



PARAGUAY EN DEMOCRACIA UN ANÁLISIS HISTÓRICO MULTIDIMENSIONAL

En esta edición:

- La democracia incierta: 1989-2022
- Desempeño económico en Democracia (1989-2020)
- La política de (in) seguridad en Paraguay (2000-2022)
- Agronegocio y campesinos en los últimos 20 años
- Evaluación de la Reforma Educativa de 1992



SEPEP

ISSN 2077-5172



CERI



20

DICIEMBRE
2022



Revista Paraguaya de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 20 - DICIEMBRE 2022



© Novapolis
© Germinal
© CERI
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición N° 20 de diciembre de 2022
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

ISSN 2077-5172

Sumario

PARAGUAY EN DEMOCRACIA Un análisis histórico multidimensional

-
- 13 **La democracia incierta: 1989-2022**
José Nicolás Morínigo Alcaraz
GEO – Gabinete de Estudios de Opinión
-
- 43 **Paraguay: Políticas Públicas y desempeño económico y social en Democracia (1989-2020)**
Dionisio Borda & Fernando Masi
Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política - CADEP
-
- 73 **Miedo, consolidación del crimen organizado y narcopolítica: Derivaciones de la política de (in) seguridad en Paraguay 2000-2022**
Juan A. Martens
Universidad Nacional de Pilar - INECIP Paraguay / CONACYT
-
- 103 **Evaluación de la Reforma Educativa desde el Pacto Constitucional Educativo de 1992**
Francisco Javier Giménez Duarte
Universidad Nacional de Pilar – UNP
-
- 133 **Agronegocio y movimiento campesino en los últimos 20 años**
Ramón Fogel
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI
-

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

En el año 2002, bajo la dirección de José Nicolás Morínigo, se inauguraba la experiencia de la revista de estudios políticos contemporáneos Novapolis. Se trataba de una página web que intentaba, a través de la publicación de artículos de reconocidos docentes y estudiosos paraguayos, abrir un espacio de debate de nivel académico sobre la realidad política del país, proponiendo análisis y planteando posibles soluciones a los problemas sociopolíticos más acuciantes. La experiencia duró 5 años altamente productivos, que vieron la publicación de 10 ediciones de la revista e impulsaron la transformación de esta en una verdadera revista científica impresa. Eso ocurrirá a partir de abril del 2007 con un cambio de editor, pasando del Gabinete de Estudio de Opinión - GEO al Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, y con una nueva numeración que empezaba nuevamente del número uno. Sin embargo, la revista solo consiguió publicar 4 ediciones entre el 2007 y 2009, para quedarse después en una suerte de hibernación por casi 3 años, hasta el 2012. Las causas de esta larga pausa fueron en ese entonces resumidas en la frase: «todos los científicos sociales han entrado al gobierno Lugo, afuera ya no queda más nadie para escribir».

Además de la «boutade», de hecho, solo en el 2012 y con el ingreso de CERI en el equipo de producción se pudieron reactivar las publicaciones que, a pesar de apuntar a la bianualidad, continuarán hasta el 2015 con el ritmo de una edición por año. Mientras tanto, se reorganizaba el comité científico, se implementaba el sistema de evaluación por pares ciegos y finalmente se indexaba la revista en Latindex, transformándola así en una revista científica arbitrada e indexada, siendo en ese entonces una de las pocas en Paraguay con estas características. Con el n.º 5 de esta nueva serie cambiaba también el director, que pasó a ser Marcello Lachi, cofundador de la revista con Morínigo; mientras que Novapolis acababa incluyendo la palabra «paraguaya» entre «Revista» y «de estudios políticos contemporáneos». A partir de ese momento la revista consigue mantener una cierta periodicidad, sin alcanzar la bianualidad de manera permanente, pero logrando publicar alrededor de 5 ediciones cada 3 años. Hasta llegar a nuestros días.

Hoy, en el 2022, se cumplen 20 años de la fundación de Novapolis. Dos décadas que han visto la publicación de 10 ediciones web y de 20 ediciones como revista científica arbitrada e indexada; que han aportado a las ciencias sociales paraguayas 200 artículos científicos y académicos, incluyendo aquellos de esta edición (71 en la vieja edición, y 129 en la actual), con un promedio de 10 artículos por año, que no deja de ser una cifra importante para nuestro país. Y que, desde que se ha reorganizado en el marco del sistema OJS (Open Journal System), es decir, como revista científica electrónica de acceso abierto (hace ya 4 años), ha registrado la descarga de más de 17.000 artículos.

Dos décadas entonces, que creemos deben ser «festejadas» con una edición «especial» de nuestra revista. Por eso hemos pedido a 5 personalidades científicas nacionales relevantes, que escribieran acerca de cómo se ha modificado (cada uno en su campo de investigación) la realidad sociopolítica paraguaya en los últimos 20 (o más) años. Y aunque la espera ha sido larga, tanto que volvimos a publicar una sola edición en el 2022, creemos que la calidad de los artículos que presentamos la valió indudablemente.

Arrancamos con un artículo donde José Nicolás Morínigo analiza la «Democracia incierta» que Paraguay ha vivido en los últimos 33 años. Lo hace identificando los principales problemas y errores registrados en el proceso democrático paraguayo, y las causas históricas que en parte los han determinado. En ese marco propone posibles cambios, tanto en el ámbito educativo como en la cultura política partidaria vigente, a fin de permitir al país salir de esta fase «incierto» y avanzar hacia una democracia más fuerte y efectiva. A continuación, Dionisio Borda & Fernando Masi se ocupan de analizar las Políticas Públicas y el desempeño económico y social registrado en el país durante el periodo democrático. Para eso analizan las reformas y políticas públicas impulsadas para modernizar el Estado y el mercado, promover el crecimiento económico y alcanzar mayores niveles de bienestar social. Evidenciando los avances, pero también los obstáculos estructurales que impiden lograr una economía más competitiva y una sociedad inclusiva.

Juan Martens, por su parte, se ocupa de la política de (in) seguridad que se desarrolló en Paraguay en los últimos 20 años. El mismo señala cómo, mientras descende la tasa de homicidios, se registran aumentos de la actividad del crimen organizado. Y cómo al no alcanzar las reformas del sistema de justicia iniciadas en el 2000 en la Policía Nacional y en el sistema penitenciario, la criminalidad ha seguido avanzando y ampliando su conexión con el poder político. Permitiendo un desarrollo cada vez más poderoso de organizaciones criminales como el Primer Comando de la Capital

(PCC) y el Clan Rotela. Francisco Javier Giménez Duarte, en cambio, se concentra en evaluar la Reforma Educativa desde el Pacto Constitucional Educativo de 1992. Aquí realiza una revisión teórica de los resultados de la reforma desde la perspectiva de los preceptos constitucionales referidos al derecho a la educación, el derecho al aprendizaje y los fines educativos; para concluir que el Estado hoy no es garante de su deber de generar políticas públicas que garanticen una educación de calidad para todos. Por último, Ramón Fogel analiza cómo ha evolucionado el agronegocio en los últimos veinte años, y cómo ha mudado el movimiento campesino y sus luchas en ese periodo. Lo hace analizando los cambios en la estructura agraria en el Paraguay, el rol de la soja transgénica, y su expansión en tierras de comunidades campesinas e indígenas. En ese contexto el movimiento campesino se enfrenta en una lucha desigual contra agentes del agronegocio y del Estado aliados, movilizándose, reivindicando el acceso a la tierra y resistiendo a los desalojos, la deforestación y la contaminación del ambiente.

Novapolis, 20 años después de su fundación, mantiene intacto su compromiso con las ciencias sociales paraguayas, de difundir estudios y análisis que ayuden a mejorar la calidad del debate sociopolítico en el país. Esperamos poder continuar por este camino y poder festejar con esos mismos objetivos los próximos 30, 40, 50 años de vida y publicaciones.

Marcello Lachi
Director Novapolis



**Paraguay en
Democracia**
Un análisis histórico
multidimensional



La democracia incierta: 1989 – 2022

Recibido: 13 de julio de 2022

Aprobado: 30 de noviembre de 2022

Resumen: El artículo analiza la realidad del sistema democrático paraguayo 33 años después del fin de la dictadura stronista y del inicio de la transición democrática. Al respecto se identifican los principales problemas y errores registrados en el proceso democrático paraguayo y las causas históricas que en parte los han determinado. Para eso se utilizan los conceptos de «campus» y «habitus» aplicados a la democracia, a fin de identificar las debilidades culturales intrínsecas al sistema político paraguayo y cómo estas han incidido en su desarrollo actual. Finalmente, se analizan los problemas actuales de la democracia paraguaya, que es definida como «incierta» en cuanto plagada de demandas insatisfechas, pérdida de confianza en las instituciones, baja legitimidad de las figuras institucionales, debilidad de las organizaciones sociales, escaso liderazgo público. Como conclusión se proponen los posibles cambios necesarios, tanto en el ámbito educativo como en la cultura política partidaria vigente, para permitir al país salir de esta fase «incierta» y avanzar hacia una estructura democrática de la sociedad más fuerte y efectiva.

Palabras claves: democracia «incierta», cultura política, legitimidad, sistema político partidario, «habitus».

José Nicolás Morínigo

Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Master en Ciencias Políticas por la Universidad Rodrigo Fasacio de Costa Rica. Ha sido Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica, es fundador del Gabinete de Estudios de Opinión, GEO. Institución especializada en el área de estudios de la opinión pública. Entre sus principales publicaciones encontramos: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay, 1986; Vocabulario Político, 1996; Marzo de 1999: huellas, olvidos y urgencias, 1999. La Construcción de la opinión pública en el Paraguay, 2004; Auge de la producción rural y crisis campesina, 2009; Practicas Colectivas en la Sociedad Paraguaya, 2017 Democracia Incierta 1989-2020, 2020. Ha sido Senador de la Nación en el periodo 2003-2008.

Abstract: This article analyzes the reality of the Paraguayan democratic system 33 years after the end of the Stronist dictatorship and the beginning of the democratic transition. It identifies the main problems and errors in the Paraguayan democratic process and the historical causes that have partly determined them. The concepts of «campus» and «habitus» applied to democracy are used to identify the cultural weaknesses intrinsic to the Paraguayan political system and how these have affected its current development. Finally, it analyzes the current problems of Paraguayan democracy, which is defined as «uncertain» in that it is plagued by unsatisfied demands, loss of confidence in institutions, low legitimacy of institutional figures, weakness of social organizations, and scarce public leadership. As a conclusion, possible necessary changes are proposed, both in the educational field and in the current political party culture, to enable the country to emerge from this «uncertain» phase and move towards a stronger and more effective democratic structure of society.

Keywords: «uncertain» democracy, political culture, legitimacy, partisan political system, «habitus».



Introducción¹

Después de 33 años de la caída del régimen dictatorial del General Alfredo Stroessner, el proceso político que se inició con gran expectativa y optimismo, fue diluyéndose en el cumplimiento de formalidades electorales, en las que, las diversas etapas, se cumplen, al margen del contenido democrático del proceso.

Los partidos políticos tradicionales² han cambiado formalmente sus fines y formas de accionar, pero utilizando sin cambio alguno, el comportamiento institucional, que predominó en la larga dictadura.

La democracia es parte de la cultura política, y sin un cambio cultural, se podrá presentar formalidades distintas, pero en el fondo predominará las formas de comportamiento de la sociedad tradicional, lo que está dando origen a una democracia incierta, que se sostiene sobre ciertos requerimientos formales típicos de la democracia, pero que funciona excluyendo otros principios y valores democráticos.

1 La democracia incierta 1989 – 2020, es el título del libro publicado por el autor en la Editorial El Lector en el año 2020. Se utilizó la misma expresión por constituir una referencia acertada y útil, a medida que pasa el tiempo.

2 Son definidos como partidos «tradicionales» la Asociación Nacional Republicana (ANR), conocida también como Partido Colorado, y el Partido Liberal (actualmente denominado Partido Liberal Radical Auténtico – PLRA). Ambos fueron fundados en 1887, han dominado desde su fundación, casi sin solución de continuidad, la vida política del país. Los únicos periodos gubernamentales en los cuales no estuvieron al frente de la Presidencia de la República fueron en 1936-38, durante la Revolución Febrerista del Cnel. Rafael Franco, y en 2008-2012 durante la Presidencia del ex Obispo Fernando Lugo.

La incertidumbre no se refiere a quienes accederán a la Presidencia, aspecto siempre presente en un proceso electoral democrático. La incertidumbre se refiere al procedimiento cuyas reglas de juego están deterioradas o dudosas. Surgieron al creer que la democracia es solamente una cuestión jurídica y que al cambiar la ley lo demás vendría por añadidura.

Los fundamentos de la democracia incierta:

La democracia incierta se funda en las siguientes circunstancias:

- a) Demandas insatisfechas de actores sociales organizados, que en el marco de las libertades democráticas presionan a un régimen político que carece de capacidad para responder a las necesidades de la sociedad.
- b) Pérdida de la confianza hacia las instituciones democráticas y los liderazgos políticos.
- c) Pérdida de legitimidad del poder presidencial, que genera inestabilidad permanente en el sistema político.
- d) Crisis por la debilidad de las organizaciones sociales, lo que impide la formación de una estructura social pluralista. Las formas de participación en las organizaciones sociales se caracterizan por su fuerte contenido «personalista» y favorecen la continuidad de un esquema de dominación tradicional, que le otorga gobernabilidad al régimen. El punto central del problema de la gobernabilidad se refiere a la legitimidad del poder político, es decir, a la aceptación de la naturaleza de donde emergen el poder y las condiciones necesarias que producen la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados.
- e) Dificultad para sostener una nueva legitimación: Luego de la caída de la dictadura stronista, que se fundaba en una dominación de carácter tradicional, reconociendo que, dentro de la denominación tradicional en el caso de la cultura política paraguaya, el liderazgo carismático constituye un rasgo vinculado a la tradición, sin llegar a constituir lo que Weber denomina la ritualización del carisma³. Por consiguiente, el problema central de la crisis consiste en la incapacidad de los actores políticos de lograr un consenso que sea capaz de establecer metas colectivas claves para el desarrollo de la sociedad, en el marco de un régimen político legítimo.

