero-patronal, con una coparticipación estatal.

Actualmente, todos los trabajadores del sector público –a excepción de los/as contratados/as– están incluidos en algún régimen debido a la obligatoriedad que establece la ley. El régimen de seguro del IPS tiene como excepción en el sector privado al sector bancario que tiene su propio sistema de seguro jubilatorio.

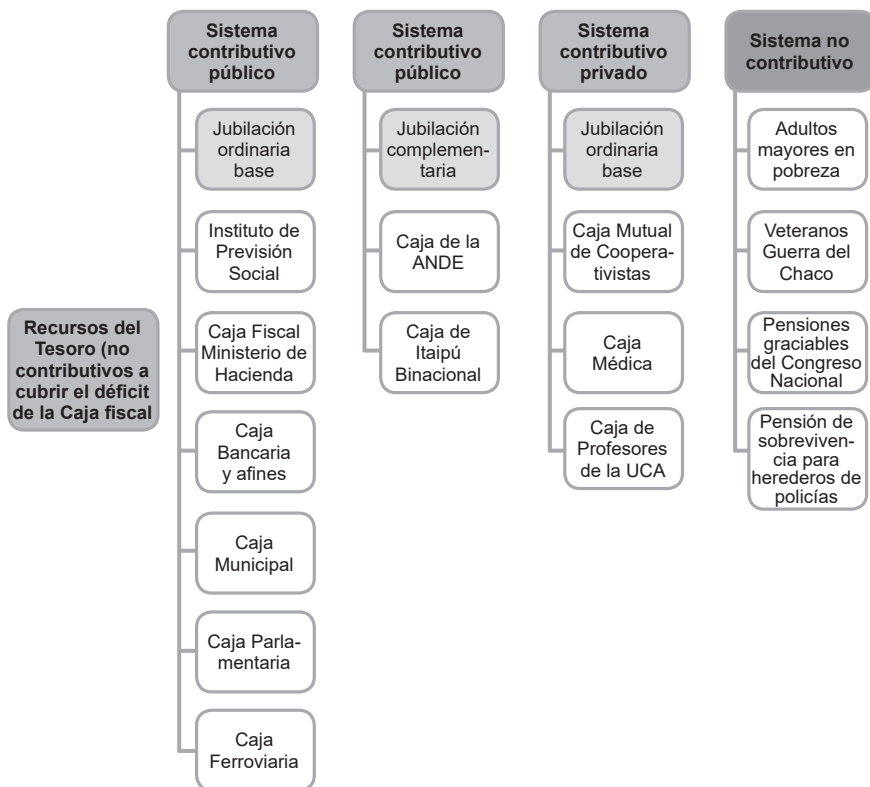
El sistema previsional de ingresos se estructura en dos pilares: el contributivo (IPS y Caja fiscal) y el no contributivo (gráfico 6). El pilar contributivo está conformado por una diversidad de regímenes y mecanismos regulados por múltiples normas que configuran un esquema sumamente fragmentado que contribuye a la desigualdad.

El sector no contributivo del Estado cuenta con varios programas: pensiones a veteranos de la Guerra del Chaco, herederos de veteranos de la Guerra del Chaco, pensiones gratificadas concedidas por el Congreso de la Nación, herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio y la pensión alimentaria a adultos mayores. En este trabajo no se aborda este pilar ni las modalidades privadas (cooperativizadas).

Desde la segunda mitad del siglo pasado se han venido aprobando una multiplicidad de leyes para habilitar la incorporación de segmentos laborales excluidos del sistema jubilatorio. En 2010 se aprobó una ley especial para trabajadores/as del arte; en 2013 para docentes privados, trabajadores/as independientes, amas de casa y empleadores/as; en 2015 para trabajadores/as domésticos y en 2016 para propietarios y responsables de MPYMES. En el caso de docentes privados y trabajadores/as domésticos/as se establece la obligatoriedad, en los demás la afiliación es voluntaria.

Gráfico 6

Estructura actual del pilar de ingresos de la seguridad social contributiva en Paraguay



Fuente: Montt, Schmidlin y Recalde, 2021

Algunas de estas normas incluyen además del derecho a la jubilación, la protección a la salud (seguro médico con IPS) como es el caso del trabajo doméstico y docentes privados, no así la ley para trabajadores independientes o amas de casa, quienes solo cuentan con el beneficio de la protección a la vejez en ingresos (jubilación). Adicionalmente hay otras modalidades con cobertura exclusiva de salud como el caso de funcionarios del Ministerio Público (obligatorio).

A pesar del marco normativo, la cobertura se mantuvo sumamente baja, tal como se vio en el apartado anterior, inclusive en los trabajadores en relación de dependencia en el sector privado. En 2019, apenas el 36,0% de estos cotizaba en algún mecanismo jubilatorio. Si se considera al resto

de trabajadores del sector privado, la cobertura es de apenas del 5% en el trabajo doméstico y nula en el trabajo por cuenta propia y en el trabajo familiar no remunerado.

La cobertura en los trabajadores del sector público es obligatoria para los «nombrados» mientras que las personas «contratadas» están excluidas del subsistema. En 2019, el 85,4% del total de trabajadores cotizaba a la Caja fiscal, dando cuenta de la brecha entre trabajadores públicos y privados que se encuentran en relación de dependencia.

Las razones de las bajas coberturas son variadas y deben ser analizadas con profundidad teniendo en cuenta las características del mercado laboral y el sistema de incentivos tanto a nivel macrosistémico como los establecidos en cada una de las normas. A continuación se presentan algunas hipótesis en este sentido.

- a) Los bajos niveles de ingresos laborales y la base imponible para las cotizaciones: la mayoría de las leyes señalan como base imponible el salario mínimo. Como se vio en los apartados anteriores, el ingreso laboral promedio apenas llega al salario mínimo, lo cual constituye un obstáculo para la afiliación. En el caso de los hombres se mantiene durante casi toda la trayectoria laboral levemente por encima, pero en el de las mujeres se acorta el periodo en el que el ingreso medio se acerca al salario mínimo. El ingreso promedio en el sector rural se mantiene por debajo de este nivel a lo largo de toda la vida. Durante los años de juventud, el ingreso laboral se encuentra por debajo del mínimo, lo cual significaría una afiliación tardía, perdiendo el sistema la oportunidad de ganar sostenibilidad y garantizar la solidaridad intergeneracional del mecanismo (Serafini, 2021).
- b) Multiplicidad de leyes fragmentan, complejizan e inflexibilizan la permanencia en el subsistema jubilatorio. Las trayectorias laborales no son uniformes ni estables a lo largo de la vida. Las personas no entran al mercado laboral y permanecen en el mismo tipo de ocupación sino que se mueven entre empleos en relación de dependencia, trabajo por cuenta propia, e incluso en el caso de las mujeres, dejan temporalmente de la fuerza de trabajo por sus responsabilidades familiares. Si bien existen normas que permiten la portabilidad de los aportes entre diferentes regímenes, la excesiva fragmentación legal y las desigualdades en las modalidades de afiliación terminan limitando las oportunidades de jubilación a pesar de los periodos de aportes (Serafini, 2021).
- c) El sistema de incentivos: la debilidad institucional relativa a la fiscalización (Serafini, 2021), el carácter voluntario y las características de

las prestaciones generan desincentivos que contribuyen a la exclusión. La deficiente fiscalización y penalización de la evasión deja fuera de la seguridad social contributiva a un gran número de trabajadores.

Los regímenes voluntarios, sumados a un diseño alejado de la realidad del mercado laboral y a la ausencia de un aporte estatal que facilite la inclusión de trabajadores con ingresos bajos e inestables o de mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares excluye a grandes grupos poblacionales que terminan sin ingresos en su vejez.

Los regímenes que no incluyen el seguro médico también debieran ser revisados, ya que probablemente esto sea un factor de desinterés. Hay señales importantes desde la ciudadanía que revelan la importancia del componente de salud en las demandas. La lucha de las trabajadoras domésticas y de docentes privados, la judicialización de casos de atención son algunas de las muestras que revelan una demanda ciudadana por la protección a la salud⁶.

No obstante, la discusión sobre el aseguramiento en salud y una política al respecto no puede ser desvinculada de una política sanitaria que incluya un sistema universal de salud. De ahí la relevancia de considerar por separado los principios rectores del sistema jubilatorio y del sistema de salud.

Además de las bajas coberturas, el segundo problema que debe ser centro del debate ante una futura reforma es el de la equidad. Tal como está construido el sistema, no solo hay desigualdades al interior de los regímenes por las diferencias que se establecen entre tasas de cotizaciones, tasas de reemplazo y años de aporte, sino también entre quienes se encuentran dentro del sistema y quienes están fuera.