3 Weber, Max «Economía y sociedad». Editorial Fondo de Cultura Económica. Capítulo III. Los tipos de denominación. 4. Denominación carismática, ritualización del carisma. México, 1987, novena reimpresión, pág. 197

Los liderazgos políticos no han conseguido, utilizando la nueva institucionalidad jurídica, crear las bases para lograr un poder político asentado, sobre un consenso capaz de convertirse en factor que facilite plantear políticas de desarrollo económico y social. Es más, las instancias creadas para lograr el consenso se encuentran obstruidas por la ausencia de una praxis en la construcción de un diálogo serio, en donde las diferencias conviven.

La cultura política paraguaya se funda en la confrontación, principal entre los partidos tradicionales o en la entrega claudicante de la oposición al poder político. El diálogo y la negociación no fortalecen las identidades, sino que se asocian a la entrega y claudicación del partido o movimiento que no está en el poder. El diálogo opera a través de «negociaciones» personales que impiden los acuerdos institucionales.

1. Los ejes del análisis de la democracia

Cuando hablamos de democracia, podemos hacerlo desde dos perspectivas:

Referida a la democracia como forma de gobierno con sus dos características propias y b) como proceso, en donde los rasgos de la democracia van profundizándose, sobre todo la forma de participación.

Norberto Bobbio escribió un texto clásico sobre las formas de gobierno con base en la relación existente entre dos conceptos: 1) quién gobierna y 2) cómo gobierna. Lo interesante es que la calificación surge de la relación entre ambos conceptos; por consiguiente, aisladamente no es capaz de generar una clasificación, ni tampoco un tipo de características, observado aisladamente sirve para calificar un gobierno⁴. En concreto pueden existir el gobierno de uno, como buen y mal gobierno, lo mismo que el gobierno de pocos y el gobierno de muchos, que pueden ser buenos o malos gobiernos, a cada relación Bobbio muestra las formas de gobierno señalada desde Heródoto.

El gobierno de uno, cuando es bueno se denomina monarquía, cuando dirige uno solo, un mal gobierno es tiranía. Cuando el gobierno es de pocos y gobiernan bien se denomina aristocracia y si gobiernan mal es la oligarquía. Cuando el gobierno es de muchos, pero gobiernan bien, es democracia y cuando gobiernan mal es la oclocracia.

Las tipologías de las formas de gobierno son indicadas por primera vez por «Heródoto en sus historias (Libro III, cap. 80 – 82)» en donde se presenta

4 Bobbio Norberto: «El futuro de la democracia». Editorial Fondo de Cultura Económica. México; 1991, segunda reimpresión, pág. 15

una discusión sobre la mejor forma de gobierno que debería ser instaurada en Persia, después de la muerte de Cambiases.

Estas formas de gobierno se refieren a las características de los gobiernos, y no al proceso de creación de los mismos, que es un aspecto dinámico de las sociedades en busca de la justicia y la concepción jurídica de la igualdad⁵.

Sartori⁶, con buen criterio, desarrolla una tipología de la igualdad, estableciendo: 1) la igualdad jurídico – política; 2) igualdad social; 3) igualdad de oportunidades (acceso igual a igual merecimiento).

La distinción es importante y abre toda una cuestión fundamental en la democracia, que no se expresa solo como una cuestión legal habría que agregar, no solo en términos generales, sino como en la realidad de cada sociedad se aplica el criterio de igualdad que depende de las posibilidades reales de todos los sectores para acceder, solicitar y ejercer el derecho a la igualdad. Esta es una cuestión fundamental en las sociedades actuales, sobre todo cuando se ha impuesto en esta era de la información un capitalismo informacional financiero y global que plantea el proceso de acumulación particular sectorial de los mercados tradicionales.

En torno a los cambios históricos, un aporte de gran relevancia es el planteado por Sartori, cuando señala que «la génesis ideal de nuestras democracias se halla en el principio de que la diferencia, no la uniformidad, es el germen y el alimento de los Estados»⁷.

La democracia moderna, a diferencia, se expresa a través de los distintos partidos políticos, que, si bien siguen y aceptan los principios políticos, económicos y sociales de la Constitución, se diferencian en la estrategia económica y política para alcanzar esos objetivos. Esta concepción jurídica, es porque los partidos expresan también condiciones propias de su desarrollo en un contexto histórico. En el Paraguay los dos partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Liberal, se enfrentan históricamente por el poder que los ubica en una situación de enfrentamiento. Los dos partidos tradicionales se expresan como mecanismos de identidad social, que se concreta en la afectividad que históricamente se va concretando en los grupos humanos, en especial, en las familias⁸.

5 Bobbio, Norberto «El futuro de la democracia, ídem, pág. 15

6 Sartori, Giovanni: «Teoría de la democracia. Los problemas clásicos». Edit. Rei Argentina, pág. 410

7 Sartori, Giovanni: Idem

8 Morinigo, José Nicolás: Vocabulario político, Edit. El Lector, segunda edición. Asunción 2011, pág. 160

En la conducta social existen comportamientos que se realizan de acuerdo a leyes que están más allá de la subjetividad, pero toda conducta es también una realización subjetiva. Las normas se imponen socialmente, tienen una obligatoriedad objetiva, que no depende del sujeto, aunque el sujeto también le dé un sentido al cambio.

El objetivismo y el subjetivismo son «dos momentos de análisis necesarios», aunque los dos momentos no son iguales.

La insistencia en el aspecto objetivo, que es importante, nos privó un estudio más profundo del comportamiento político.

2. Los errores en el proceso democrático

2.1 El cambio legal como un cambio total

El golpe militar (2-3 de febrero de 1989) que derrocó al general Alfredo Stroessner, fue una necesidad imperiosa, porque de otra manera era imposible. El régimen stronista era una dictadura, formalmente democrática, con elecciones periódicas, y pseudo-partidos de oposición que cumplieron lo deseado por el dictador, en un escenario en donde cada representante seguía fielmente lo acordado.

Cuando alguien salía del libreto, se recomponía el proceso, siguiendo los procedimientos de las leyes, «todo por el camino de la ley», cuando en realidad era todo por el camino de «la orden superior», una orden encima del mandato legal que expresaba lo deseado por Stroessner.

El golpe militar liderado por el general Rodríguez buscó, antes que nada, legitimar su acceso a la Presidencia. Por esta razón, después se realizan las elecciones, con las mismas leyes y el mismo padrón electoral que utilizaba Stroessner. Por consiguiente, no es casual que las elecciones arrojarán resultados parecidos a la época de la dictadura anterior.

Rodríguez, después de legitimar su acceso al poder, empezó a cambiar el orden jurídico, para lo cual fue fundamental el llamado a una Convención Nacional Constituyente para la redacción de una nueva Constitución, que fue sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992.

Sin embargo, en el mes de febrero de 1990 se promulgó la Ley Electoral, un verdadero código político, que obviamente no podía realizarse según la Constitución, que recién se inició a fines de 1991 con la formación de la Convención Nacional Constituyente.

La Ley Electoral entró en vigencia el 26 de febrero de 1990 y otras leyes que buscaban «educar sin cambiar» las bases del proceso, para darle un matiz democrático al urgente proceso electoral que debía realizarse para legitimar un régimen golpista, de ahí que por Ley N° 3 de 1990 se amplió el tiempo de validez de la cédula de identidad, para facilitar el ejercicio del voto sin necesidad de recurrir a una renovación de las misma en caso de vencimiento.

Como el 20 de junio de 1992 fue sancionada y promulgada la Constitución que derogó la Constitución del 25 de agosto de 1967 y la enmienda del 25 de marzo de 1977, se tuvieron que ajustar, cambiar y precisar nuevas leyes electorales de acuerdo a lo establecido por la Constitución.

Surgieron en consecuencia nuevas leyes que modificaban, ampliaban o suprimían disposiciones del Código Electoral.

Se comprueba que se insistió en la necesidad de cambiar, modificar normas para el ejercicio electoral democrático cuando, desde nuestro punto de vista, el obstáculo tiene un profundo aspecto cultural.

1.2 La frágil experiencia histórica de la sociedad paraguaya

En el origen de la Independencia, el proceso se fundó más que en una discusión sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos en un nuevo estado, en la capacidad de formar una sociedad libre y auto dirigida, sobre todo, sin depender del poder español, pero tampoco sin depender del Brasil y la Argentina. Una expresión jurídica muy bien concebida fue la Nota del 20 de julio de 1811, enviada a la Junta de Buenos Aires en donde se expresaba que el Paraguay no «desea entregarse al arbitrio ajeno, y hacer dependiente su suerte de otra voluntad, en tal caso solo sería cambiar unas cadenas por otras y mudar de amo»; en consecuencia, la idea de la Independencia era clara y fundamental y se convirtió en el eje discursivo de José Gaspar Rodríguez de Francia, que dirigió el país hasta 1840, año de su muerte.

La Independencia, no solo de España sino también de Argentina y Brasil, condujo a la Guerra contra la Triple Alianza entre 1865 y 1870, y el sacrificio y la voluntad de vivir independiente se cristalizó en una hecatombe nacional. La Guerra contra la Triple Alianza: Argentina, Brasil y Uruguay, contra el Paraguay, fue un largo camino de penurias, hasta la muerte del Mariscal Francisco Solano López el 1° de marzo de 1870.

Después se formaron los partidos políticos tradicionales, y vigentes hasta el presente, el Partido Liberal y el Partido Colorado. La guerra logró la unidad de la Argentina y la integración del Brasil. En este último caso

evitó un conflicto racial entre los esclavos que llegaron para la explotación del cacao y la caña de azúcar⁹.

Los dos partidos se formaron con el apoyo de los países vencedores y la voluntad de los excombatientes en mantener independiente al Paraguay. Aun cuando existieron elecciones, hasta el año 1989, esas elecciones se dieron sin la participación de partidos competitivos. Fueron elecciones dirigidas por un mismo partido.

El triunfo de Fernando Lugo, con los auspicios del Partido Liberal, en el año 2008, fue la primera vez que por medio electoral un partido desplaza a otro en el poder en el Paraguay que se independizó en el año 1811.

La experiencia histórica del país trazó una manera de entender la política, no desde un punto de vista fundado en el conocimiento, sino como vivencia y experiencia a lo largo de por lo menos dos siglos.

Por consiguiente, es posible que se cambie lo que Bourdieu denomina el campo, «conjunto de leyes y principios que orientan la conducta», pero se requiere también insistir en el «habitus», que es el fundamento más cotidiano y normal en la conducta de los sujetos¹⁰

La tarea de cambiar, de modificar el «habitus» es mucho más lenta y exige una constelación de acciones que conforman una cultura que necesita plantear cambios.

En el caso de Paraguay, el cambio no exigió, al inicio, una nueva concepción sobre los derechos y deberes del ciudadano, se concibió una nueva estructura del poder político, pero no una reestructuración social, salvo algunas decisiones tomadas por Rodríguez de Francia, que impedían el casamiento entre nacidos en el Paraguay y los españoles, sí podían hacerlo con las nativas, por eso el historiador Richard A. White denomina al gobierno de Francia como la primera revolución popular en América¹¹. La Revolución de la Independencia no cambió solo la élite externa por una élite interna, sino alternó la estructura de poder y la estructura social.

Después de la autocracia stronista se cambió el sistema de leyes, desde la Constitución hasta las leyes electorales, e incluso se elaboró un nuevo Padrón Electoral. Todo parecía anunciar el inicio de una etapa democrática, pero después de 30 años, la democracia asume el carácter «incierto».

9 Morinigo, José Nicolás; Ilde Silvero: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay. Fundación Friedrich Naumann; Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción». Histórica, 1986.

10 Bourdieu, Pierre «El sentido práctico». Edit Taurus Humanidades. Madrid, España 1991. Pág. 47

11 White, Richard Alan: La primera revolución popular de América. Edit. Carlos Schaumann editores. Asunción 1989

3. Debilidad de la democracia actual

Después de más de 33 años, se ha insistido en los cambios normativo-jurídicos para la transición democrática en América Latina, también conocida como el retorno de la democracia (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil); sin embargo, en la década del 20, del siglo XXI, existe otra mirada, en relación a la democracia.

En general, han cambiado las leyes, pero no se ha impulsado un cambio socio-cultural que exige iniciar una praxis diferente en el plano político, que requiere de una adecuada experiencia social en otros ámbitos de la vida.

El cambio del «habitus», siguiendo a Bourdieu, se refiere a las conductas que realizamos sin una evolución fundada en el conocimiento, sino en la práctica cotidiana: «así lo hacíamos siempre», es el elemento clave de la costumbre que se repite sin evaluar los efectos de la realización de una conducta. Bourdieu critica la separación radical entre la «física social» y la «práctica social», la física social analiza la conducta «desde afuera», algo similar a los fenómenos de la naturaleza, cuyo comportamiento no depende de la naturaleza humana, y la práctica social, en que los fenómenos están condicionados por la naturaleza humana, por el contenido subjetivo, que incide en el fenómeno¹².

En la conducta social existen conductas que se realizan de acuerdo a leyes que están más allá de la subjetividad, pero toda conducta es también una realización subjetiva.

El objetivismo y el subjetivismo son «dos momentos de análisis necesarios», aunque los dos momentos no son iguales.