Las siguientes tablas muestran algunas características de los principales regímenes existentes en el país. El aporte de IPS para el fondo de jubilación es del 13% frente a tasas mínimas del 16% a máximas del 20% de la Caja fiscal. La caja bancaria es una excepción debido a una crisis en décadas anteriores⁷. La base reguladora⁸ del IPS es de 36 meses, mientras que para las cajas municipal y ferroviaria son de 24 meses y para la

6 <https://www.ultimahora.com/hoy-7000-docentes-privados-van-huelga-reclamar-su-jubilacion-n836572.html> , <https://www.cde.org.py/trabajadoras-domesticas-piden-nueva-reglamentacion-para-el-sector/>

7 La Caja Bancaria verificó varios cambios luego de sucesivos problemas, siendo una de los más importantes la originada luego de la crisis bancaria que redujo la cantidad de instituciones así como la cantidad de trabajadores aportantes. Esto obligó a cambios paramétricos.

8 La base reguladora es la cantidad de meses que se consideran para el promedio salarial sobre el cual se calcula la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es el porcentaje del salario que recibirá la persona una vez que se jubile.

ANDE de 120 meses. Para la mayoría de los funcionarios públicos es de 60 meses.

Una diferencia importante está dada por la edad y los años de antigüedad requeridos para la jubilación. El régimen general de IPS tiene dos opciones: ordinaria 60/25 u ordinaria anticipada 55/30, con un régimen extraordinario a partir de los 15 años de aporte (más detalles en la tabla 5). La Caja fiscal tiene múltiples combinaciones dependiendo de los organismos del Estado (más detalles en la tabla 6). Las cajas municipal, parlamentaria, policial y militar son las que más ventajas presentan. Las dos primeras con una combinación de 55 años de edad y 15 años de aporte. La caja policial desde los 10 años de aporte y la militar desde los 15 años de aporte sin considerar la edad de quien se jubila.

Estas diferencias en los requisitos y prestaciones determinan desigualdades en las prestaciones y subsidios en el financiamiento. Estos subsidios son cruzados o directos cuyo financiamiento profundiza las desigualdades anteriores.

Tabla 5
Características del subsistema de IPS (ingresos)

Beneficios por vejez	Requisitos		Prestación (% del salario)
	Edad	Antigüedad (años)	
Pensión por vejez	60	15	42,5
Jubilación ordinaria Ley N° 430/73	60	20	50,0
Jubilación extraordinaria	60	15	37,5
Jubilación ordinaria Ley N° 98/92	60	25	100,0
Jubilación ordinaria anticipada Ley N° 98/92	55	30	80,0
Jubilación ordinaria régimen especial (ANDE)	60	15	42,5
Jubilación extraordinaria	60	25	100,0
Jubilación proporcional	65	15 años	60,0

Fuente: Instituto de Previsión Social, Administración de Jubilaciones. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1507891747.pdf>

Tabla 6
Características del subsistema de la Caja fiscal (ingresos)

Regímenes	Aporte (% del salario)	Antigüedad (años)	Edad	Base imponible	Prestación (% del salario)	Cálculo de la base reguladora (meses)
Administración central	16	20	62	Salario nominal	A partir de 47% + 2,7 puntos porcentuales por año adicional hasta un tope de 100%	60
Magistrados Judiciales	16	24	50		94%	60
Magisterio*	16	A partir de 25	No		87% con 28 años de servicio; 83% con 25 años de servicio	60
Docentes universitarios**	16	A partir de 25	No		87% con 28 años de servicio; 83% con 25 años de servicio.	60
Militar	16	A partir de 15	No		A partir de 50% hasta 100%	60
Policial	16	A partir de 10	No		A partir de 30% hasta 100%	60
Bancaria	Empleador: 17 Trabajador/a: 11	30	60		100%;	48
Municipal	Empleador:10 Trabajador/:10	15	55		A partir de 45%	24
Parlamentaria	Parlamentario: 20	15	55		80%	60
Ferrovial	Empleador: 10 Trabajador/a: 10	25	50		100%	24
ANDE	Empleador: 12. Se incrementará en 2 puntos porcentuales anual hasta un máximo de 18% Trabajador/a:7	25	60		2/3 partes	120

Fuente: elaboración propia con base en la normativa vigente

El subsidio cruzado es el que se produce al interior de la Caja fiscal entre los regímenes civiles (funcionarios públicos a docentes), mientras que el subsidio directo es el que financia el déficit de policías y militares con recursos del Tesoro, que a su vez se sostiene con un sistema tributario injusto basado en impuestos indirectos (Ministerio de Hacienda, 2019).

Dos indicadores que permiten explorar la inequidad del sistema son la cobertura por deciles y el tamaño relativo del subsidio realizado a policías y militares. La siguiente tabla da cuenta del primer indicador. La población ocupada que cotiza a algún mecanismo jubilatorio se encuentra en los deciles superiores⁹, evidenciando el nivel de exclusión y el largo camino por recorrer hacia la universalidad.

Entre 2000 y 2019 el porcentaje de aportantes en los dos deciles de menor ingreso muestran una cobertura prácticamente nula. A partir del séptimo decil, el porcentaje de aportantes se encuentra por encima del promedio de aportantes y en el decil de mayores ingresos alcanza al 42% de la población ocupada. Estas cifras muestran el elevado nivel de precariedad laboral de los trabajadores de menores ingresos, con empleos informales y excluidos de la posibilidad de jubilación y acceso a otras prestaciones económicas ante los riesgos laborales.

Tabla 7
Población ocupada de 15 años o más que aporta según decil de ingresos (%). Periodo 2000 - 2019

Año	Deciles ¹⁰ de ingresos per cápita de los hogares										
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2000	13,2	0,0	0,5	1,4	4,5	6,0	8,8	15,1	17,8	24,8	30,8
2005	14,0	0,7	0,7	2,4	5,4	6,3	13,5	12,9	19,4	26,6	31,4
2010	17,2	0,5	1,1	5,2	8,3	9,4	16,2	17,2	24,7	33,5	30,2
2015	22,0	0,4	4,3	5,5	11,1	15,6	19,2	22,9	32,8	37,5	40,5
2019	23,2	0,1	3,9	7,5	14,0	16,9	20,6	25,5	33,2	38,3	41,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000, 2005, 2010, 2015 (DGEEC, 2020) y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019 (INE, 2021).

⁹ Deciles de ingreso según el ingreso per cápita del hogar. Calculado como la suma de los ingresos de todos los miembros del hogar dividida por el número de miembros del hogar.

¹⁰ Los deciles 1 a 3 tienen insuficiencia muestral, es decir, la muestra tiene pocos casos.

Si se analiza la equidad del sistema por el lado del financiamiento se pueden comparar los recursos destinados a financiar el déficit de la Caja fiscal, la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza/vulnerabilidad, la cantidad de titulares y las transferencias por persona.

Las dos tablas siguientes muestran el gasto por persona que asume el Tesoro nacional (impuestos) en los dos programas más importantes de transferencias de ingresos. En 2019, el gasto anual por persona en el caso de policías y militares fue de Gs. 54 millones, frente Gs. 6 millones para la pensión alimentaria.

Tabla 8
Gasto anual por persona en guaraníes. Déficit (Sector No Civil).
Periodo 2009 - 2019.

	Gasto por persona	Déficit Policías y Militares (en millones)	Cantidad de Jubilados/ Pensionados P y M
2009	21.719.333	263.108	12.114
2010	21.027.963	262.450	12.481
2011	22.183.057	283.322	12.772
2012	27.672.074	363.362	13.131
2013	32.201.167	441.317	13.705
2014	35.143.159	498.822	14.194
2015	41.711.867	610.912	14.646
2016	45.253.660	683.104	15.095
2017	47.011.957	727.369	15.472
2018	52.312.728	830.203	15.870
2019	54.273.683	882.870	16.267

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda

Tabla 9
Gasto anual por persona en guaraníes. Pensión alimentaria para personas mayores. Periodo 2009 - 2019.

	Gasto anual por persona	Gasto Pensión Adultos Mayores (en millones)	Titulares	Monto mensual Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza
2009	0	0	0	352.216
2010	1.396.984	1.215	870	376.871
2011	1.653.650	41.121	24.867	376.871
2012	3.845.667	187.215	48.682	414.558
2013	4.095.767	362.148	88.420	414.558
2014	4.199.971	530.624	126.340	449.104
2015	5.409.870	722.055	133.470	456.014
2016	5.326.038	737.070	138.390	491.127
2017	5.027.648	941.070	187.179	510.281
2018	6.044.622	1.160.537	191.995	528.141
2019	6.090.496	1.232.400	202.348	548.210

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma BOOST y los Informes financieros de la Dirección de Contabilidad del Ministerio de Hacienda

Otras formas de desigualdad y discriminación se dan en los casos de los trabajadores en establecimientos ganaderos y en indígenas del Chaco Central. Los primeros tienen acceso al régimen general del IPS pero dado que su salario mínimo legal –establecimientos tipo A Gs. 976.220 y establecimientos tipo B Gs. 1.342.117¹¹– es menor al general (Gs. 2.289.324), cotizan menos y por lo tanto, al jubilarse reciben menores ingresos que otros trabajadores. La desigualdad también se genera entre los empleadores, dado que aquellos de establecimientos ganaderos terminan pagando menos que los demás, inclusive menos que un pequeño empresario o una familia que contrata una trabajadora doméstica.