La democracia liberal tiene características que se fundamentan en un principio de legitimidad, que se refiere al principio que caracteriza la «naturaleza» que justifica el procedimiento justo de la democracia que es la participación como método de selección basado en la mayoría, con el calificativo que lo acompaña, que define cuánta mayoría se requiere, según la circunstancia (mayoría simple, mayoría de dos tercios art. 185 CN), *quorum legal*; principio de ejercicio del poder y la democracia como ideal¹³.

El ejercicio democrático equivale a reconocer la opción de la mayoría, pero al mismo tiempo el respeto a la minoría. En una democracia no manda la mayoría, la mayoría ejerce a través de sus representantes las deci-

12 Bourdieu, Pierre: El sentido práctico. Edit. Taurus Humanidades. Madrid España. 1991 Pág. 47

13 Sartori, Giovanni: Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Editorial REI Argentina 1990

siones que le otorga la ley, no lo que la voluntad desea por más que esa voluntad sea mayoritaria.

Pero la democracia es una entidad política, una forma de Estado y gobierno que se consolidó en accidente a partir del siglo XVIII, cuando también se produjo la consolidación de la Revolución Industrial, el fuerte desarrollo de la urbanización, el cambio en el modo de producción y distribución de bienes en la sociedad, el comienzo del cambio en los medios de comunicación y cambios en las características del sistema económico social.

La democracia también está condicionada por los cambios en la sociedad, así lo consideran quienes asocian esas nuevas características de las sociedades humanas a la vigencia de la democracia como forma política para resolver problemas y orientar la sociedad a un cambio que genera mejores condiciones de vida para la ciudadanía en general.

Norberto Bobbio expresa que cuando se habla de democracia occidental «se hace referencia a regímenes surgidos en los últimos doscientos años después de las revoluciones norteamericanas y francesa»¹⁴

Después de la caída de los últimos vestigios del Imperio Romano, en los años siguientes «el gran tema de la política medieval es la dicotomía Estado – Iglesia, no el de la variedad de los estados, a nivel de la discusión conceptual, sin descuidar que en la realidad era un antagonismo o alianza entre la dirección de la Iglesia Católica y las Ciudades en donde alguien ejercía el poder público, pero en un poder no basado en la unanimidad¹⁵, sino en la diversidad, en la diferencia, «un punto de vista que se afinó a continuación de la reforma, después del siglo XVII»¹⁶

Montesquieu propone algunas nuevas maneras de analizar las formas de gobierno planteando, la diferencia entre la naturaleza que se refiere a «lo que le hace ser y su principio, lo que le hace obrar». Esta distinción se plantea con base a una concepción sobre la ciencia en la que predominaba una visión de las ciencias naturales, por eso la naturaleza se refiere a «lo que le hace ser» y el principio que lo guía «lo que le hace obrar». El último planteamiento lo aleja de una concepción cerrada, y apunta a la tesis de

14 Bobbio, Norberto: El futuro de la democracia. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991. Pág7

15 Tucídides, lo expresó sintéticamente con la expresión, son los hombres los que son la polis «andres gar polis», citado por Sartori en Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Editorial Rei Argentina, pág. 344

16 Sartori, Giovanni: Teoría de la democracia. Editorial REI Argentina pág. 360

que la manera de obrar se refiere al «principio que le hace obrar», aunque debe señalarse que el «principio» no es una propuesta inmutable¹⁷

¿Es posible que las formas de gobierno se observen fuera de ciertos condicionamientos? Creo que los condicionamientos favorecen la existencia de ciertas formas de gobierno y que los condicionamientos de algunas situaciones favorecen la democracia, como por ejemplo: a) el desarrollo o crecimiento de la población urbana, b) el desarrollo industrial o de los servicios, c) la importancia de los medios de comunicación al margen del control político, d) la educación generalizada, sobre todo hasta el nivel medio.

Una visión que une los cambios en la sociedad, pero a su vez se refiere al punto de partida del análisis, es lo que plantea Norberto Bobbio en el texto: «El futuro de la democracia». Para Bobbio la democracia nació de una concepción individualista contraria a la concepción orgánica prevaleciente en la Antigüedad y en la Edad Media.

Actualmente, sin embargo, no son los individuos sino los grupos, los protagonistas de la vida política» y precisamente la acción política consiste en organizar intereses contrapuestos de los grupos y no convertir a los partidos en mecanismos de acción de los grupos sociales. Articular y planear un objetivo común es la tarea de los partidos políticos.

4. Los conceptos de «campus» y «habitus» aplicados a la democracia

Los dos conceptos fundamentales de Bourdieu para el análisis de la conducta humana en relación con los otros, son los conceptos de «campus» y «habitus»¹⁸, que permiten rescatar la visión objetivista de la sociología (Durkheim, Comte, etc.) con la visión subjetivista (Weber; Schütz, etc.) aunque la distinción deja al margen la complejidad de la visión de algunos de los autores nombrados.

El concepto de «campus» hace referencia a las relaciones sociales que se imponen a los sujetos, que forman parte de una sociedad de manera objetiva como consecuencia de las relaciones de producción en un modo de producción determinado. Es una lectura captada desde afuera, cuyas articulaciones pueden ser materialmente observadas, mensuradas y cartogra-

17 Citado en Teoría de las formas de Gobierno en la Historia del pensamiento político de Norberto Bobbio. Fondo de Cultura Económica. Pág. 129 – 130

18 Bourdieu P. Wacquantd: «Una invitación a la sociología reflexiva». Editorial Siglo XXI. Bs As. 2012 P.

fiadas, independientemente de las representaciones que se hagan aquellos que en ella viven»¹⁹

Más allá de las «representaciones» que tengamos de la economía en la sociedad paraguaya actual, la compra o venta de un producto se realiza de acuerdo a las relaciones económicas vigentes en la sociedad, más allá de las opiniones y forma de valorar que se tenga sobre esas relaciones.

Pero la «praxis humana» no solo requiere relaciones productivas «estructurales», sino que esas relaciones involucran al sujeto. A diferencia de las ciencias naturales, una antropología total no puede limitarse a la construcción de relaciones objetivas, porque «las experiencias de los significados son parte integrante del significado de la experiencia»²⁰

Si relacionemos los requerimientos normativos, externo al sujeto, al conjunto de normas y leyes necesarias para que exista democracia, se requerirá algo más, una experiencia social, unos valores que permitan darles significación a los procesos de la práctica de la vida democrática.

La democracia en la experiencia paraguaya insistió en la instauración de cambios normativos, desde la Constitución a las leyes para garantizar un proceso electoral neutral, eficiente de la práctica electoral.

La Constitución de 1992 fue incluso más lejos, al incluir que «en las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales se aplicarán los mismos principios y normas del sufragio» art. 119 CN que es «... universal, libre, directo, igual y secreto, en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional» (art. 118 CN).

El problema clave es que el artículo 119 se incluye como una forma de las organizaciones a las intermedias, que también podría ser «políticas, sindicales y sociales», por consiguiente, ¿a qué sociedad se refiere al calificativo de intermedias? Lo que está claro es que las organizaciones religiosas tienen un carácter diferente, que en sus relaciones con el Estado, la Iglesia Católica se basa en la independencia, cooperación y autonomía (Art. 26).

La estrategia de los convencionales que redactaron la Constitución no previó normativamente la educación, tratada sin prever la transición de nuevos valores y pautas para producir una nueva visión sobre el significado

¹⁹ Esta lectura de la realidad depende de relaciones objetivas fuera de la capacidad del sujeto por transformarla la explicación sobre esto está desarrollado en el Capítulo 1 Hacia una praxeología social: la estructura y la lógica de la sociología de Bourdieu del libro de Boudieu P. Wacquantd: «Una invitación a la sociología reflexiva». Editorial Siglo XXI, Bs. As. Pág. 2012.

²⁰ Boudieu P. Wacquantd: «Una invitación a la sociología reflexiva». Editorial Siglo XXI, Bs. As. 2012. Pág 66.

de la democracia, aspecto relevante para transformar la significación de los actos en el marco de nuestra experiencia histórica. Antes los gobiernos autócratas establecieron formas de control efectivas, al margen del respeto a la libertad, la dignidad y los derechos de los ciudadanos. Al margen de una experiencia democrática, la autocracia fue comparada en términos de eficacia, sin considerar lo que se consideraba eficaz.

5. El «hábitus de lo político en la sociedad paraguaya»

El «hábitus» es un «mecanismo estructurado que opera en el interior de los agentes, sin ser estrictamente individual ni en sí mismo enteramente determinante la conducta. El «hábitus» es un principio generador de estrategias...»

Esas estrategias son transmitidas por las costumbres o los actos que se realizaban muchas veces incluso sin saber, porque en el sentido «cognitivo» del término, el «hábitus» no tiene carácter estrictamente individual... ni determinante de la conducta, son formas repetidas que predisponen a actuar de una manera y no de otra.

Los «hábitus» de la conducta requieren no solamente cambios normativos, sí un cambio que altere el «hábitus» para lo cual es imprescindible cambiar de prácticas sociales, que debe realizarse a través del proceso educativo, y de la utilización de los mecanismos democráticos de manera permanente, para comprender que el cambio democrático es de aprendizaje basado en el conocimiento, sino algo mucho más «vivencial», en el sentido de constituirse en un aspecto de la práctica social.

Nuestra conducta en la sociedad paraguaya tiene una práctica que se fundamenta y se expresa en tres términos del idioma guaraní, el mbarete (capacidad de imponerse por la fuerza), tembiguai (alcahuete, adulador) y ñembotavy (que se hace del tonto), que asociada a nuestra experiencia histórica, producto de las motivaciones, de la independencia, de la guerra internacionales y de cambios políticos, basada en la violencia combativa, trazaron un hábitus peculiar, que no fue nunca considerado para crear un clima social favorable a la democracia.

La tarea educativa formal debe incluir la práctica social de la democracia, que debe empezar en la primaria, en la escolar básica y en la educación media, mediante la selección democrática de representaciones estudiantiles, organización de los estudiantes en «centros» con objetivos y representantes de acción. Esta forma de actuar permitirá la «vivencia democrática», no solo como una forma de actuar, sino como una forma de vida social.

En la democracia lo más importante no es solamente establecer una élite ganadora, sino un método para resolver conflictos de intereses, para lo cual se requiere la existencia de una competencia en igualdad de condiciones para todos los participantes, lo que a su vez reclama «controles» adecuados para establecer esa compleja igualdad, cuando toda la sociedad opera en el marco de una economía de acumulación, que afecta agudamente el proceso de comunicación que tiene una gran amplitud y difusión que transforma la economía, la sociedad y la cultura²¹.

6. Errores en el proceso iniciado con la caída de la dictadura. Consecuencias

6.1 La democracia con leyes de la dictadura

El cambio producido con la caída de la dictadura dio paso a la necesidad de legitimar el poder político surgido de un golpe militar, que reclamaba unas elecciones rápidas, que se realizaron con las leyes que resguardaban la dictadura. Por consiguiente, legitimado formalmente el poder político mediante el llamado a elecciones realizadas el primero de mayo de 1989, tres meses de la caída de Stroessner, se elaboraron las leyes para realizar elecciones democráticas, pero sin alterar la Constitución de 1967 y su enmienda de 1977, recién derogada con la sanción y promulgación de la nueva Constitución en junio de 1992.

Lo más apropiado parecería ser el cambio constitucional y luego las leyes electorales, pero la urgencia en la legitimación del poder fue un factor determinante, que impidió crear un clima de duda que podía haber sido peligrosa para obtener un poder que tuvo 30 años de dominio absoluto.

La tarea se realizó y se consolidó un proceso que sin un final podía haber tenido fisuras. Por eso el proceso comenzó con el cambio del Código Electoral (Ley 1 de 1990) y su ampliación Ley N° 6 de 1990; por consiguiente, después de la sanción y promulgación de la Constitución las leyes electorales tuvieron que ser adecuadas a los postulados de la Constitución.

La tarea de cambiar el marco jurídico, aspecto importante, dejó de lado otro factor que incide en la conducta y que en términos de Bourdieu es el «habitus».

Existe una larga experiencia social en el Paraguay, al margen del criterio democrático. La vigencia de la ley se aceptó como dato de la modernización, pero no fue adquirida vivencialmente en la sociedad paraguaya.

²¹ Castells, Manuel «La era de la información». Madrid. Editorial Alianza

En un signo del tiempo histórico, para las élites sociales, y para la generalidad el ámbito de lo desconocido, al que se accedía mediante la identidad con algunos líderes.

Al final, ni la ideología, ni el partido como institución lograron desplazar la adhesión subjetiva hacia la persona que reúne la confianza del ciudadano.

El partido era, y quizás es, el puente de acceso para generar confianza. El partido con el que se identifica el ciudadano es punto de partida para generar confianza, en donde la relación personal será un factor clave.

La democracia exige no solo la información cognitiva, exige también una predisposición afectiva y la efectiva participación social.

La democracia necesita ser estimulada mediante su aplicación ejemplar. En este sentido, la educación desde los primeros grados requiere de un ejercicio en donde el respeto entre los que participan en el proceso sea parte de un aprendizaje que se realiza por la aplicación práctica de los enunciados.

La democracia no puede ser solo un método para dividir propuestas diferentes, debe ser una forma de experiencia vivencial. Nadie nos enseñó fundado en principios didácticos a amar a nuestros padres, pero la experiencia de vida nos enseña día a día en qué consiste el cariño hacia una persona. Es precisamente la práctica de la democracia la que nos enseña a vivir en democracia. Si se pretende solo enseñar, es muy probable que el resultado sea el fracaso.

Alterar una conducta social adquirida es un largo proceso histórico, no es una tarea sencilla ni un acto de voluntad individual, es parte de un aprendizaje efectivo, práctico y de aplicación directa en la vida social, que afecta a toda la sociedad.