¹¹ Establecimientos tipo A: 1 a 4.000 cabezas de ganado y tipo B: más de 4.000 cabezas.

En 2021, el aporte del empleador publicado por IPS¹² era de Gs. 161.076 para establecimientos tipo A y Gs. 221.449 para establecimientos tipo B, siendo sustancialmente menor al establecido como aporte patronal para el trabajo doméstico o en MPYMES de Gs. 377.738.

La población indígena del Chaco fue excluida de los beneficios del IPS en el año 2013 al aprobarse la Ley N° 3050 que crea el sistema de ayuda mutual hospitalaria «AMH». La vigencia de esta ley exonera a los empleadores del Chaco a incorporar a indígenas asalariados al IPS, reduciendo los aportes de los empleadores, la protección financiera a la salud, las prestaciones sanitarias a los y la posibilidad de jubilación a trabajadores asalariados indígenas¹³.

Los apartados anteriores describieron la situación de algunos de los factores determinantes del actual subsistema jubilatorio. El siguiente apartado presenta algunos delineamientos a tener en cuenta en la agenda pública si el objetivo es discutir una propuesta que nos permita transitar hacia la construcción de un sistema con cobertura universal y que contribuya a la reducción de las desigualdades etarias, regionales, de género, económicas y étnicas.

2. Los principios del modelo para armar

El objetivo de los países es proporcionar una cobertura universal de jubilaciones que incluya niveles adecuados de asistencia, mediante un sistema público que contenga prestaciones contributivas y no contributivas tal como se reconoce en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social núm.

12 <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1626696289.pdf>

13 Esta ley, además de limitar el derecho a la seguridad social de los Pueblos Indígenas frente al resto de los trabajadores, también reduce el aporte de los empleadores al fijar una base imponible menor al salario mínimo. El Artículo 11 señala que el empleador aportará el 10% (diez por ciento) del sueldo bruto abonado a su empleado. El empleado aportará a la Caja el 5% (cinco por ciento) del sueldo bruto recibido; b) el agricultor indígena no empleado aportará el 5% (cinco por ciento) de sus ingresos brutos provenientes de la agricultura y la ganadería. Las comunidades indígenas aportarán el 5% (cinco por ciento) de sus ingresos brutos generados por la producción en las chacras y estancias comunitarias para la Caja; c) los productores y compradores de las manualidades y artesanías indígenas pagarán el 15% (quince por ciento) de los ingresos percibidos. El Productor pagará sus 5% (cinco por ciento) a la entrega de la mercancía y el restante 10% (diez por ciento) lo pagará el comprador con la liquidación a través de la orden de pago.

El Artículo 15 da cuenta de esta situación «Los empleadores y empleados que aporten a la Caja estarán exonerados de aportar al Instituto de Previsión Social por seguro social de sus empleados indígenas.

En 2017 se levantó la encuesta de hogares indígena en la cual se encontró que el promedio de ingresos es de alrededor de Gs. 1.000.000. Si se considera este nivel salarial, resulta que el empleador de un trabajador indígena termina aportando Gs. 100.000, una cifra mucho más baja que el realizado por cualquier otro empleador.

202 (2012) adoptada por gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores en la Conferencia de la Conferencia Internacional de Trabajo en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

La protección social universal forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular del ODS 1.3, que insta a implementar sistemas nacionales de protección social para todos, incluidos los pisos, con especial atención a los pobres y los vulnerables.

Principios

- Principio 1. Universalidad: la seguridad social es un derecho humano garantizado para todas las personas. El principio de universalidad está consagrado en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su artículo 22 que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social».
- Principio 2. Solidaridad social y financiación colectiva. A diferencia de los regímenes de pensiones privados basados en cuentas de ahorro individuales, los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos.
- Principio 3. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones: se refiere al derecho de los individuos a beneficios definidos, prescritos por ley. El Convenio OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio OIT sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) prevén la garantía de los ingresos para las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación, mediante:
 - i) pensiones contributivas vinculadas con los ingresos (que garantizan niveles mínimos de prestaciones, o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de los ingresos percibidos antes del retiro, en particular para aquellos de menores ingresos);
 - ii) pensiones de cuantía fija (en su mayoría basadas en la residencia y financiadas mediante el presupuesto general) o pensiones sujetas a la comprobación de ingresos. En dichas normas se establece que los regímenes con prestaciones vinculadas con los ingresos, por ejemplo, deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40% (Convenio OIT núm. 102) o el 45% (Convenio OIT núm. 128) del salario de referencia, tras completar 30 años de cotización o de empleo. Estas normas también exigen que las pensiones se ajusten

periódicamente cuando se produzcan cambios sustanciales notables en el costo de la vida o en el nivel general de ingresos.

- Principio 4. Responsabilidad general y primordial del Estado: se refiere a la obligación del Estado, de garantizar la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema nacional de protección social «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad», mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a garantizar efectivamente la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 5. No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales: con el fin de garantizar la igualdad de género, el diseño de los sistemas de pensiones, debe tener en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que son brindadas las prestaciones, que permitan contrarrestar las desigualdades entre hombres y mujeres que se deriven del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres, como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: se refiere a la capacidad actual y futura de la economía de afrontar los costos de la seguridad social. Garantizar la sostenibilidad exige la adopción de todas las medidas necesarias, incluida en su caso la realización periódica de estudios actuariales y la introducción de reformas paramétricas menores, para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. El Estado también es responsable de garantizar la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social, en respuesta al cambio demográfico, entre otros factores (Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 7. Gestión y administración financieras transparentes y sólidas: se refiere a la necesidad que tiene el sistema de una buena gobernanza, en particular en materia de financiamiento, gestión y administración, para garantizar el cumplimiento con los marcos jurídicos y reglamentarios (Convenio OIT núm. 102 y Recomendación OIT núm. 202).
- Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas: reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. (Convenio OIT núm. 102).

Estas normas internacionales –convenios (vinculantes) y recomendaciones– son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Paraguay ha ratificado el Convenio 102 que entrará en vigencia en octubre de 2022 y tiene pendiente la ratificación del Convenio 128.

Este artículo ha abordado los principios 1, 2 y 5, dando cuenta de las debilidades actuales del marco jurídico para garantizar universalidad, solidaridad social y financiación colectiva y no discriminación. Una mirada general al estado de la situación señala la necesidad de reformar estructuralmente el subsistema de jubilaciones atendiendo a estos principios y a la realidad del mercado laboral paraguayo.

A través de los sistemas de jubilaciones, las personas perciben un ingreso (un pago periódico regular) cuando han alcanzado la edad de jubilación y ya no cuentan con un ingreso estable. Los sistemas de jubilaciones difieren de un país a otro, aunque por lo general se componen de regímenes para diferentes categorías de personas, desde las pensiones sociales básicas para las personas de bajos ingresos, hasta el ahorro voluntario complementario para las personas de mayores ingresos.

El siguiente gráfico presenta una propuesta para la discusión. Paraguay cuenta con avances en el pilar 0 a través de los programas no contributivos como la pensión alimentaria, las pensiones graciables, y las pensiones a excombatientes. Estos programas deberían constituirse en la base y no en la única fuente de recursos para las personas en la vejez, tal como es hoy.

El Pilar 0 o Piso de Protección Social en ingresos establece un piso de protección social para las personas mayores y garantiza un nivel mínimo de ingresos para lograr una vida digna. La universalidad de la cobertura puede lograrse a través de un régimen universal no contributivo, financiado con impuestos o mediante una combinación de seguro social y un régimen de pensiones, sujeto a la comprobación de ingresos o a la comprobación de la existencia de otra pensión.

La creación de un piso de protección social para los adultos mayores representa una de las prioridades más importantes de los países en desarrollo, que presentan altos niveles de informalidad y pobreza.

El Pilar I o Pilar de Seguro Social sigue el diseño típico de los sistemas de jubilaciones de la seguridad social, obligatorio y de beneficios definidos, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores/as y los trabajadores/as. Su objetivo es proporcionar mayores niveles de beneficios de jubilación, para mantener el nivel de vida después del retiro. Debe prever al menos

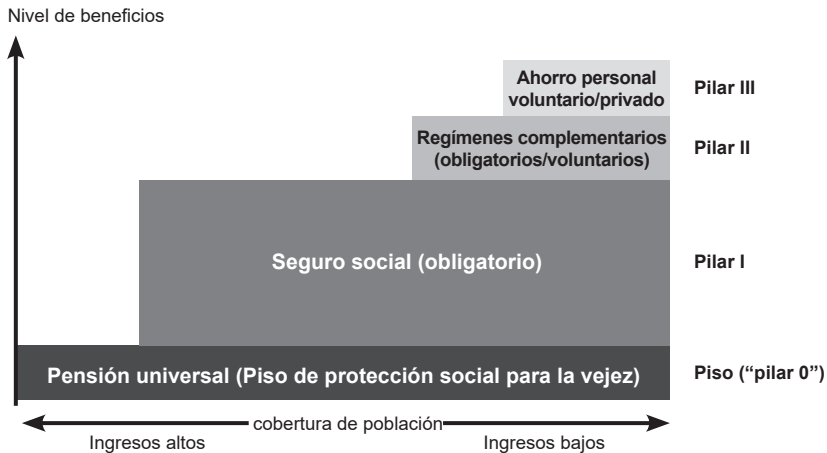
una jubilación mínima del 40% de los ingresos asegurados, previos de la jubilación con 30 años de cotizaciones, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años.

Los Pilares 0 y I representan los componentes fundamentales de todo sistema de jubilaciones de la seguridad social. Los países están desarrollando importantes innovaciones para adaptar el Pilar I, con el fin de dar cobertura a las personas que aún no están protegidas, incluidas las personas que trabajan en la economía informal, los trabajadores/as por cuenta propia y los trabajadores/as en formas atípicas de empleo, como los de las plataformas.

La inclusión de un seguro social obligatorio debe ser universal y en los casos de las personas de bajos ingresos, los aportes complementados con recursos públicos. En el pilar I se encuentra la potencialidad del bono demográfico y de género para garantizar no solo la universalidad y solidaridad sino también la sostenibilidad a largo plazo.

Los otros dos pilares deben incorporados al debate y regulados por el Estado garantizando la protección de los derechos de los aportantes. Paraguay también tiene ejemplos en este ámbito a través de los fondos mutuales o cooperativos. Los pilares II y III se dirigen a complementar las prestaciones de los dos pilares anteriores y a grupos que poseen la capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales.

Gráfico 7
Modelo multipilar de acceso a un ingreso en el retiro laboral.



Fuente: OIT (s.f). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles

3. Los desafíos de un nuevo sistema jubilatorio

El avance hacia un sistema jubilatorio que respete los principios de derechos humanos y que cumpla con su objetivo redistributivo requiere cambios que van más allá de las reformas paramétricas y de la reducción de la evasión, tal como se plantea en el debate actual en Paraguay.

El aumento de las tasas de aportes, de los plazos de cotización o de la base reguladora, así como la reducción de las tasas de reemplazo y de las diferentes formas de evasión permitirán extender por un poco tiempo más la sostenibilidad y limitar el aumento de los subsidios pero no serán suficientes para garantizar una progresiva universalidad y menos aún reducir las desigualdades.

El sistema actual paraguayo exige crear un nuevo marco jurídico que responda con efectividad a los principios de derechos humanos, a la evidencia empírica internacional y a la realidad demográfica y del mercado laboral.

En este documento se abordaron dos de los problemas más importantes: la baja cobertura y las múltiples desigualdades¹⁴. A pesar del crecimiento económico y de la existencia de un marco jurídico tendiente a incluir a grupos poblacionales excluidos, la cobertura ha crecido poco y se han mantenido las brechas de género, por área de residencia, por edad y nivel de ingresos. Estas brechas además se acumulan generando grupos particularmente desfavorecidos como las mujeres y la juventud rural, que a su vez se encuentran entre los de menores ingresos.

Adicionalmente a estos desafíos se encuentra el de la sostenibilidad a largo plazo y la garantía de un financiamiento sustentado en la solidaridad. Tal como está financiado actualmente, el subsistema jubilatorio no solo no contribuye a reducir las desigualdades sino que las profundiza y pone en riesgo la sostenibilidad en el mediano plazo.

Estos desafíos requieren un amplio debate poniendo el derecho a la seguridad social en el centro. La construcción de un proceso de reforma debe empezar generando confianza entre los agentes que deben participar en las discusiones. Los intentos privatizadores en el pasado, la permanente amenaza de modificaciones regulatorias sin garantía de mejoras en la calidad del trabajo y la resistencia al cambio de grupos que mantienen privilegios en detrimento de otros crean un ambiente poco propicio para el diálogo social.

14 El tercer problema es el de la sostenibilidad. Tanto la caja fiscal como el IPS presentan serios problemas en tal sentido (Serafini, 2021).

Además de la construcción de un escenario adecuado para el debate, se requieren propuestas de cambio sustentadas en la evidencia empírica nacional e internacional sobre los determinantes de éxito o fracaso de las diversas propuestas.

Al respecto, es necesario considerar las características poblacionales y del mercado laboral para promover los cambios que posibiliten un aumento progresivo de la afiliación a la seguridad social contributiva. Entre algunos de los aspectos que es necesario profundizar se encuentran: a) el salario mínimo como base imponible; b) la existencia de marcos jurídicos específicos por categoría laboral –trabajador en relación de dependencia, trabajo por cuenta propia, trabajo doméstico– en lugar de una normativa marco; c) el acceso a poblaciones fuera del mercado laboral –las mujeres fuera de la fuerza de trabajo, anteriormente denominadas «inactivas» – o dentro del mismo pero sin ingresos –trabajadores/as familiares/as no remunerados. A pesar de que estos dos grandes grupos no cuentan con ingresos laborales, tienen derecho a un ingreso mínimo en la vejez, por lo cual es necesario diseñar una propuesta que garantice dicho derecho, lo cual exigirá un aporte financiero del Estado.

En segundo lugar, se requiere superar la fragmentación legal estableciendo una ley marco que garantice un acceso universal, con un financiamiento de carácter solidario y equitativo, basado en el modelo multipilares y que permita la movilidad laboral, no solo entre diferentes tipos de ocupaciones (dependientes-independientes-familiar no remunerado-trabajo doméstico) y sectores (público-privado), sino también entre condiciones de actividad (fuera de la fuerza de trabajo-dentro de la fuerza de trabajo-desempleo). Se deben eliminar todos los tipos de discriminación presentes en el actual marco jurídico.

En tercer lugar es necesario considerar los incentivos. El fortalecimiento institucional de las funciones de fiscalización y regulación son fundamentales para garantizar la reducción de la evasión y la defensa de los derechos de afiliados/as y titulares de las prestaciones. El objetivo de cobertura universal exige la obligatoriedad de por lo menos el pilar I y un importante rol estatal en el apoyo financiero a quienes no pueden financiar la totalidad de sus aportes por estar en la base de la pirámide social o a quienes enfrentan riesgos particulares como personas con discapacidad, mujeres ocupadas en trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desempleados temporales, entre otros.

Un factor estructural que no puede dejar de lado es el modelo de crecimiento económico. El planteamiento de una arquitectura institucional basada en un modelo contributivo requiere que el desempeño económico

genere los empleos en cantidad y calidad necesarias para garantizar la capacidad de pago de los empleadores y trabajadores.

Bibliografía

Cecchini, Simone. (2019). Protección social universal en América Latina y el Caribe Textos seleccionados 2006-2019. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962_es.pdf

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC. (2019). Encuesta Permanente de Hogares 2000, 2005, 2010, 2015. Microdatos.

Instituto de Previsión Social (s.f.). Beneficios que se otorgan sobre las diferentes disposiciones legales que rigen al IPS. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1507891747.pdf>

Instituto de Previsión Social (s.f.). Tabla de bases mínimas imponibles y porcentajes de aportes al IPS-JUNIO 2021. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1626696289.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2021). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2019. Microdatos.

Ministerio de Hacienda (2019). Informe de Finanzas Públicas 2020.

Ministerio de Hacienda. Informes financieros. Dirección General de Contabilidad Pública. <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php>

Ministerio de Hacienda. Sistema BOOST. 168.90.176.79:8080/gastos_anual/

Montt, Guillermo, Schmidlin, Camila y Mónica Recalde. (2021). La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

OIT (1967). Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, núm. 128. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128

OIT (2012). Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, núm. 202. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es

Serafini Geoghegan, Verónica (2021). El Pilar Contributivo de la Protección Social en Paraguay. Asunción: CADEP. <https://mega.nz/file/FaBDhaBB#tw3zq5VvNXx8BP7cdLLOYk9vrRmbHiBTIPmNizHkQVA>

**Herminia Mabel Vera Cabrera y
Adrián Gualberto Molinas Dejesús**

Facultad de Ciencias Jurídicas - Universidad Nacional de Itapúa

La Comunidad Ganancial en la Unión de Hecho

**¿Constituye o no un despropósito mantener
esta institución en la actualidad?**

Recibido: 30 de julio de 2021

Aceptado: 20 de diciembre de 2021

Resumen: Este trabajo contiene un análisis breve, sencillo de «*La Comunidad Ganancial en la Unión de Hecho*», respecto aquellos preceptos legales que regulan este régimen contenidos en la ley y en aquellas contenidas en la Ley N° 1/1991 de la Reforma Parcial del Código Civil Paraguayo. El objetivo de este artículo, es verificar si el efecto de esta institución de la unión de hecho respecto a la comunidad ganancial, constituye o no un despropósito teniendo en cuenta los actos de disposición de bienes entre vivos y de última voluntad que la ley paraguaya permite.