La aplicación en la educación formal requiere de la práctica democrática, no solo desde el punto de vista intelectual, sino de una forma de convivencia, que se funda en la capacidad de elegir al mejor, al que desea participar de un proceso en donde otros decidirán por mayoría quién debe dirigir en nombre de todos, aceptando los procedimientos democráticos.

6.2 Cambios institucionales con pasos diferentes

¿Qué cambios institucionales se dieron después de la dictadura? El cambio más relevante y sustancial se ha dado en las Fuerzas Armadas, después de una etapa de intento de predominio militar, que concluyó con la muerte del general Lino Oviedo, en un accidente de aviación ocurrido el 2 de febrero del 2013.

Pero la experiencia no fue ni improvisada ni casual, aunque mucho más rápida por el carácter jerárquico y disciplinado de las F.F.A.A.

En este proceso, desde nuestro punto de vista, tuvo un papel relevante el Instituto de Altos Estudios Estratégicos que abrió y permitió el diálogo racional y abierto con la sociedad civil. Lo que debe evitarse es convertir el Instituto en una enseñanza al margen de las condiciones y situaciones propias de la sociedad paraguaya, ni pretender que sea una suerte de academia superior de las Fuerzas Armadas insistiendo solo en estrategias y tácticas al margen de la sociedad en donde se aplica.

Los que tuvieron un cambio, aunque sea mínimo, han sido los partidos políticos, que siguen funcionando con base en criterios «prebendarios», en donde el partido que tiene más posibilidades de otorgar prebendas es el partido que más voto recibe y es el partido negociador por sectores de oposición tradicional a cambio de una lealtad, en torno a la distribución de los cargos que realmente convertiría al partido opositor en un partido negociador para el acceso a los cargos públicos de segunda categoría.

El criterio dominante fue el cambio del «animus» era solo una consecuencia del cambio jurídico. Incluso el cambio de la educación formal se realizó creyendo que solo tiene in contenido cognitivo, cuando en realidad se trata además del conocimiento de un proceso educativo para practicar la democracia, aspecto que nunca realizó.

Los partidos políticos tradicionales y nuevos siguieron y siguen insistiendo sobre el partido como una institución de «identidad». Un ciudadano paraguayo siempre expresa su identidad con base en la adscripción familiar (apellido), el partido a que pertenece, y la religión que acepta como un elemento de su identidad social²².

La educación formal requiere no solo espacios materiales para su realización, requiere también un plan para garantizar la participación y el ejercicio de la democracia. Estos objetivos exigen un plan bien concebido y discutido, que invita a los estudiantes a elegir a sus pares en procesos democráticos que se conviertan en parte sustancial de la educación.

Los grandes ausentes del proceso democrático son los partidos políticos, que siguen funcionando como lo hacían en una sociedad rural, en donde la élite urbana del partido era el puente de conexión con la población rural, que según las zonas estaban más vinculadas a uno u otro partido tradicional, cuya expresión singular no era la ideología propuesta, sino la identidad forjada en

22 Morínigo, José Nicolás «Clientelismo y padrinzago en las prácticas patrimonialistas de gobierno en Paraguay». En Novapolis N° 3 Clientelismo Electoral en el sistema paraguayo.

los permanentes conflictos políticos que originaban las muertes y en consecuencia la aceptación absoluta de la identidad partidaria.

En la producción de soja a gran escala, así como la producción ganadera, incidió la vinculación entre el sector rural y el urbano. Así como la producción de algodón facilitó la convivencia entre las élites urbanas y la población rural, es precisamente las características del proceso cultural formado las que consolidó una peculiar sociedad, en donde el lenguaje nativo, de los guaraníes, sigue siendo utilizado en la sociedad. Precisamente esta realidad permitió establecer también el idioma guaraní como lengua oficial de la República, según el art. 140 de la Constitución «... son idiomas oficiales el castellano y el guaraní...».

¿Qué repercusión tendrá el modelo productivo actual? La cultura comunitaria asentada en la producción minifundiaría del algodón, con sus relaciones sociales propias de una cultura campesina, está dando paso a un modelo productivo basado en la producción extensiva de la soja, así como el uso ganadero de la tierra influye sobre la posibilidad de continuidad de los campesinos, produciendo en parcelas pequeñas con toda una red de relaciones entre el gran propietario y los campesinos, fundada en relaciones amistosas, incluso de expresión religiosa-compadrazgo dirigida, que nace de la vinculación religiosa que tiene una manifestación importante desde el punto de vista social.

Existe un proceso de «descomposición» de las vinculaciones políticas y sociales, y esta situación no es percibida por los dirigentes partidarios. La descomposición requiere de un plan de acción no solo electoral, sino sobre todo de alteración de las vinculaciones políticas, en donde sin dejar de lado todas las expresiones tradicionales sobresalgan los planteamientos programáticos de discusión amplia.

En la Constitución se estableció que «los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos» (Artículo 124 CN). Este artículo expresa muchas aristas de los partidos que implica una organización típica de la democracia.

Lastimosamente los partidos políticos se han desentendido de la tarea de la formación cívica de los ciudadanos e incluso de la acción de orientar la política nacional, y departamental, que queda en la conducción burocrática de las instituciones del Estado, produciéndose una suerte de «esquizofrenia» política a la práctica que separa lo político de lo económico y social para crear dos ámbitos en la conducción política, el ámbito de lo político

vinculado con la sociedad, uno controlado por «tecnócratas» y el otro por las seccionales del partido.

Los partidos no fueron transformados, sino reacomodados y constituyen los obstáculos para el ejercicio de la democracia.

Las instituciones del Estado sirven de contenido a la actividad política, en sus dos dimensiones, técnica y política, y en consecuencia el partido que triunfa en las elecciones controla y ordena los dos ámbitos de la acción política.

El deterioro visible del Poder Legislativo es una consecuencia de la expresión política de los partidos, que buscan con seguir y aumentar el apoyo popular con base en una propuesta limitada, que se basa en la simple fórmula del doy para que me des, doy trabajo y eso equivale al apoyo total para las elecciones políticas.

Los medios de comunicación, la prensa escrita, la radio y la televisión, pasaron por tres etapas relevantes: 1) como medio de divulgación, de información; 2) como medio de divulgación de información nacional y un ensayo de expresión de la opinión pública; 3) como expresión de los intereses empresariales con un criterio selectivo, que desplazó a un segundo nivel a la comunicación de la política internacional.

Durante la dictadura stronista el medio de prensa casi único era «La Tribuna», cuya función se limitó a la comunicación de las informaciones internacionales. De hecho, las columnas escritas hacían referencia a la posición de los EEUU en el marco de la política internacional.

Con la aparición de ABC Color, la posibilidad de información internacional se diversificó en parte y las informaciones nacionales tenían un carácter vinculado con una evolución de la situación económica social del momento.

Tal fue la situación del momento que en el mes de marzo de 1984 el periódico ABC Color fue clausurado por el Gobierno. Las radios también siguieron el mismo camino, igual factor que provocó la prohibición de salir al aire correspondió a radio Ñanduti, que transformó la forma de comunicación radial en la sociedad.

La prensa en muchas situaciones fue relevante, sobre todo en el conflicto que involucró a la Iglesia Católica y el Gobierno que demostraba el deterioro de la dominación de la dictadura.

La «marcha del silencio» realizada en agosto de 1988, convocada por la Conferencia Episcopal Paraguaya, fue una expresión elocuente del deterioro de la relación Iglesia- Estado.

Se tardó un tiempo para comprender, sobre todo las élites de conducción política, que las comunicaciones eran una nueva forma de estar presente en la sociedad.

La Constitución, la primera realizada en el Paraguay en un ambiente de libertad, pero con las limitaciones existentes a la libre competencia.

Aspectos referidos a la participación electoral y también a la forma de elaboración del documento final de los resultados, en cada mesa.

La preocupación por la democracia desplaza algunas pautas que requieran después de más de dos décadas de aplicación revisarse para llegar a un punto más adecuado para establecer una sociedad democrática.

En realidad, la sociedad fue cambiando, sobre todo el sistema de producción y distribución social, a la tradicional producción minifundiar se antepusieron la producción de soja y la producción ganadera con criterios modernos que se fundan en la tecnología científica, que, sin embargo, no puede ni debe soslayar el aspecto humano que siempre ordena la vida social.

El aspecto social es el que debe ser analizado para poder plantear una sociedad que no discrimine entre una minoría de «ricos» y una gran mayoría signada por la pobreza.

Este pensamiento debe orientar el futuro, un futuro que la Constitución de 1992 no fue capaz de plantearse, atrapado por una sociedad sin libertad desde el centro de la preocupación, lo constituía la necesidad de evitar una recaída en un sistema político dictatorial.

7. La situación actual de la democracia

7.1 La democracia amenazada

La democracia sería amenazada desde dos perspectivas: 1. Una de carácter sociocultural. Se refiere a la vigencia institucional que necesita la democracia, y 2. El carácter educativo, que necesita el ejercicio de la práctica democrática. Estas dos perspectivas requieren de un esfuerzo desde el centro de la sociedad paraguaya.

No se trata solo de un problema cognitivo, es decir, del conocimiento científico requerido, sino también de los valores y principios que forman parte

del «habito» del comportamiento en la sociedad y allá radica el obstáculo clave de la democracia en el Paraguay. Aun cambiando todas las leyes, ellas ganaran la conducta de la ciudadanía solo si se percibe la norma como un referente habitual y normalmente debe ser cumplida, para vivir con más respeto a la justicia y solidaridad entre los miembros de una sociedad. Por tanto, lo anteriormente enunciado no es una cuestión solo moral, es también una conducta realizada como un mandato internalizado que debe convertirse el «habitus».

Los dos términos que utilizaremos para su aplicación son el «campo» y el «habitus» definido por Pierre Bourdieu para comprender lo realizado a través de la acción, que se concreta en la «praxis humana», que tiene un contenido objetivo, pero, al mismo tiempo, un contenido de carácter subjetivo²³.

Las relaciones vigentes en el mercado en el siglo XX tienen un carácter objetivo, están impuestas objetivamente por las características del sistema productivo y distributivo de los agentes sociales, que tienen una función en el sistema, pero a su vez tienen una expresión particular, propia del sujeto, por lo aprendido consciente e inconscientemente, por lo realizado, por las cualidades y habilidades propias de cada sujeto.

Pero, esto es interesante, existen «cualidades y habilidades» que son producto de la convivencia humana, en un mismo espacio geográfico y temporal, en donde se realizan las prácticas humanas que caracterizan o no solo a un individuo sino a un grupo humano particular.

Las prácticas colectivas del mbarete, tembiguái y ñembotavy, que fueron plasmándose a lo largo de nuestra historia, realizada precisamente mediante esas prácticas, aisladas al inicio, integradas con el transcurso del tiempo internalizadas después²⁴.

Después de la caída de la dictadura stronista, se generó un proceso que está forjando una democracia incierta, muy peligrosa para profundizar una democracia solidaria, que es una consecuencia de la práctica del proceso histórico; si no se ejercita la democracia, pierde dinámica y se atrofia, aunque perdure sus rituales.

La democracia es un producto del iluminismo de la Revolución Industrial, por consiguiente, tiene un planteamiento individualista en relación a los derechos del hombre y desde el punto de vista económico se sostiene en

23 Morinigo, José Nicolás Morinigo «Practicas colectivas en la sociedad paraguaya. Mbarete, tembiguái, ñembotavy. Editorial El Lector, Asunción. Pág. 39 - 43

24 Idem. Pág 47 - 50

la propuesta del mercado, como el ámbito en donde se desarrolla el libre juego entre oferta y demanda.

El problema es que el mercado no es una abstracción, es una realidad, y la oferta y la demanda operan entre actores sociales que tienen una inserción desigual en el mercado, y después de la Revolución Industrial esa desigualdad se ha diversificado y ampliado, sin que pueda superarse el problema de la pobreza social.

Esa pobreza se mantiene relativamente estable, bajando o subiendo, sin que se plantee una alteración de la misma.

La democracia incierta es capaz de adecuarse a nuevas condiciones profundas que se dan en las características del sistema productivo y en su distribución. Pero, también, en la estructura de la distribución poblacional, en el desarrollo urbano, sus características y consecuencias, el papel de los medios de comunicación social y los efectos que están produciendo en la vida social.

La democracia en esta época tiene una capacidad de vigencia al margen de ciertas características más socioeconómicas, porque se ha impuesto como una forma deseable de acceso al poder político, en un momento en que la comunicación tiene relevancia especial y las sociedades particulares ganan presencia en los momentos decisivos en que se establecen formas de participar que resuelven en apariencia la opción de las mayorías ciudadanas. Así se considera que los partidos políticos, como instituciones, se transforman al cambiar la forma de acceso a su conducción. El peligro grave es que los sujetos pueden ejercer actos que no tienen su fundamento en la voluntad de elección, sino en un acto que repite formas que en apariencia le dan autonomía, pero que observados como un proceso terminan con iguales resultados, aunque el método sea diferente.

Es comprensible que con el desarrollo urbano los cambios en las relaciones sociales incidan en el comportamiento político. Si en el medio rural la repetición del comportamiento familiar es un hecho, que se va adquiriendo por símbolos y signos casi inconscientes, pero no por esto menos importante, en consecuencia, la institución es un elemento que incide en la solución política, por eso el papel de la comunicación ideológica es relevante, pero no puede plantearse como opuesto al pensamiento tradicional, porque lo tradicional predispone a una permanencia inmutable, sino como parte de un proceso de cambio que exige otro requisito, que se sintetizan en la educación que integre los aspectos cognitivos (científicos) con los aspectos subjetivos, que rescatan la experiencia individual y colectiva de los sujetos grupales en una sociedad.