Se enunciará a grandes rasgos algunas diferencias y semejanzas de la unión de hecho con el régimen ganancial en el matrimonio, exponiendo algunas posiciones doctrinales sobre el momento que se forma la comunidad de bienes entre los concubinos.

Palabras clave: Unión de hecho, concubinato, convivientes, comunidad de bienes, régimen de comunidad ganancial.

Herminia Mabel Vera Cabrera

Abogada, egresada de la Universidad Autónoma de Encarnación en el año 2017. Ejerce la profesión de abogada de forma independiente desde el año 2018. Actualmente curso la Especialización de en Derecho Civil en la Universidad Nacional de Itapúa. Contacto: estudiojuridicomolinas@gmail.com.

Adrián Gualberto Molinas Dejesús

Abogado, egresado de la Universidad Tecnológica Intercontinental en el año 2006; Agente de Marcas con Registro N° 2379 y Mediador inscripto en la Corte Suprema de Justicia con Matrícula N° 25. Realiza actividad de Docente en la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo, en la Universidad Autónoma de Encarnación y en la Universidad Nacional de Itapúa. Contacto: estudiojuridicomolinas@gmail.com.

© Herminia Mabel Vera Cabrera y Adrián Gualberto Molinas Dejesús. Publicado en Revista Novapolis. N° 19, Diciembre 2021, pp. 135-148. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

Abstract: This work contains a brief, simple analysis of «The Gain Community in the De facto Union», regarding those legal precepts that regulate this regime contained in the law and those contained in Law No. 1/1991 of the Partial Reform of the Civil Code Paraguayan. The objective of this article is to verify if the effect of this de facto union institution with respect to the community community, constitutes or not an absurdity, taking into account the acts of disposition of goods between living and last will that Paraguayan law allows.

Some differences and similarities of the de facto union with the property regime in marriage will be broadly enunciated, exposing some doctrinal positions on the moment when the community of property is formed between the concubines.

Keywords: de facto union, concubinage, cohabitants, community of property, community property regime.



Introducción: La comunidad ganancial en la unión de hecho

El presente trabajo describe las normativas que regula *La Comunidad Ganancial en la Unión de hecho*, mediante el análisis de las leyes que otorga efectos jurídicos respecto a la comunidad de bienes entre los cónyuges generados durante la vigencia de la unión de hecho.

A fin de comprender el tema, es necesario partir del concepto de la unión de hecho; es la unión libre, voluntaria, continua, estable, heterosexual con aptitud legal para contraer matrimonio. Comúnmente este tipo de relación es conocida como «concubinato», las parejas son identificadas como concubino y concubina.

Diferentes doctrinarios han expuesto diferentes conceptos de *unión de hecho* como Moreno (2005) conceptualiza al concubinato como: «instituto social y jurídico se da cuando un hombre y una mujer con aptitud nupcial viven en forma pública, singular, estable, y se comportan entre sí y frente a terceros como si fueran esposos.» (pp. 575-576). La misma norma civil paraguaya define igualmente dicha institución, en cuya definición se describe los requisitos para que sea reconocido y surta efectos como tal.

La unión de hecho, produce como efecto jurídico la creación de la comunidad ganancial y la vocación hereditaria, siempre que se dé el cumplimiento del requisito establecido en la norma contenida en el Art. 217 y Art. 223 de la Ley N° 1183/1985, como así también en la reforma parcial del *Código Civil Paraguayo*, Art. 83 de la Ley N° 1/1992, el cual establece que la unión tuviera por lo menos cuatro años de duración, cuyo plazo se reducirá en caso de que durante la unión se produjera el nacimiento de un hijo.

La creación de la comunidad ganancial surge como una protección legal a la mujer, pues, anteriormente el rol fundamental de la mujer era, la ocuparse de los quehaceres del hogar, del cuidado, la crianza de los niños y atender las necesidades del cónyuge; mientras que el hombre era el proveedor del hogar, el único quien tenía el poder adquisitivo en la pareja, dejando a la mujer en un estado de vulnerabilidad.

La comunidad ganancial en la unión de hecho surgió debido a la situación de inferioridad o desventaja legal de la mujer, atendiendo a que la sociedad paraguaya se había sostenido en un sistema de tipo patriarcal, donde era mal visto que una la mujer saliera a trabajar, por tanto, no tenía ingresos económicos y dependía absolutamente de su cónyuge. A fin de dar una solución legal a esta situación ya en el año 1938 mediante resolución judicial (Acuerdo y Sentencia N° 57), se reconoce el derecho de la mujer sobre los bienes de su cónyuge, generado durante la unión libre o concubinato, eso fue posible mediante la aplicación de la ley que reconocía los derechos de la mujer para posteriormente regularla como tal.

En ese sentido menciona Moreno (2005) «al intentar proteger a ciertas personas que se encuentran en concubinato (especialmente a la mujer) lo que hace al regularlo minuciosamente y darle tantos efectos jurídicos positivos es justamente incentivar a las personas a elegirlo sobre el matrimonio». (pp. 580-581).

Tomando en consideración la nueva realidad, donde la mujer se ha mostrado ante la sociedad como una mujer empoderada, capaz de afrontar cualquier tipo de situación, sin necesidad de contar con el apoyo de un hombre, entonces es importante establecer las siguientes preguntas que en el transcurso del trabajo será respondida ¿Constituye o no un despropósito mantener esta institución en la actualidad?; ¿es necesario mantener en nuestra norma la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho, atendiendo la posición de empoderamiento femenino ante la sociedad?; ¿la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho disminuye el valor del matrimonio?.

Para ello se utilizará el método de investigación analítica comparativa, debido a que se realizará la utilización de fuentes bibliográfica, mediante la utilización de la recolección de información.

Antecedentes de la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho

La Unión de Hecho o Concubinato en Paraguay comenzó a reconocerse mediante resolución judicial Acuerdo y Sentencia N° 106 del 28 de setiem-

bre 1982 mediante aplicación de la Ley N° 236/1954 «De Los Derechos Civiles de la Mujer», reconoce la comunidad ganancial en la unión de hecho a favor de la recurrente (mujer). Tal es el caso que en el año 1982 el Dr. Justo Pucheta, había señalado en la resolución como fundamento a su decisión de dar lugar a la acción de reconocimiento de unión de hecho que la Ley N° 236/1954 «era el resultado de una realidad social a la que el legislador no podía dar la espalda en dicha resolución».

Más luego en el Código Civil y Procesal Civil (C.P.C), en la Ley N° 1/1992 «De la Reforma Parcial del Código Civil» (C.C.) y en la propia Carta Magna o Constitución Nacional (C.N.) promulgada el 20 de junio de 1992 lo denomina Unión de Hecho y el Código Civil a través de su Reforma con la Ley N° 1/1992 lo denomina Unión de Hecho o Concubinato. Vale referir que la Ley N° 236/1954 lo denominaba Matrimonio Aparente.

La unión de hecho se encuentra definida en el Código Civil Paraguayo, por medio de la Ley N° 1/1992, y lo establece de la siguiente forma: Artículo 83 dice:

«La unión de hecho constituida entre un varón y una mujer que voluntariamente hacen vida en común, en forma estable, pública y singular, teniendo ambos la edad mínima para contraer matrimonio y no estando afectados por impedimentos dirimentes producirá efectos jurídicos conforme a la presente ley».

El profesor Zannoni (1993) en su libro Derecho Civil. Derecho de Familia conceptualiza a la unión de hecho de la siguiente forma «la situación de dos personas no casadas que viven como marido y mujer, haciéndose pasar por tales» (p. 93)

Siguiendo con el criterio de Doctor Moreno (2005), la unión de hecho en el Paraguay, deviene de una razón cultural, ya que, luego de la Guerra de la Triple Alianza (1964-1970) se hizo costumbre hacer vida en común sin contraer nupcias. Esta práctica continua hasta la actualidad, las parejas convienen formar sus familias a través de una unión estable, continua y pública, sin intención de casarse, por motivos o razones personales. Por mencionar alguna de las razones que detienen a las parejas a casarse, es por cuestiones económicas y legales, ya sea, por el temor de atravesar un divorcio y soportar los gastos que implica.

Se considera que la razón principal de la causa de la unión de hecho es por cuestiones económicas, pues las parejas de escasos recursos optan por este tipo de relación, debido a que no pueden costear una celebración de matrimonio. Se podría decir que la adopción de este tipo de relación de matrimonio aparente o como nuestra norma lo identifica unión de hecho surge más bien por razones culturales y de escasa educación. Dice Moreno

(2005) «Es una arraigada tradición en nuestro país el establecimiento de este tipo de uniones, sobre todo entre personas de bajo ingreso económico o de escasa educación» (p. 578).

Así también existen situaciones que fuerzan a las parejas optar por el concubinato, porque se encuentran ligados a una relación anterior, se da en los casos en que uno de los dos o ambos se encuentran casado/a o en los casos de inscripción de unión de hecho, en cuyo caso el concubinato no surte efectos jurídicos respecto a los bienes entre los cónyuges.

Procedimiento establecido para el reconocimiento de la unión de hecho y el tiempo en que surte efecto sobre la comunidad ganancial

La Corte Suprema de Justicia por Acordada N° 378/2005 establece el procedimiento sumario para la inscripción de la unión de hecho, el cual es sencillo, ágil y sin necesidad de recurrir a prestar los servicios de abogado. Esta inscripción se solicita ante el Juez de Paz de la localidad del domicilio de los convivientes, lo pueden hacer de forma conjunta o por separado, se debe acompañar documentos que acrediten su relación de concubinato y que ambos se encuentren libres de contraer matrimonio, acreditándolo a través de un certificado de soltería expedido por la Dirección General del Registro Civil de las Personas. También deberán de ofrecer sus testigos, quienes deberán dar testimonio sobre la vida en común de los peticionantes y el tiempo de duración de la relación de los convivientes.

En caso de que solo se presentase a peticionar uno de los convivientes se citara al otro cónyuge dentro del plazo de cinco días a comparecer ante el Juzgado de Paz a expresar su manifestación acompañado de los documentos que hacen a su derecho conforme a lo que estipula el Art. 219 del C.P.C.

El cónyuge accionante debe de demostrar al Juzgado utilizando los medios de pruebas, ya sea, por fotografías, videos y tomando en cuenta el momento histórico donde todos buscan documentar sus momentos ya sean especiales o no, es un tipo de prueba fundamental, reforzado con las pruebas, testificales y demás.

Atendiendo a que este tipo de petición reviste de carácter e intereses del orden público, por ello, el Ministerio Público debe tomar intervención, a fin, de que dicha institución emita un dictamen sobre la petición y las acciones cumplidas. Seguidamente se pasa a dictar resolución dentro del plazo de diez días y posteriormente la misma sea inscrita en la Dirección General del Registro Civil de las Personas.

Siguiendo con el punto del presente trabajo y de acuerdo al concepto que hemos adoptado para la unión de hecho, rescatamos una característica principal que hace legítimo similares al matrimonio es «*hábiles a contraer nupcias*» y en consecuencia surte efectos como ser creación entre los concubinos la comunidad ganancial.

La comunidad ganancial como efecto jurídico del reconocimiento de la unión de hecho en contraposición de la institución del matrimonio

Desde nuestro punto de vista y siguiendo con las normativas contenidas en la Ley N° 1183/1992 y disposiciones modificatorias de la Ley N° 1/1992, la comunidad de bienes o ganancial, es el conjunto de bienes y cargas (deudas) que pertenecen ambos cónyuges, ya sea que hay sido adquirido conjunta o separadamente por uno de los cónyuges, el cual deberá distribuirse entre ellos, en partes iguales al momento de la disolución. En el matrimonio los esposos pueden acordar un régimen patrimonial distinto a la comunidad de bienes, pero en la unión de hecho rige el régimen de comunidad ganancial mancomunada.

Los bienes gananciales se crean durante la relación entre cónyuges, ya sea, por unión de hecho o matrimonio, la masa común o ganancial, no diferencia el aporte realizado por el cónyuge para la adquisición del mismo. Dice (Bossert & Zannoni 1988), «Se acepta que si no fuese posible probar entre cónyuges el empleo de los fondos propios en la adquisición de bienes que deban calificarse como tales por subrogación real, es procedente la recompensa al cónyuge que gastó esos fondos, o los consumió sin reinvertirlos ya que de lo contrario la comunidad conyugal se vería incrementada, en perjuicio de ese cónyuge, beneficiando al otro indebidamente en la liquidación» (p. 138).

Por analogía aplicando el mismo sistema para la identificación de la clasificación de los bienes gananciales (Art.31; Art. 32 Ley N° 1/1992) y la exclusión de los bienes propios tanto en la institución del matrimonio como en la unión de hecho debidamente reconocida judicialmente, el profesor Carbonnier (1961), dice «Ocurre que la presunción de ganancialidad obre todo lo que se adquiera durante el matrimonio hace recaer la carga de a prueba sobre el cónyuge que adquiera, durante la vigencia de la comunidad, bienes propios» (p.129)

Vemos entonces que ambos doctrinarios sostienen que los bienes que integran a la comunidad ganancial, provenientes de bienes propios y no es mencionado en el título adquisitivo o documento respaldatorio se consi-

derara como bien ganancial, salvo prueba en contrario, por ejemplo: uno de los cónyuges era propietario de un inmueble antes del matrimonio, por tanto, se considera un bien propio, el cónyuge vende dicho inmueble y adquiere un vehículo automotor, durante el matrimonio, pero en la escritura pública no se menciona que los montos provienen de la disposición de un bien propio, entonces el vehículo pasa a integrar dentro de la comunidad de bienes.

Aunque la hipótesis fuere planteada en la situación del matrimonio, vale decir que, es el mismo efecto producido durante la unión de hecho, pero la dificultad se observa, en que el cónyuge no tiene la necesidad en ese momento de hacer la aclaración en la escritura pública, pues, la discusión sobre los bienes sobreviene en la separación y/o fallecimiento de uno de los cónyuges; de esta manera encontramos que existe una laguna respecto a esta situación en la norma del código civil paraguayo.

Es necesario destacar que la norma no lo describe de esa forma, es decir, prevé que cualquiera del cónyuge que hubiera adquirido bienes durante la unión de hecho, el cual pasara a ser común y aunque justificación de la existencia de esta normativa se sostenga en la protección de la mujer y como mecanismo de propulsor de la igualdad, la ley no se refiere de forma particular o excluyente. Por ello se trae a colación la disposición contenida en la Ley N° 1/1991 de la Reforma Parcial del Código Civil, en el Art. 87. «Los bienes comunes de los concubinos que son los adquiridos por cualquiera de ellos durante la vida en común, están afectados a la satisfacción de las necesidades de la familia e hijos menores (...)».

El matrimonio y la unión de hecho comprenden los mismos efectos en cuanto al régimen de la comunidad ganancial de bienes mancomunados, salvo que en el primero los cónyuges hayan optado por un tipo de régimen distinto, ya sea de partición diferida o separación de bienes de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 22 de la Ley N° 1/1991 de la Reforma Parcial del Código Civil Paraguayo. Pero en el caso de la unión de hecho los cónyuges no tienen esa opción, recordemos que el reconocimiento judicial de mismo no es común, la relación se mantiene de forma irregular hasta que sobrevenga la necesidad del reconocimiento ya sea para obtener un beneficio administrativo como ser la de acceder a los beneficios que otorga el Instituto de Previsión Social (I.P.S) a fin de obtener cobertura médica, pensión y/o indemnización por fallecimiento del cónyuge conforme lo preceptúa la Ley N° 1286/1987.

El Art. 31 de la Ley N° 1/1991 de la Reforma Parcial del Código Civil Paraguayo, discrimina y enuncia los bienes propios, mientras que en el artículo siguiente (Art. 32) indican los bienes que serán gananciales o

comunes, los cuales serán objeto de división y liquidación entre los cónyuges, notando que en el capítulo de unión de hecho, no enuncia de la misma manera, por lógica entendemos que se considera que es concordante y aplicable para la discriminación de los bienes que envuelven a los concubinos.

El Art. 84 de la Ley N° 1/1991 menciona:

«En la unión que reíña las características del artículo precedente y que tuviera por lo menos cuatro años consecutivos de duración se crea entre los concubinos una comunidad de gananciales, que podrá disolverse en vida de ambos o por causa de muerte; (...).».

La ley exige que la relación debe ser probada, se debe probar por todos los medios legales que la unión de hecho tuvo la duración exigida por la norma de cuatro años consecutivo o menos en caso del nacimiento de un hijo.

El código civil, en el Art. 85 de la Ley N° 1/1992 establece otra forma de acortar el plazo para la unión de hecho, a través del nacimiento de un hijo si esta situación se diera antes de los cuatro años con ello se reconoce la existencia de la unión de hecho y en consecuencia crea también la comunidad ganancial.

Encontramos que las disposiciones normativas aplicables al caso no específica con exactitud el momento en que se crea la comunidad ganancial entre los concubinos, ya que, tenemos dos situaciones que podrían presentarse, la primera desde el reconocimiento de la unión de hecho en adelante (cumplido los cuatro años o con el nacimiento de un hijo), la segunda una vez reconocida incluirá como bienes gananciales aquellos que fueran acumulados durante los cuatro años de relación o desde el nacimiento del primer hijo, es decir, desde el inicio de la unión de hecho en adelante hasta el reconocimiento judicial.