En este trabajo rescato sobre todo los elementos que, siguiendo a Bourdieu, corresponde a lo que denomina el «hábitus» que resulta de la homogeneidad de las condiciones de experiencias. «Es lo que hace que las prácticas puedan estar objetivamente concretadas sin cálculo estratégico alguno, ni referencias conscientes a una norma y mutuamente ajustados sin interacción directa alguna y, a fortiori, sin concertación explícita...»²⁵.

Precisamente el «hábitus» responde a un largo proceso histórico en donde los sujetos están expuestos a condiciones objetivas, determinantes y de corta duración, o permanentes de larga duración. Las dos condiciones señaladas requieren precisión.

Condiciones objetivas de corta duración: aspectos que son determinantes del futuro de una sociedad. Estos aspectos pueden ser coyunturales pero que rompen la continuidad normal en el funcionamiento de la sociedad; o «permanentes de larga duración», se refieren a condiciones sistemáticas; por ejemplo, la producción minifundiaria campesina, que crea una sociedad orientada por una visión campesina que puede ser considerada como el «hábitus» de los grupos sociales en la sociedad paraguaya, más allá de los cambios que demuestra la sociedad paraguaya, que requerirán una adecuación, pero no tiene sus propios «tiempos» de realización.

En América Latina, después de las dramáticas experiencias dictatoriales que se dieron en Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, etc. las alternativas democráticas se fueron imponiendo, creando un tiempo nuevo y esperanzador. Pero posteriormente aparecen nuevamente otras alternativas, no ya como impuestas, como tradicionalmente se hacía, sino que, utilizando las instituciones vigentes, con lo cual se cortaban los procedimientos violentos para alcanzar los mismos objetivos. Esta situación se puede constituir en el caso de Bolivia, con el golpe de Estado contra el gobierno de Evo Morales, en 2019, se tendrían que haber utilizado los mecanismos propios de la democracia, a no ser que se considere que esos mecanismos no existen, lo que implicaría que las debilidades de los procesos democráticos están, en el mismo proceso, lo que significa que la democracia conduce al final a su propia negación.

¿Por qué existen otros países en donde la democracia sí es posible? porque fueron vividas y constituidas por la mayoría de la población de un país, y los cambios registrados en la convivencia política de países que aparecen como relevantes de ser considerados como ejemplos a seguir.

25 Bourdieu, Pierre «El sentido práctico». Editorial Taurus Humanidades. Madrid 1991. Pág. 101

En América Latina un país de referencia es Costa Rica, en la medida en que la Guerra Civil de 1948 José Figueras condujo a la victoria a los sectores sociales que impulsaron la democracia como forma de gobierno y al mismo tiempo se dejó al margen del Estado la existencia de las Fuerzas Armadas. Esta alternativa se da en un país de Centro América, en donde la legitimidad de quienes gobiernan está amparada en el respeto a la ley y a la práctica cotidiana de los procesos democráticos que se dan en las escuelas, colegios, universidades e instituciones que requieran una conducción fundada en una selección legitimada en una mayoría en un proceso abierto, controlable, libre y realizado con un tiempo prudencial, al margen de convertirse en un factor que facilite la adulteración de los resultados.

En la sociedad paraguaya después del golpe militar se insistió en la existencia de leyes que facilitaron el juego democrático, para lo cual se tuvieron en cuenta dos elementos claves: las leyes electorales y otras que favorezcan la competencia libre, por lo cual se creó la Justicia Electoral, que controla la validez de los procesos electorales.

En el Paraguay los partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Colorado, fueron creados en el año 1897, el primero en el mes de julio y el segundo en el mes de setiembre. A partir de entonces emergió un fuerte sentido de identidad política, que es un factor integrante de la identidad social, más allá de su perfil ideológico. Sus elementos identificatorios son el color de la bandera, la polca del partido, e incluso el apellido del origen familiar. La ideología simplemente está, en apariencia, al margen, aunque en realidad se expresa de manera más vivencial que intelectual.

El proceso histórico de confrontación por el acceso al poder político trajo experiencias humanas dramáticas, como por ejemplo la revolución de 1947 que terminó con el triunfo del Partido Colorado, el destino y persecución a los partidarios del Partido Liberal y aliados consolidó una división que se mantiene hasta el presente.

7.2 La democracia incierta

El aporte más importante ha sido el cambio normativo, que fue desde el cambio de la Constitución a la promulgación de las leyes electorales, así como la formalización del Tribunal electoral, que, sin cambiar los padrones utilizados por la dictadura, maquillo más visiblemente el paso de un sistema de gobierno a otro, sin arriesgar el control del poder político a través de elecciones transparentes.

El cambio en el rol de las Fuerzas Armadas fue otro aspecto relevante de la democracia incierta, que fue estipulado en la Constitución de 1992,

pero al mismo tiempo se programó un proceso de adecuación a través del Instituto de Altos Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas, que con un proceso educativo coherente cambió, en la práctica, valores y pautas de comportamiento de las Fuerzas Armadas, para convertirse en instrumento para garantizar la continuidad del sistema democrático.

Salvo el intento de Lino Cesar Oviedo de alcanzar la presidencia al margen del proceso democrático, posteriormente se volvió al cauce de la institucionalización que garantiza la vigencia de la ley, por encima de la voluntad de quien maneja los recursos militares del poder.

Sin duda la transformación de las Fuerzas Armada le otorga al proceso una continuidad más sencilla, sin sobresaltos que puedan deteriorar la continuidad del proceso democrático.

Las fuerzas Armadas se convirtieron en agentes vigilantes del proceso, y en esa línea deben ahora garantizar las fronteras de la República, con presencia y profesionalismo, que detengan la injerencia cada vez más fuerte del narcotráfico que empezó por carcomer las bases institucionales de la democracia.

El otro factor que requiere una solución es la influencia de los medios de comunicación. Al fundarse su sistema organizativo en la venta de «espacio o tiempo», para la utilización de la comunicación en función de los fines perseguidos, los recursos monetarios se constituyen en un factor clave para las campañas políticas. Hace falta con urgencia un sistema, que sin destruir la libertad de prensa tampoco sea un mecanismo para impedir su vigencia.

El aspecto relevante para la democracia consiste en la ampliación de los medios de comunicación, que sin embargo está cada vez más atado a los objetivos del capital empresarial.

La prensa no tuvo un desarrollo autónomo, salvo en sus inicios, mucho más dependiente del factor político, posteriormente y en la actualidad depende más de un poder empresarial, que siempre está ligado a una dependencia más general que a cuestiones particulares. Precisamente esta situación es la que cambió y afectó a la calidad y opinión de los medios de comunicación.

8. La democracia como cultura

La democracia es un término de uso político, que establece cómo se ejerce el poder político en la relación entre gobernantes y gobernados y la manera en que se constituyen esos dos tipos de actores en el tiempo claramente señalado en la ley.

Si la democracia tiene solo un contenido político, se insiste sobre todo en el cuerpo jurídico que garantiza la libertad, la igualdad y la competencia.

Los tres términos son abstractos y su concreción se especifica en una compleja vertiente de conductas.

Tener la opción de elegir no es solo un acto individual, aunque se expresa por el individuo, la opción va a estar condicionada por la educación, los valores y pautas de comportamiento adquiridos de manera consciente o inconsciente en la familia, en medio de un grupo en donde se da la primera socialización e internalización.

Pero no solo en la educación formal, sino también en el proceso de transferencia de valores y pautas de comportamiento que tiene vigencia a lo largo de la integración del sujeto a la sociedad a través de los diferentes medios utilizados, en diferentes etapas de la vida. Los amigos, los actos colectivos realizados, la forma de integración a los grupos, etc.

Defendiendo la cultura como un «conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizados, que, aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas, sirven de un modo objetivo y simbólico para constituir a estas personas en una colectividad particular y distinta»²⁶.

El aspecto político exige un sistema de normas legales claras y distintas para garantizar el acceso democrático al poder político, pero a su vez requiere de experiencia histórica efectiva.

En la sociedad paraguaya se ha privilegiado el aspecto normativo y se ha dejado desplazado el aspecto referido a la experiencia histórica de nuestra sociedad.

Aun cuando en la Constitución de 1992 se incluyó la necesidad de que todas las sociedades intermedias apliquen las leyes del sufragio que debe ser universal, libre, directo, igual y proporcional en la aplicación de los resultados, lo que equivaldría a extender la práctica del proceso democrático de elección a todas las sociedades, lo que para algunos casos se vuelve un mandato de cumplimiento imposible, cuando no se tienen los instrumentos requeridos, en el origen o en su aplicación.

9. La democracia y la política

Al establecerse una economía de acumulación, sin los límites necesarios, la sociedad tiende a fraccionarse. Después de la Revolución Industrial en Europa, la distinción entre capitalistas y proletarios era una necesidad.

26 Rocher, Guy «Introducción a la sociología general. Editorial Herder. Barcelona, 2006. Pág. 111

Con el tiempo y la ampliación de las actividades económicas, comerciales y financieras dividieron mucho más a los grupos sociales, tanto que la relación en los medios de producción se han diversificado tanto, que la propiedad es un elemento siempre importante, para que cumpla funciones dentro de un sistema de relación mucho más dinámica en el proceso de transacciones y cambios económicos.

La democracia, al reconocer la competencia entre los partidos que buscan alcanzar el poder mediante el proceso electoral establecido, también obliga a los partidos a plantearse la estrategia política para asegurar una sociedad estable.

La democracia siempre es abierta a las posibilidades de acceso de los partidos competidores, lo que no puede es estar abierta a sus principios; cuando ello ocurre, la democracia se vuelve incierta como sistema, como un método de resolver en una pluralidad de grupos quien debe asumir la conducción del gobierno, además de buscar la participación de los grupos sociales, aspecto no resuelto enteramente hasta este momento, salvo algunos países europeos nórdicos.

De hecho, existe en la organización jurídica un elemento clave, un acuerdo jurídicamente establecido, que es la Constitución. Por eso, el orden constitucional es fundamental y no puede estar sujeto a estrategias particulares para dilatar procesos.

Pero es en el espacio de la cultura donde se ha instalado la democracia incierta.

Nuestra cultura recupera las experiencias históricas colectivas y a consecuencia de ello predominan las pautas colectivas y valores vinculados al heroísmo y el conflicto. El dialogo queda marginado, y no solo se utiliza para demostrar una predisposición de amplitud, aunque la resolución será una consecuencia de la capacidad de imposición, no precisamente normativa.

Toda sociedad tiene mecanismos de control social. En las sociedades tradicionales el mecanismo de control se ejerce mediante la acción de las instancias familiares. Esta forma de control es muy efectiva en el medio rural, que hasta la década del 70 representaba alrededor del 60% de la población, en tanto que el área urbana tenía una población formada sobre todo de migrantes de la región central a la ciudad de Asunción y municipios limítrofes.

El control social se ejercía por medio de la red de interconexiones familiares que impedía un desvío en el comportamiento. A la familia se agregó la acción de la Iglesia, que ejerce un control desde el fuero interno, pero que se proyecta al fuero externo.

El desarrollo urbano también implicó un cambio en el mecanismo de control, que opera mediante la vigencia de las instituciones, creadas con ese fin.

La sociedad fue capaz de «modernizarse» adaptando las instituciones vigentes en el modo moderno, pero la adaptación se debió a una adecuación formal, cuyo contenido no varió sustancialmente.

La ausencia de un orden fundado en instituciones, como consecuencia de una debilidad de las instituciones que quedan dependiendo de la voluntad de los sujetos que ejercían esos cargos.

La vigencia de las instituciones dirigidas por personas responsables intelectual y moralmente sigue siendo un desafío para vivir la democracia.

10. Vinculaciones sociales en el futuro de la democracia

10.1 Necesidad de cambio en la educación formal

La educación formal presenta una serie de inquietudes frente a los problemas más urgentes de la sociedad paraguaya. Si bien es necesaria la colaboración desde afuera de la sociedad paraguaya, el punto clave es que la educación responde a los requerimientos urgentes de la sociedad.

La educación formal no puede separarse de las exigencias de la sociedad, que no tiene sentido exclusivamente intelectual, es también vivencial, de respuesta a los problemas colectivos de la sociedad.

¿Se estudia, se informa, sobre los cambios que se han dado en el sistema productivo en el Paraguay y se investiga sobre los efectos producidos?

No se trata de grandes investigaciones, sino de aspectos que se dan en el contexto restrictivo donde se sitúa físicamente el medio educativo. ¿Qué cambios se pueden constatar? ¿Qué efectos sociales produjo?

La educación no formal, lo que se trasmite en la familia, grupos de amigos, parientes, también requiere una presencia, no sistemática pero sí en torno a las experiencias reales que se dan en la sociedad.

Es útil conocer otras culturas y organización de países, pero tan importante es conocer la existencia de otras culturas en nuestra sociedad, que incluso dan muestra de permanencia, en una compleja y peculiar integración. No es posible que culturas dentro del Paraguay sean desconocidas y hasta olvidadas. Reconociendo a ellas, es posible trazar un futuro mucho más realista que desconociéndolas, porque deja un espacio que se llenó con la cultura dominante que impulsaron los españoles en un mundo actual más complejo.

10.2 Necesidad de cambio en la vida política

Pretender que el cambio normativo legal traerá la democracia fue y es un error lamentable. El cambio de una cultura tradicional a una cultura que reconozca la democracia como el método para dividir los conflictos de élites afecta solo los aspectos que hacen funcionar un sistema, pero la cultura política fundada en «hábitus» en donde la adhesión afectiva tradicional es la clave para comprender la conducta colectiva en el tiempo requiere ser tratada racionalmente para introducir procesos sociales que garanticen cambios que predispongan al analizar propuestas antes que el origen de las mismas. No se trata de olvidar el origen, sino de darle contenido que puede ser objetado racionalmente, o incluso objetado por una «creencia», pero al mismo tiempo capaz de evaluarla por el sujeto, al margen del origen de la misma.