Esta situación la norma fuerza que los concubinos queden sujetos al régimen comunidad de bienes gananciales, por tanto, todo el patrimonio creado durante la unión de hecho será común entre los convivientes y no podrán estipular un régimen distinto. Podemos suponer que en el caso de que se solicitara la inscripción de la unión de hecho, los cónyuges puedan optar por régimen patrimonial distinto, si bien la norma no lo dispone, se puede solicitar la aplicación del Art. 189 del Código Civil Paraguayo por analogía, viendo la semejanza entre ambas instituciones el matrimonio y la unión de hecho.

Desde este punto vista se considera que la mejor opción es que los cónyuges opten por el matrimonio y procedan optar por el régimen de la se-

paración de bienes o de partición diferida, en caso de que no quisieran inmiscuir e incluir a su cónyuge en las cuestiones de los bienes que compongan como propios. Pero como ya se había mencionado esto solo rige al régimen patrimonial del matrimonio.

La notoria diferencia entre el matrimonio (Art. 4) y la unión de hecho (Art. 83), se encuentra en la Ley N° 1/1992, es que con la ruptura de la relación sentimental y posterior separación, en el matrimonio se busca la disolución de la comunidad ganancial y divorcio, aplicando el procedimiento establecido en el Art. 613 del código procesal civil; mientras que en la unión de hecho se inicia con el reconocimiento judicial de la unión de hecho a los efectos de que posteriormente proceda disolución y liquidación de la comunidad ganancial, conforme lo estipula el Art. 619 del C.P.C. Es decir, la unión de hecho debe ser reconocida judicialmente a fin de que se reconozca el derecho del cónyuge sobre los bienes que se acumuló durante la convivencia del hombre y la mujer.

Cuando uno de los convivientes no reconoce el derecho de su cónyuge sobre los bienes comunes, esta situación faculta al afectado accionar judicialmente, a los efectos, de que sea reconocida la unión de hecho o el matrimonio aparente.

Podemos mencionar que una situación al que el cónyuge puede sentirse desamparado y vulnerable debido a que el concubino usufructúa de forma particular, temeraria debido a la mala administración, el cónyuge afectado por esta situación podrá solicitar el reconocimiento judicial de la unión de hecho y la disolución de la comunidad ganancial.

Así también podría sobrevenir otras situaciones que fuercen al conviviente a solicitar judicialmente el reconocimiento la relación, como ser que el cónyuge se encuentre desaparecido o ausente, incapacitado temporalmente, se encuentre inhabilitado judicialmente o inhibido, consecuencia se requiera la participación del cónyuge en la administración de los bienes que son comunes a pesar de haber sido adquirido por uno de ellos de forma particular.

A fin de la unión de hecho surta efecto contra terceros y pueda responder ante sus deudores y/o acreedores se requiere que la unión sea inscripta, a fin de reconocer la sociedad creada por los cónyuges, recordemos que ante todo los cónyuges son socios.

Al existir bienes gananciales, los cónyuges tienen el derecho de reclamar en caso de separación, cualquiera de los concubinos podrá solicitar la disolución de los bienes acumulados siempre que la unión de hecho sea legítima.

La unión de hecho no crea por sí misma la comunidad ganancial, pues, necesariamente se requiere que este sea probada y reconocida judicialmente e inscrita a fin de surtir efectos contra terceros, cuando los convivientes no sientan esta necesidad, los mismos pueden continuar administrando, disponiendo de los bienes a título personal, con la convicción de que los bienes son propiedad exclusiva de cada cual.

Muchos doctrinarios como (Zannoni, 1989; Vidal Taquini, 1990) consideran que la comunidad ganancial en la unión de hecho es una disposición legal forzosa y limitado, para el autor peruano Briceño, (2008) pasa a definir de la siguiente forma: «régimen de comunidad legal limitado a las adquisiciones a título oneroso realizadas por los cónyuges durante el matrimonio y a las rentas o productos de los bienes propios de cada cónyuge y de los bienes sociales (patrimonio común), conservando en cambio cada uno de los cónyuges la propiedad de los bienes que tuviesen antes del matrimonio y los adquiridos con posterioridad a título gratuito (patrimonios privativos)» (p.71).

De acuerdo al análisis realizada en la norma, se podría considerar que la comunidad ganancial en la unión de hecho es una forma de sanción intrínseca a los convivientes pues al buscar un tipo de relación que reúne las características propias del matrimonio, al que los convivientes han buscado desviar, obviar y evitar por medio del concubinato, la norma se adelanta ante este propósito imponiendo los mismos efectos en cuanto al patrimonio creando bienes comunes o gananciales entre los concubinos. Conforme a lo mencionado precedentemente, se encuentra que la norma no prevé que los concubinos puedan optar por régimen de comunidad ganancial distinto a la comunidad de bienes.

Nuestra legislación dispone que los convivientes que no reúnan los requisitos formales para la inscripción del mismo, no generen bienes comunes como efecto del concubinato, cada parte es propietario de los bienes adquiridos de forma personal y particular. Entonces cada uno de los cónyuges goza de la libre administración y disposición de los bienes que le pertenecen exclusivamente.

En caso de que reúna todas las condiciones exigidas por la norma, estipula que los bienes adquiridos a título particular, formaran parte de la masa ganancial o común entre los convivientes. La norma fuerza o sanciona aplicando de forma imperativa a que queden sujetos a este tipo de régimen.

De acuerdo al análisis particular, se sostiene que la normativa obliga a los convivientes luego de haber reunido las condiciones estipuladas para la unión de hecho, a adoptar el régimen de la comunidad ganancial man-

comunada es decir que los bienes son comunes y jurisprudencialmente se ha adoptado la posición que los bienes comunes son aquellos generados por los cónyuges desde el momento del inicio del concubinato a través del reconocimiento judicial en adelante.

Que posterior al reconocimiento judicial o inscripción en la Dirección General de los Registros Civil de las Personas, luego de este procedimiento los cónyuges podrán estipular un régimen ganancial distinto de acuerdo a lo estipulado en el Art. 22 de la Ley N° 1/1991 de la Reforma Parcial del Código Civil Paraguayo, concordante y aplicable a la unión de hecho.

El problema principal resulta que al no ser taxativa la norma respecto a la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho, da vía libre a la interpretación que puede ser devastador a lo que ello pueda acarrear.

Cierre y deducción final del trabajo ¿Constituye o no un despropósito mantener esta institución en la actualidad?

Según los antecedentes se verifica que la razón principal por la que surge la comunidad ganancial en la unión de hecho, es a fin de darle una tutela jurídica a la mujer, quien históricamente ha tomado el rol de ama de casa, dedicada a su hogar, hijos y esposo; mientras que el marido era el encargado de sostener el hogar, con posibilidades de adquirir ingresos económicos, situación que favorece a la adquisición y crecimiento de la masa patrimonial.

La intención principal de la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho es a efecto de que la mujer no se vea desamparada en caso de separación y le sea reconocido su aporte durante la vigencia de la unión de hecho.

La posición de la mujer ha sufrido cambios, pues, en la actualidad se han destacado por ser emprendedoras, capaces de sostener económicamente su hogar. Por ello, aunque los doctrinarios y el mismo antecedente normativo nacional justifica que, la legislación deviene de la intención de generar una igualdad.

La lucha constante de la mujer ha logrado que el rol de ama de casa ya no sea tradicional, pues han buscado destacarse como multifuncionales, asumiendo varios roles a la vez capaces de sostener su familia, por ello, ya no solo el hombre es el único proveedor del hogar. Entonces mantener el reconocimiento de la unión de hecho y en consecuencia el régimen de comunidad ganancial, en la actualidad ¿constituye o no un despropósito mantener esta institución?

El código civil paraguayo prevé varias formas en que las personas puedan disponer de sus bienes, por ejemplo: constituirla en condominio, donación, usufructo y renta vitalicia; así también en actos de última voluntad testamento y legado. Por ello, los cónyuges tienen una diversidad de posibilidades de compartir los bienes con su cónyuge si así lo quisiere o evitar el desamparo en caso de fallecimiento.

Teniendo en cuenta las diferentes formas en las que las personas en este caso los cónyuges, pueden disponer de sus bienes y la imposición de la institución de la comunidad ganancial en la unión de hecho, que, de acuerdo a una concepción a título personal, se considera que la misma atenta contra el derecho de la propiedad privada prevista en el Art. 109 de la Constitución Nacional del Paraguay (1992) que dice:

«Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos.

La propiedad privada es inviolable.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. (...)»

Esta disposición constitucional establece que una persona pueda ser privado de su propiedad en virtud de una sentencia judicial, y conforme al análisis realizado encontramos que la unión de hecho mediante resolución judicial, en observancia de una Ley N° 1/1991 surte efecto de la comunidad ganancial y en consecuencia una de las partes sea privada de su propiedad y por ende obligada a dividir de forma forzada sus bienes.