La vida política en la sociedad con una cultura de rasgos tradicionales tiene estas características:

- *Predomina el origen antes que la propuesta:* No se considera lo que se busca, sino el origen de donde proviene. Por consiguiente, el centro lo constituye la organización política, más allá que la propuesta para el futuro.
- *Predomina el sentido de vinculación subjetiva sobre la propuesta objetiva:* La vinculación subjetiva predispone a las formas repetidas de conducta, que se defienden porque siempre se hicieron así. Lo objetivo pierde importancia.
- *Se abandonan rápidamente las propuestas y se recurre al escenario de la persona:* Como las propuestas no son los centros de atención, cualquier «discusión» termina predominando el escenario personal. Por eso el final se rescata de la historia familiar con todas sus sombras y luces.
- *El partido es una identidad personal, no una alternativa ideológica:* En la sociedad paraguaya, el partido es un rasgo de identidad familiar, en consecuencia, el cambio de partido afecta la identidad, por eso se vuelve difícil y el cambio es considerado una traición.
- *El partido no impulsa su propuesta, impulsa la identidad con el partido:* Las campañas políticas no se fundamentan en las propuestas, sino en la relación que resguarda la identidad. Se enaltece la bandera, la mística que identifica el partido en la historia.
- *El partido se organiza para el control interno, no para impulsar un plan:* La clave en la acción de las élites en los partidos es el control interno, para desarrollar relaciones prebendarias (cambio de lealtad, por un lugar de trabajo), antes que impulsar un plan de acción institucional.

Los rasgos de los partidos constituyen obstáculos serios para impulsar una democracia que sea una forma de entender la vida política en la sociedad.

Los partidos políticos insisten en considerar el aporte de la democracia como un método electoral de selección y no como la supresión del pensamiento único, el reconocimiento de la divergencia no como factor de separación, sino de integración que aceptan derechos y deberes establecidos en la Constitución, a partir de la cual es posible divergencias estratégicas económica – sociales para alcanzar mayores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto.

Por consiguiente, la democracia implica la aceptación de un estilo de convivencia que se funda en tres presupuestos:

1. La diversidad de pensamiento no es un defecto, es producto de la complejidad social.
2. La democracia obliga al reconocimiento del otro, y
3. Reconoce que el diálogo y la discusión de las propuestas es el camino para una sociedad más justa y equitativa.

En la sociedad paraguaya la necesidad de la independencia política es definida como capacidad de autogestión económica, social y cultural, para lo cual es imprescindible la soberanía política.

La diversidad de pensamiento no fue un aspecto relevante, antes bien fue la necesidad de unificar objetivos en torno a la capacidad de autogestión.

El reconocimiento del «otro», en el sentido de lograr una unidad en la desigualdad de pensamiento es una tarea urgente. La desigualdad no se refiere al objetivo final, que está en la Constitución, sino a los procedimientos, para alcanzarlos, que ponga fin a la corrupción.

Conclusiones: Cambio en la cultura política

Los gobiernos autocráticos y la dictadura stronista constituyeron aspectos que fueron posibles como consecuencia de una cultura política poco vinculada a los derechos de las personas, sino más bien al logro de la autonomía del Estado frente a Brasil y Argentina, sobre todo.

La cultura política se funda en maneras de ser, de obrar, de actuar y comunicarse que caracteriza a un grupo humano. Nuestra experiencia colectiva tiene un contenido comunitario que le otorga una profunda identidad social que se extiende desde la existencia de un lenguaje propio, el guaraní, hasta

formas de actuar que caracterizan a las experiencias colectivas de la sociedad paraguaya, desde los conflictos internacional, la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870) formada por Brasil, Argentina y Uruguay y la Guerra contra la Bolivia por la soberanía del Chaco (1932- 1935) más los conflictos internos repercutieron en una concepción heroica de la sociedad paraguaya.

A esta concepción debe agregársele otra que sea capaz de responder a las demandas actuales, lo cual requiere del apoyo del conocimiento para dar un contenido con proyección cierta hacia el futuro.

Bibliografía

Bobbio Norberto (1991) *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Bobbio, Norberto (1999). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento clásico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Editorial Taurus Humanidades

Bourdieu Pierre (2011). *La estrategia de la reproducción social*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Boudieu, Pierre. & Wacquantd, Loic (2012) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Castells, Manuel (1997). *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.

Comte, Auguste (1997) *Discurso sobre el espíritu positivo*. Barcelona. Editorial Altaya

Durkheim, Émile (1985) *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Editorial La Pléyade

Morínigo José Nicolás (2017). *Prácticas colectivas en la sociedad paraguaya. Mbarete, tembiguái, ñeembotavy*. Asunción: Editorial El Lector.

Morínigo, José Nicolás (2005). «La práctica del orekuete como matriz de la discriminación política». En Bareiro, Line: *Discriminaciones. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria*, pp. 147–166. Asunción: CDE

Morínigo, José Nicolás (2008). «Clientelismo y padrinazgo en las prácticas patrimonialistas de gobierno en Paraguay». *Novapolis*, 3, pp. 9-30.

Rocher, Guy (2006). *Introducción a la sociología general*. Barcelona Editorial Herder

Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la democracia*. Buenos Aires. Editorial Rei

Schutz, Alfred (1977) *La construcción significativa del mundo social*. Barcelona. Editorial Paidós.

Weber, Max (1987) *Economía y Sociedad*. Ciudad: México. Editorial Fondo de Cultura Económica.

White, Richart A. (1989). *La primera revolución popular en América*. Asunción: Carlos Shauman Editor.

Paraguay: Políticas Públicas y desempeño económico y social en Democracia (1989–2020)

Recibido: 20 de febrero de 2022

Aprobado: 30 de junio de 2022

Resumen: Luego de 35 años de un régimen autoritario en Paraguay, los gobiernos del período democrático se embarcaron en la implementación de reformas y políticas públicas que tenían como objetivo modernizar el Estado y el mercado, promover el crecimiento económico y alcanzar mayores niveles de bienestar social. Los avances de estas reformas y políticas se ponen a la luz en este trabajo, como también el comportamiento de los indicadores sociales y económicos en cinco períodos determinados, hasta el año 2020. Existen obstáculos estructurales que aún permanecen, en el modelo económico actual, y precisan ser removidos para lograr una economía más competitiva y una sociedad inclusiva.

Palabras Claves: políticas públicas, reformas, mercado, Estado, desempeño económico, indicadores sociales

Dionisio Borda

Doctor (Ph. D.) en Economía por la Universidad de Massachusetts-Amherst y Máster (M. A.) por la Universidad de Wisconsin-Madison. Fundador y directivo del CADEP. Es profesor de Economía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) e investigador categorizado del CONACYT. Fue Ministro de Hacienda en dos oportunidades (2003-2005 y 2008-2012). Tiene publicaciones sobre desarrollo económico, política económica, macroeconomía y finanzas públicas, y mercado laboral y pobreza.

Fernando Masi

Máster en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University. Fundador y Director del CADEP. Investigador categorizado del CONACYT. Ha sido Asesor del Ministro de Industria y Comercio del Paraguay (2009-2012) y Asesor del Ministro de Hacienda (2003-2005). Tiene publicaciones sobre economía paraguaya, competitividad e integración y relaciones internacionales.

Abstract: After 35 years of an authoritarian regime in Paraguay, the governments of the democratic period have implemented public policies aimed to reform the State and the market, to promote economic growth and to achieve higher levels of social welfare. How much progress have been attained from these public policies are brought to light in this work, as well as the performance of social and economic indicators in five different periods, until 2020. Important structural obstacles remain to be overcome in order to change an economic model which does not promote competitiveness and social inclusion.

Key words: public policies, reforms, market, State, economic performance, social indicators.



1. Introducción¹

Este artículo aborda las principales reformas de políticas públicas y sus resultados económicos y sociales en el Paraguay durante treinta y un años del período democrático. Se inicia con un breve resumen del régimen autoritario (1954-1989) y prosigue con el análisis de los diferentes gobiernos de la democracia, organizados en cinco períodos: Rodríguez-Wasmosy (1989-1998), González Macchi (1999-2003), Duarte Frutos -Lugo (2003-2013), Cartes (2013-2018) y Abdo Benítez (2018-2020).

En cada uno de estos períodos, se analizan las políticas públicas que dieron origen a las reformas, económicas, institucionales y sociales, como también el desempeño de los principales indicadores económicos y sociales. En las conclusiones se resumen los avances obtenidos en las diferentes etapas y se exponen las limitaciones estructurales a superar para alcanzar una economía más sostenible e inclusiva.

2. El legado autoritario

Entre 1954 y 1989, se sucedieron dos décadas de crecimiento económico en base a la expansión de la frontera agrícola y a la construcción de la obra binacional de Itaipú. La incorporación de las tierras agrícolas fue acompañada de una inversión pública importante en infraestructura física, lo que resultó en un crecimiento significativo de la agricultura familiar (algodón) y de la empresarial (soja). Por su lado, Itaipú provocó un ingreso de capitales sin precedentes para la economía paraguaya, especialmente para los sectores de construcción y finanzas, pero también con un efecto

¹ Este trabajo está basado en el primer capítulo del libro *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y Desafíos 1989-2020* (D. Borda y F. Masi editores, CADEP: Asunción 2021).

derrame sobre otros sectores, generando un importante aumento del empleo urbano.

El crecimiento resultante fue precedido de fuertes medidas de estabilización macroeconómica, al inicio de este régimen, que perduraron hasta comienzos de la década de los ochenta. En esta década, factores como la culminación de las obras de Itaipú, la caída de los precios internacionales agrícolas, los efectos climáticos y la recesión económica en Argentina y Brasil, incidieron negativamente sobre el desempeño económico y la estabilidad macro del país. Las medidas contra cíclicas adoptadas por el régimen autoritario para revertir la desaceleración económica, principalmente la inversión en empresas públicas, terminaron provocando un aumento acelerado de la deuda externa pública, el deterioro de las finanzas públicas y el desequilibrio macroeconómico.

El crecimiento económico de los años del régimen autoritario no fue acompañado de una inversión pública adecuada en el área social (educación, salud, viviendas, protección social) como tampoco en los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad y telefonía), como se demuestra en los indicadores de cobertura de los mismos a inicios de los años noventa (Borda y Caballero, 2020). Una de las principales deudas de este régimen ha sido la escasa promoción del bienestar de la población.

3. Reformas Institucionales y Reactivación Económica (1989-1998)

El contexto regional e internacional de principios de los noventa se caracterizaba por políticas de ajuste y reformas para los países en desarrollo altamente endeudados, proteccionistas y con una alta intervención del Estado en la economía (Consenso de Washington). Al mismo tiempo, se asistía a un fuerte proceso de globalización financiera y comercial y de iniciativas regionales de integración económica, nuevas y renovadas, que empujaban hacia una mayor apertura económica (Borda y Masi, 2011).

La economía paraguaya no compartía necesariamente las mismas características de sus similares en la región, caracterizándose por un mayor equilibrio macroeconómico, mayor apertura comercial y menor participación del Estado en las actividades económicas. Sin embargo, su mercado se caracterizaba por su alta informalidad y el Estado, por la debilidad de sus instituciones y de sus políticas regulatorias. Estas limitaciones del mercado y del Estado en Paraguay tenían como causas las prácticas clientelares y de corrupción que el régimen autoritario había dejado como herencia.

Por lo que esta situación planteaba la necesidad de un conjunto de reformas económicas e institucionales.

3.1 Principales Reformas y Políticas

Las reformas llevadas a cabo por la Administración de Andrés Rodríguez (1989-1993) se concentraron en el área macroeconómica e institucional y, también en el área de la producción.

Las dos primeras medidas adoptadas por esta administración fueron la liberalización del tipo de cambio (de uno múltiple a otro de libre flotación) y del mercado financiero (tasas de interés bancaria). Seguidamente, se realiza una reforma tributaria (Ley 125/91) que tenía como objetivo la simplificación del sistema impositivo, la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la reducción de las tasas arancelarias para el comercio exterior. Al mismo tiempo se realiza una reforma importante del Ministerio de Hacienda (Ley 109/92) que da como resultado, nuevas funciones organizacionales y un sistema de informatización de las finanzas públicas. Finalmente, esta administración logra solucionar el problema de la deuda externa en mora mediante la reestructuración de parte de ella (Brasil) y el pago final a otros acreedores (Club de París) (Borda y Masi, 1998).

En el área de la producción, la administración Rodríguez adoptó medidas de promoción de las inversiones (Leyes 60/90 y 117/91) y las exportaciones, complementadas por la creación de PROPARAGUAY orientada a promover la diversificación productiva y a la búsqueda de nuevos mercados de exportación. Estas medidas eran coincidentes con la creación del MERCOSUR (1991)² que actuaría como una plataforma de mayor integración de Paraguay al mundo. Estas decisiones de apoyo al sector productivo llevarían a la reforma orgánica del Ministerio de Industria y Comercio y a una gradual reforma institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) tuvo como preocupación fundamental la promoción y el desarrollo de los mercados y la privatización de empresas del Estado. Al mismo tiempo, con este gobierno se inician algunas reformas institucionales en el área social.

En relación con el desarrollo de los mercados, el principal conjunto de reformas tuvo lugar en el mercado financiero, primeramente, con la creación de una nueva carta orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley 489/95), el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y la nueva

2 Mercosur: proyecto de integración con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se orientaba a la creación de un mercado común regional.

ley de Bancos y Financieras (Ley 861/96). De la misma forma se crea una superintendencia para la regulación del mercado de seguros en Paraguay y se promueve la creación del mercado de capitales y productos a través de una Ley del Mercado de Valores y de la conformación de la Comisión Nacional de Valores.