De acuerdo a los nuevos paradigmas en la percepción, posición de la mujer dentro de la sociedad, con lo que el espíritu de la legislatura respecto a la comunidad ganancial, atendiendo a la diversidad de formas de actos de disposición en la que los cónyuges pueden disponer de sus bienes a favor del otro cumpliendo con la tutela económica frente al cónyuge menos favorecido o en pro del crecimiento mutuo, la institución de la comunidad ganancial en la unión de hecho, constituye un despropósito para la norma civil paraguaya.

Por ello, no se considera necesario mantener en la norma paraguaya la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho, tomando en consideración la posición de empoderamiento femenino ante la sociedad. Así también se sostiene que mantener la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho disminuye el valor del matrimonio, debido a que la regulación de la unión de hecho es darle carácter legal a una situa-

ción irregular que produce efectos arbitrarios respecto los bienes de uno de los cónyuges a favor del otro.

Se llega a esta conclusión viendo a que los convivientes evitado la institución del matrimonio optan por uno aparente, como así también del reconocimiento del derecho del concubino sobre los bienes adquiridos dentro de la unión de hecho, evitando reconocer la titularidad de cónyuge sobre dicho bien, adquiriendo la propiedad de forma particular y no en condominio.

Pues, si la intención real fuera la de compartir los bienes con él o la conviviente y se reconociera el derecho del otro sobre aquellos bienes adquiridos durante la relación, se optaría de forma voluntaria por el condominio y los cónyuges terminarían siendo socios, pues no olvidemos que en el matrimonio los cónyuges son socios.

Así también es importante recordar que se encuentra los actos de última voluntad como el testamento a fin de que el cónyuge pueda suceder al causante, por medio de herencia, legado o donación. Vemos que la única intención del reconocimiento de la unión de hecho es de tinte económico cuyo origen deviene de una protección legal que en un principio estuvo enfocada hacia la mujer.

Según los preceptos enunciados y analizados en este trabajo se observa que el derecho a la propiedad privada reconocido constitucionalmente, como tal debe ser protegido y encontramos que la regulación de la comunidad ganancial en la unión de hecho es arbitraria debido a la imposición de un régimen ganancial mancomunado, sin que se halle previsto la opción de optar por un régimen distinto para los concubinos, ubicando una laguna legal en dicha situación y dando una salida la aplicación por analogía lo preceptuado para el tipo de regímenes establecidos para el matrimonio.

Así también verificamos que la derogación de los artículos que regulan el reconocimiento de la unión de hecho, no traería una disminución de derecho de ninguna de los cónyuges, en especial el de la mujer, pues, se encuentra legislada una variedad de actos de disposición sobre bienes que estos pueden optar. Con la derogación de esta institución irregular con carácter legal, podría impulsar la promoción del matrimonio.

Bibliografía

- Alonso Silva, R. (1978). *Derecho de las Obligaciones*. Asunción, Paraguay: Ediciones y Arte S.A.
- Bossert, G. A., & Zannoni, E. (1988). *Manual de Derecho de Familia*. Buenos Aires: Astrea.
- Carbonnier, J. (1961). *Derecho Civil, Tomo I, Volumen II, Situaciones familiares y cuasi-familiares*. Barcelona: Bosh.
- Pangrazio, M. A., & Pettit, H. A. (2012). *Código Civil Paraguayo Comentado y Anotado - Libro I artículos 1 al 276*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.
- Paraguay, R. d. (2011). *Código Civil Paraguayo y Código Procesal Civil. Disposiciones Modificatorias. Ley N° 1183/85*. Asunción, Paraguay.: Ediciones Librería El Foro S.A.
- Pucheta Ortega, J. (1993). *Manual de Derecho Paraguayo Social de Familia*. Asunción: La Ley Paraguaya.
- Moreno R, J. (2005). *Derecho de Familia Tomo I y II*. Asunción: Intercontinental. Editora.
- Vidal Taquini, C. H. (1990). *Regimen de bienes en el matrimonio*. Buenos Aires: Astrea.
- Zannoni, E. (1989). *Derecho Civil. Derecho de Familia. Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Fuentes legales

- Constitución Nacional el Paraguay*, Convención Nacional Constituyente. (20 de junio de 1992).
- Decreto– Ley N° 1860 *Por El Cual Se Modifica El Decreto Ley N° 18071, De La Creación Del Instituto De Previsión Social*. (18 de febrero de 1943).
- Ley N° 236 *De Los Derechos Civiles de la Mujer*. Congreso Nacional de la República del Paraguay. (06 de setiembre de 1954).
- Ley N° 1183 *Código Civil Paraguayo*. Congreso Nacional de la República del Paraguay. (18 de diciembre de 1985).
- Ley N° 1 *De la Reforma Parcial del Código Civil*. Congreso Nacional de la República del Paraguay. (15 de julio de 1992).
- Acordada N° 378 *Que Regula El Procedimiento Para El Cumplimiento De La Disposición Establecida En El Art. 86 De La Ley 1/1990, De La Reforma Parcial Del Código Civil*. La Corte Suprema de Justicia. (26 de julio de 2005).

Instrucciones para la presentación de textos a publicarse en la Revista NOVAPOLIS

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica utilizando la plataforma disponible en la página web de la revista (<http://novapolis.pyglobal.com>).
3. Todos los textos recibidos 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 para su revisión (según sector disciplinario de referencia de los temas abordados en cada artículo). La revisión, que será anónima, decidirá si el artículo es publicable, si es publicable con ajuste de los autores según recomendaciones indicadas, o si no es publicable. Las decisiones tomadas por los revisores del Comité Científico son inapelables, y solamente los artículos aprobados por éste serán publicados en la Revista.
5. El material enviado deberá ser original e inédito. En caso una versión anterior del mismo artículo haya sido publicada en otra revista, habrá que señalarlo claramente en la primera página del material enviado.
6. Los artículos deberán ser enviados en formato OpenOffice, Microsoft Word o RTF 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 alineados a la izquierda de la página.
 - La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - Título del artículo
 - Nombre del autor

- Institución de pertenencia del autor
 - 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 al origen del texto será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor, remitiendo a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocada al pie de página.
 - La tipografía utilizada para las notas deberá ser Arial, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
 - Las imágenes y tablas (incluye gráficos, esquemas y diagramas) deberán insertarse en el texto, en el lugar donde se considera deben ser publicadas. En caso de publicación del artículo se requerirá el envío de los originales tanto de las imágenes (en formato jpg) como de las tablas y gráficos (en formato Excel).
 - Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo 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, deberá hacerse de la siguiente forma (Habermas, 1982: 55). 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. No. 3/4. (pp. 381-409).

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.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 120 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos lo requieran para su publicación.
9. Las informaciones y opiniones contenidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Todo el contenido de la revista está bajo Licencia de Atribución Creative Commons.

Se terminó de imprimir en enero de 2022.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com

Colección **NOVA**POLIS

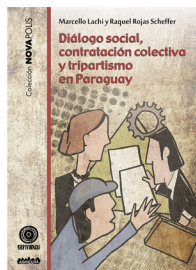
Investigando la realidad política y social del Paraguay

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).

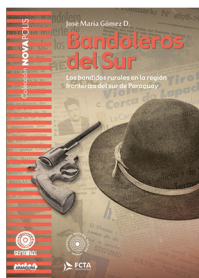
A través del estudio realizado hemos podido reconstruir y evaluar los efectos del diálogo social y del tripartismo en los procesos económicos, sociales y laborales en el Paraguay durante estas dos décadas y media de democracia; así como verificar sus alcances y límites, identificando también perspectivas de su desenvolvimiento en el futuro próximo.

BANDOLEROS DEL SUR

Los bandidos rurales en la región
fronteriza del sur de Paraguay

José María Gómez D.

Tapa blanda
15 x 21 cms.
100 páginas
G. 30.000



Cuando las leyes y la «justicia» se inclinan solo sobre quienes no ostentan ningún tipo de poder o sus posibilidades de defensa están limitadas por la falta de dinero, educación y otros medios de protección, las expresiones de rebeldías encuentran los canales de manifestación en conductas que las sitúan fuera de la ley.

La emergencia de los bandoleros ha sido una de esas formas de rebelarse a las injusticias, y sus principales protagonistas a pesar de los actos delincuenciales que realizaron, quedaron como héroes populares, objetos de culto y veneración.

Bandoleros del Sur analiza la vida y las acciones de esos hombres y como los motivos de sus luchas y de sus muertes siguen en la memoria colectiva de los pueblos de la región, tanto en el sur de Paraguay, cómo en el norte de Argentina.

Distribución y venta: Editorial Arandurã

Teniente Fariña 1028 • Asunción-Paraguay • Telefax: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com • www.arandura.com