De todas maneras, al liberalizar el mercado financiero con anterioridad a la instalación de las normas regulatorias del mismo, entre 1995 y 1998 el país asistió a una crisis bancaria mayor y sin precedentes. Esto significó un alto costo para el Estado, para los ahorristas y para el sector productivo. Como consecuencia de ello, tuvo lugar la desaparición de la mayor parte de los bancos y financieras nacionales.

Esta administración también concentró sus esfuerzos en el primer proceso de privatizaciones de empresas públicas (Lovera, 2000). Se trataba de un conjunto de cinco empresas estatales dedicadas a la producción y venta de alcoholes (APAL), producción y venta de acero (ACEPAR), al tráfico fluvial (FLOMERES), aéreo (LAP) y ferroviario (FCCAL). Sin embargo, un mal manejo de estas privatizaciones hizo que algunas de estas empresas desaparecieran completamente, que otras hayan sido vendidas al sector privado con irregularidades, lo que provocaba el retorno de las mismas al sector estatal o queden sin funcionamiento luego de su desmantelamiento y ausencia de compradores privados.

En el campo productivo-comercial, esta administración adoptó medidas de fortalecimiento de las inversiones y de la integración regional y global del Paraguay. En cuanto a inversiones, se firman varios tratados de promoción y de protección de la inversión extranjera y se crea tanto el Régimen de Maquila y el Régimen Automotor Nacional como instrumentos de atracción de inversiones para exportación. En cuanto al comercio exterior, el Paraguay es aceptado como miembro de la Organización Mundial del Comercio (1995).

El aspecto social no había sido parte de la agenda del primer gobierno de la era democrática, en cuanto a políticas públicas. El gobierno de Wasmosy inicia una serie de reformas institucionales tanto en lo concerniente a los servicios sociales universales como aquellos focalizados. Así, en el campo educativo, se lleva adelante una reforma que culmina en la promulgación de una Ley General de Educación (Ley 1264/98). En el campo de la salud, se amplían gradualmente la cobertura de los servicios de salud, ayudado por el inicio de un proceso de descentralización y se crea el Sistema Nacional de Salud (Ley 1032/96).

Al mismo tiempo, se abren nuevos espacios de políticas sociales, con este gobierno, con la creación de la Secretaría de Acción Social-SAS en 1995, destinada a llevar adelante programas de lucha contra la pobreza. En 1997 se crea el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación (PRIOME), como parte de las actividades de la Secretaría de la Mujer, creada en el año 1992. También, dentro de la educación pública, se instaura un Programa de Complemento Nutricional Escolar en 1995, teniendo como beneficiarios a niños de escasos recursos, de escuelas rurales y urbanas periféricas.

De todas maneras, estas reformas y cambios institucionales en el área social pública no tuvieron, en esta primera década de la democracia, ninguna repercusión importante sobre el bienestar de la población paraguaya que permanecía, prácticamente, en los mismos niveles heredados del régimen autoritario.

3.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

Luego de una década de desaceleración del crecimiento económico, la década del noventa presentaba un repunte en la tasa de crecimiento, siendo esta de un promedio anual de 3.9% para el período 1989-1998³. Durante el primer período de gobierno (Rodríguez), la recuperación económica ha sido notable en los primeros tres años, manteniéndose alto este crecimiento durante el segundo período de gobierno (Wasmosy), hasta experimentarse una caída importante en 1998. Los sectores que tuvieron mayor peso en el crecimiento económico de los años noventa han sido el primario agrícola y el sector de servicios y comercio. En el primer caso, debido fundamentalmente a la producción de algodón y soja; y en el segundo caso por el dinamismo particular del comercio de reexportación⁴.

Durante el primer gobierno de este período la inflación alcanzó niveles históricamente altos para el Paraguay, debido a la serie de medidas de ajuste adoptadas como, por ejemplo, la flotación del tipo de cambio, liberación de las tasas de interés y la dolarización de los depósitos. Estos niveles fueron disminuyendo significativamente en el segundo período de gobierno gracias, en parte a la adopción de nuevos instrumentos para un mayor control de la oferta monetaria; como también a causa de los

3 Datos del BCP-Cuentas Nacionales

4 Este comercio consistía en la importación de productos de consumo suntuario con niveles arancelarios bajos y su venta en las zonas fronterizas del Paraguay, especialmente con el Brasil donde los aranceles para este tipo de bienes permanecían en niveles muy altos (política proteccionista). Esta operación de triangulación era permitida legalmente en el Paraguay bajo el denominado «Régimen de Turismo».

efectos de la crisis bancaria (1995-1998) sobre los niveles de crecimiento económico⁵.

El sector de las finanzas públicas mostró una tendencia al déficit fiscal, aunque con niveles bajos, en todo el periodo. En los dos primeros años se observó un superávit fiscal importante, debido a una reducción o congelamiento del gasto público. Para los años siguientes, se mantuvo el equilibrio fiscal, con menores niveles de superávits. Durante el siguiente período de gobierno, el balance fiscal se mostró levemente deficitario, debido al incremento de los gastos públicos, como consecuencia tanto del aumento de los cargos públicos y de la inversión pública en infraestructura física (Borda y Masi, 1998).

Uno de los esfuerzos de los gobiernos de este período, principalmente de la administración Wasmosy, fue la atracción de inversión externa directa (IED), de manera a contribuir a un mayor desarrollo tanto del mercado interno como externo. El coeficiente IED/PIB se mantuvo en un promedio de apenas 1,2% entre 1989 y 1996. Sin embargo, este coeficiente tuvo un notable incremento de 2,3% y 3,6% en 1997 y 1998, respectivamente, como consecuencia de una visibilidad importante del Paraguay en el mundo a partir de la constitución del Mercosur (Masi, 2001).

El saldo de la deuda externa en relación con el PIB se mantuvo en un promedio de 15,3% en todo el periodo. Este coeficiente era del 20% en 1989, como resultado de la acumulación de deuda contraída en la década anterior, experimentando una caída al 14,6% en 1993, luego de la reestructuración y pago de la deuda pública externa en mora. En la administración Wasmosy, el saldo de la deuda volvió a incrementarse hasta alcanzar el 17,2% en 1998⁶. Este incremento se explicaba en gran medida por el aumento de la inversión pública, financiada principalmente por préstamos externos. Así, mientras que la inversión pública se mantenía con un promedio del 1% del PIB en la administración de Rodríguez, la misma aumentaba a un promedio del 2,3% en el gobierno de Wasmosy⁷.

Durante todo este período, el Paraguay mantuvo sus reservas internacionales en una proporción promedio del 10,8% con respecto al PIB. Además de contar con un nivel bajo de reservas en esta primera década, las mismas

5 Para 1990 se llegaba a un 44% de inflación para luego reducirse gradualmente hasta el 6,2% en 1997. En 1998, sin embargo, la inflación se incrementó al 14,6% (datos del BCP), en parte como resultado de los efectos de la crisis asiática sobre Argentina y Brasil y su repercusión en Paraguay: inflación «importada», teniendo en cuenta el peso de los productos importados en la canasta básica de consumo del Paraguay.

6 Datos estadísticos del BCP.

7 Datos estadísticos del Ministerio de Hacienda (MH)

sufrían reducciones importantes en 1992/93 y en 1997/98. La primera de ellas se explicaba por una erogación importante de dinero para saldar la moratoria de la deuda externa, mientras que la segunda derivaba del uso de parte de estas reservas para hacer frente a la crisis bancaria 1995-1998 (Borda y Masi, 1998).

Las estadísticas sociales básicas no contaban con una cobertura a nivel país hasta la realización de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1997/98 que arrojó resultados sobre tasas de pobreza y niveles de desigualdad de ingresos, demostrando una situación preocupante en cuanto a nivel de bienestar de la población paraguaya. Así, para fines de la década de los noventa, el Paraguay contaba con un 40,5% de habitantes por debajo de la línea de la pobreza y con un 12% de la población en pobreza extrema. La mayor proporción de la pobreza se concentraba en el sector rural (54.6%). En cuanto a la distribución de ingresos, el Coeficiente de Gini mostraba un alto nivel de desigualdad del orden del 0,54.

Las reformas económicas de este período fueron acompañadas de reformas político-institucionales que tenían el propósito de sentar las bases de un proceso democrático tanto en términos de funcionamiento del Estado, como de representación electoral. En este sentido, una nueva Constitución fue promulgada (1992), seguida de otra serie de leyes que han permitido una participación plural de las fuerzas políticas y de los gobiernos locales⁸.

Este proceso de reformas, además, tenía el propósito de construir la legitimidad interna de los gobiernos de la transición democrática e insertar al Paraguay en el proceso de recuperación democrática en América Latina⁹. En todo este período seguía latente la posibilidad de un retroceso a un sistema político donde las fuerzas militares nieguen su subordinación a las autoridades civiles. Un ejemplo claro de esa tensión autoritarismo-democracia ha sido el intento de un golpe de Estado al gobierno Wasmosy (1996) por parte del comandante de las fuerzas armadas, que fue abortado por la rápida intervención de las instancias regionales e internacionales¹⁰. Este episodio dio lugar a que el Mercosur incorpore una cláusula democrática a su tratado constitutivo (Ushuaia 1998) como condición de pertenencia a este bloque regional.

8 En 1991 se realizaban las primeras elecciones locales con votación directa a candidatos a intendentes municipales, que anteriormente eran nombrados por el Poder Ejecutivo.

9 En este período el Paraguay fue signatario de varios acuerdos de defensa de los derechos humanos a nivel regional e internacional, como también de acuerdos de respeto a los derechos económicos y sociales de grupos vulnerables.

10 El responsable de este intento de golpe fue el General Lino Oviedo. Este golpe fue abortado gracias a la intervención de la OEA y de los gobiernos de Brasil y Estados Unidos.

Si bien es cierto que con las elecciones de 1998 se iniciaba un período de mayor afianzamiento de la democracia en el Paraguay, esta última no estuvo exenta de crisis o peligros de retroceso. Así, el presidente electo en ese año tuvo que renunciar al poder luego de ocho meses, a partir de una crisis política que tuvo nuevamente como núcleo al poder militar aliado a una facción del partido gobernante¹¹. Ante esta situación asumía la presidencia, el presidente del Congreso, Luis González Macchi, con quién se iniciaba realmente el nuevo período de gobierno (1999-2003) a partir de una coalición de partidos con representación parlamentaria¹².

4. Debilitamiento Institucional y Crisis Económica (1998-2003)

A fines de la década del 90 e inicios del nuevo milenio, el gobierno de turno tuvo que hacer frente a la continuidad de la inestabilidad política manifestada no solamente en la frágil gestión de la coalición gobernante, sino también en otros intentos de golpe y juicio político al gobierno de González Macchi¹³. En adición a ello, este gobierno demostró poca capacidad de mantener los logros de las reformas institucionales obtenidas por gobiernos anteriores.

Además de ello, el país iniciaba una etapa de recesión económica como consecuencia de las crisis económicas de sus principales vecinos, Argentina y Brasil, también provocada en parte por los embates de la crisis asiática (1998) a nivel internacional. En todo este período la economía no crecía, las finanzas públicas experimentaban déficits, la deuda externa se incrementaba en forma peligrosa y aumentaban los niveles de pobreza.

4.1 Principales Reformas y Políticas

El nivel de reformas institucionales y legislativas de este período se redujo bastante en comparación a los dos primeros gobiernos de la democracia, con un aumento de los niveles de corrupción y el clientelismo político en el sector público. A ello se sumaban los últimos coletazos de la crisis bancaria de los noventa, con la caída de dos nuevos bancos en este período¹⁴.

11 El presidente Raúl Cubas quién asumió el gobierno en agosto de 1998, renunció en marzo de 1999 ante la amenaza de un juicio político que tuvo como causas las protestas y muertes de manifestantes ante el asesinato del vicepresidente Luis M. Argaña, enemigo político del General Lino Oviedo.

12 A este gobierno se lo denominó Gobierno de Unidad Nacional, aunque el principal partido de la oposición abandonó el mismo a menos de un año de su formación.

13 En el año 2000 hubo un nuevo intento de golpe por parte de una facción militar del General Oviedo y un juicio político abortado en el 2002.

14 Banco Alemán (2002) y Multibanco (2003)

La reforma más importante a nivel de política económica macro, en este período, fue la promulgación de la Ley de Administración Financiera del Estado (1535/99) que reorganizaba el sistema de formulación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto general de la nación (PGN), así como la informatización del sistema presupuestario y la reorganización de funciones de las direcciones administrativas presupuestarias del Ministerio de Hacienda.

En este período, el Paraguay accedió a un préstamo especial de US\$ 400 millones, por parte de bancos taiwaneses a través de la compra de bonos de esos mismos bancos, por el Estado paraguayo. Estos fondos, dirigidos a la reactivación económica del país, tuvieron dos destinos principales: i) pago de ahorristas no registrados de bancos caídos por la crisis financiera; y ii) obras de infraestructura física. Sin embargo, estos fondos no fueron bien administrados dado el alto nivel de injerencia de intereses políticos sectoriales y las prácticas corruptivas, por lo que los mismos no tuvieron el impacto esperado para una reactivación económica.

A su vez, la política monetaria de este período se presentó poco consistente y dio lugar a una depreciación muy fuerte del tipo de cambio con sus consecuencias adversas sobre los niveles inflacionarios y los compromisos de pago de la deuda externa, provocando también un aumento significativo de la dolarización del sistema financiero. Esta situación de volatilidad de la política monetaria, más los crecientes déficits fiscales llevaron a las autoridades económicas a solicitar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que fue rechazado por esta institución en dos ocasiones por la falta de voluntad política para encarar las reformas necesarias que este acuerdo implicaba.

Con este gobierno, se inició una segunda etapa de la privatización de empresas públicas, con la creación de la Secretaría de la Reforma del Estado. El objetivo era convertir a la empresa estatal telefónica (ANTELCO) y a la estatal de agua potable (CORPOSANA) en sociedades anónimas, para luego realizar su venta al sector privado. Se lograba la conversión de estas empresas en sociedades anónimas (COPACO S.A. y ESSAP S.A.) y la instalación de órganos reguladores de estos servicios (CONATEL y ERS-SAN). Sin embargo, el proceso de licitación de estas empresas al sector privado quedó interrumpido por denuncias de corrupción dentro de la propia Secretaría de la Reforma y por fuertes presiones sindicales.

En cuanto a reformas de políticas para la producción, se destacó la formulación de una Estrategia de Desarrollo Económico para el Paraguay (EDEP). Esta estrategia consistió en la identificación de seis cadenas productivas, mayormente agroindustriales, a ser desarrolladas con apoyo es-

tatal. También se iniciaron cambios dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, permitiendo la creación de entes autónomos que antes se encontraban como direcciones de este Ministerio, con la idea de centralizar las políticas y descentralizar las ejecuciones de políticas. Así, a partir del año 2000 se crean la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). No se observaron, en general, reformas significativas en el Ministerio de Industria y Comercio.

En el campo social se continuó con la política de cobertura de salud mediante construcción de hospitales, como también con el proceso de descentralización de los servicios de la salud a través de la formación de Consejos en los Municipios. Igualmente, a partir del año 2001 se iniciaba un proceso de gradual disminución de los aranceles cobrados por los servicios de salud ofrecidos por el ministerio del ramo. En el área de educación se promulgó la Ley 1725/01 del Estatuto Docente, y en el campo de la protección social, el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1680/01)

4.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

En este período no hubo crecimiento económico, marcado por cuatro años seguidos de recesión económica y un nulo crecimiento tanto en los sectores secundarios (industrial y construcción) como terciario (comercio y servicios). El sector primario es aquel que presentó un crecimiento promedio de 3,7% en todo el período, sin que ello resultara suficiente como contribución al crecimiento del PIB total. El alto crecimiento de este sector en el 2003 ya iba reflejando el inicio del super ciclo de los *commodities* en la región latinoamericana¹⁵.

La inflación se mantuvo en niveles moderados (9,3%), aunque con un aumento importante hacia el final del período, como resultado de una política monetaria expansiva y un tipo de cambio altamente depreciado¹⁶. Este aumento pudo haber sido mayor, como efecto de las políticas implementadas, de no registrarse una situación recesiva en la economía nacional.

La inversión pública mantuvo un crecimiento similar al experimentado en el país a partir de 1995, en este período (2,6%), ayudado principalmente por las obras públicas realizadas a partir del préstamo de US\$ 400 millones. En cuanto a las finanzas públicas, el bajo nivel de recaudación tributaria, como resultado de la recesión económica, y un manejo inadecuado de los gastos públicos, ocasionó un déficit fiscal constante en todo el período con un promedio de - 1,9% del PIB¹⁷. La caída de los ingresos tributarios

15 Datos estadísticos del BCP-Cuentas Nacionales

16 Datos del BCP

17 Datos del MH

fue significativa al punto de faltar a los compromisos anuales de pago de la deuda pública y de producirse un atraso en el cumplimiento de los haberes salariales del funcionariado público en el último año de gobierno.

Fue notable el crecimiento de la deuda pública externa en este período, alcanzando un nivel máximo del 31% sobre el PIB, en los años 2002 y 2003 y un promedio del 28% /PIB en todo el período. Este aceleramiento en el endeudamiento externo llevó al país a un default selectivo en el año 2003. Mientras que las reservas internacionales también experimentaban una reducción, recuperándose a niveles similares en la década del noventa, solo a finales del 2003. Al mismo tiempo, se produjo una dramática reducción de la inversión externa directa, que solo llegaba a un 0,7% del PIB en todo este período¹⁸.

Al ingresar el Mercosur a una etapa de estancamiento (1999-2003), por las crisis económicas de Argentina y Brasil, quedaban afectadas significativamente las ventas externas del Paraguay tanto en las exportaciones de bienes nacionales, como en las reexportaciones de bienes importados¹⁹. Es importante considerar que, en toda la década del 90, las reexportaciones superaban a las exportaciones de bienes nacionales²⁰ y que estas últimas, por efectos del desarme arancelario del Mercosur, se concentraban en este bloque regional.

Los indicadores de este período también señalan un deterioro considerable de los niveles de bienestar social, al posicionarse la pobreza en un 57% de la población para el año 2002, reduciéndose apenas al 51% para el año 2003. Como en el período anterior, el nivel de concentración de la pobreza era rural, aumentando la misma al 70% de los habitantes de esta zona en el 2002. En cuanto a los niveles de desigualdad de ingresos, estos fueron similares a los obtenidos en el período anterior (Gini= 0,55)²¹.

La crisis económica de este período condujo al país a una situación límite de sus finanzas públicas, en términos de cesación de pagos de la deuda, y a un retroceso de las reformas iniciadas en la primera década de la democracia. Una nueva elección presidencial en el 2003 colocó al gobierno de Nicanor Duarte Frutos frente al desafío de reencausar las finanzas públicas, evitando la cesación de pagos y encarar nuevas reformas para lograr

18 Datos del BCP

19 Las exportaciones de bienes nacionales se reducen de US\$ 1.014 millones en 1998 a US\$ 951 millones en el 2002, mientras que las reexportaciones caen de US\$ 2.146 millones en 1998 a US\$ 592 millones en el 2002 (datos de comercio exterior del BCP).

20 Por ejemplo, en 1995, las reexportaciones alcanzaban a US\$ 3.105 millones frente a la exportación de bienes nacionales que solo llegaban a US\$ 919 millones (datos del comercio exterior del BCP)

21 Datos de EPH-Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

la estabilidad macroeconómica e institucional, como también iniciar políticas sociales dirigidas a reducir la pobreza.

5. Segunda Generación de Reformas y Auge Económico (2003-2013)

Este periodo estuvo caracterizado por un crecimiento económico sostenido, como resultado de la etapa del super ciclo de los *commodities* agrícolas y agroindustriales, una expansión del uso de las tierras y un aumento de la productividad de los bienes primarios de exportación, principalmente carne y soja. Se volvieron a presentar flujos significativos de la inversión extranjera directa en este período y creció considerablemente la inversión pública en infraestructura física en los últimos años de este período.

Este crecimiento fue acompañado de reformas en las políticas económicas (fiscal y monetaria) y de reformas institucionales, además de aumentos significativos en los gastos sociales, tanto en lo relativo a servicios básicos (educación y salud) como a programas de protección social.

5.1 Principales Reformas y Políticas

Para alcanzar la estabilidad macroeconómica, el gobierno de Duarte Frutos (2003-2008) implementó una serie de medidas como la reestructuración de la deuda pública, la reforma de las cajas jubilatarias públicas (cajas fiscales) cuyos resultados operativos impactaban negativamente sobre las finanzas del Estado (déficit fiscal), el equilibrio del presupuesto general de la nación y una nueva reforma tributaria (Ley de Adecuación Fiscal). Estas propuestas fueron apoyadas por el FMI mediante la firma de Acuerdo *Stand By* (2003)²². Todas estas propuestas se convirtieron en leyes promulgadas entre el 2003 y 2004, con implementación y resultados inmediatos (Borda, 2007).

Otras reformas implementadas en los primeros años de la administración Duarte Frutos fueron la creación de la Dirección de Contrataciones Públicas (Ley 2050/03)²³, la adopción del nuevo Código Aduanero (2004) y la reforma de la banca pública (2004-2005) que creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como banca de segundo piso, como la recuperación

22 Todas estas propuestas, además de otras, fueron incluidas por el gobierno en la Carta de Intención para el Acuerdo *Stand By* del FMI, aun cuando la mayoría de ellas no fueron exigidas por el organismo multilateral. La razón de ello era que las mismas propuestas habían sido parte de acuerdos entre el gobierno entrante y los gremios empresariales, por un lado, y los partidos políticos, por el otro. Esta iniciativa de acuerdos fue muy bien acogida por el FMI que utilizó esta misma modalidad en acuerdos *Stand By* posteriores con países centroamericanos.

23 En el 2007 se convirtió en Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como órgano autárquico (Ley 3.439/07).

del Banco Nacional de Fomento (BNF) de un estado de quiebra inminente (Borda, 2007).

Al mismo tiempo se realizaron esfuerzos de modernización y reforma institucional del Ministerio de Hacienda para la transparencia y agilización de los procedimientos administrativos y financieros y la profesionalización de los recursos humanos a través de la meritocracia. Las reformas implementadas afectaron principalmente a la Subsecretaría de Administración Financiera y a la Subsecretaría de Tributación²⁴. Estos esfuerzos se iniciaron en el gobierno de Duarte Frutos y se consolidaron en el gobierno de Fernando Lugo (2008-2013).

Para el año 2012, una reforma importante fue la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de la Ventanilla Única de Inversiones (VUI)²⁵ con el objetivo de dotar de mayores exigencias técnicas a los proyectos de inversión del Estado. Como resultado del incremento del precio de energía hidroeléctrica vendida al Brasil (Acuerdo Lugo-Lula, 2009)²⁶, se crea en el mismo año 2012 el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)²⁷ que ha sido utilizado, desde entonces, para obras de infraestructura, proyectos de educación e investigación, transferencia a gobiernos locales y fondos para la AFD y para la salud.

En términos de la política monetaria se adoptó el sistema de metas de inflación, con el propósito de otorgar predictibilidad al comportamiento de los precios relativos y anclar las expectativas de los agentes económicos en las tasas fijadas por el BCP. En el 2003, se crea el Fondo de Garantías de Depósitos con el propósito de evitar pérdidas a los ahorristas ante eventuales crisis financieras. A partir del 2005 se inició un período de mayor fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, con la adopción de nuevas normas para el sistema financiero en términos de activos, créditos, tasas de interés, revisiones y riesgos.

En este período se elaboraron planes de desarrollo con orientaciones hacia el sector productivo y social. En el caso del gobierno de Duarte Frutos se elaboró un Plan de Crecimiento con Equidad (2004-2011). En el caso del

24 Estas reformas fueron de orden administrativo, de gestión, legal y de sistemas de informatización. Muchas de las reformas realizadas dentro del Ministerio se llevaron a cabo primeramente a partir de la creación de unidades independientes que dependían directamente del ministro, para luego introducir estas unidades en la estructura de los viceministerios o subsecretarías y direcciones.

25 Ley 4.394/12.

26 El precio pagado por la venta de este excedente de energía hidroeléctrica aumentó de US\$ 120 millones a US\$ 360 millones anuales.

27 Ley 4.758/12.

gobierno de Fernando Lugo se elabora y desarrolla el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013.

Tanto el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) como el MAG experimentaron cambios y reformas institucionales, orientados a brindar un mayor apoyo al sector productivo. En el caso del MIC, se modificaron varias funciones de su Carta Orgánica (2006), se creó la Ventanilla Única de Exportaciones -VUE (2003), la Red de Inversiones y Exportaciones-REDIEX (2004) y el Sistema Único de Apertura de Empresas-SUAE (2006). Al mismo tiempo, se llevaron adelante varios proyectos de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas que culminan en la creación del Viceministerio de MIPYMES (2012). En términos de políticas de incentivos fiscales y de exportación para la industria, se creaba el Régimen para Bienes de Alta Tecnología (2012) y se promulgaba la Ley de la Política Automotriz Nacional (2012).

En el caso del MAG se continuó con el proceso de descentralización, con la creación de SENACSA y SENAVE (2004), como entes reguladores y fiscalizadores de la sanidad y calidad animal y vegetal. El Instituto de Bienestar Rural (IBR) fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el 2004. Otros entes descentralizados creados en este período fueron el Instituto Forestal Nacional (INFONA) en el año 2008 y el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA), en el 2010. En este período, principalmente en el gobierno de Lugo, se multiplicaron programas de apoyo a la agricultura familiar campesina en áreas tales como seguridad alimentaria, incremento de la productividad (suelo y organización), transferencia de tecnología, inclusión de este tipo de agricultura en las cadenas de valor y acceso al financiamiento.

El área social aparecieron los primeros programas de protección social con corresponsabilidades como Tekoporá y Abrazo, entre otros, en el gobierno de Duarte Frutos. Estos programas de transferencias monetarias estaban destinados al combate a la pobreza. En el gobierno de Lugo se extendía significativamente la cobertura de estos programas y se creaba otro denominado Pensión Alimentaria de Adultos Mayores. La creación del Gabinete Social en el gobierno de Lugo facilitó la priorización y coordinación de estos programas. Con la formulación de la Política Pública de Desarrollo Social-PPDS (2010) se otorgó mayor atención y recursos para el área social, tanto de servicios básicos (educación y salud) como para programas focalizados.

Un cambio muy significativo en cuanto a políticas sociales experimentó el Ministerio de Salud en el gobierno de Lugo. Estos cambios se pueden sintetizar de la siguiente manera: i) la introducción de una nueva modalidad

de atención primaria de la salud a través de la creación de las Unidades de Salud Familiar (USF); ii) la gratuidad universal de los servicios públicos de salud y medicamentos; iii) la modernización de la gestión del Ministerio de Salud, especialmente en cuanto a control de insumos y medicamentos; iv) el desarrollo de redes integradas de servicios de salud pública; y v) la creación del Fondo de Equidad para recursos del presupuesto a Consejos Locales y Regionales de Salud.

En el campo educativo, se iniciaron y continuaron programas de la reforma educativa iniciada en los años 90, específicamente programas de fortalecimiento de la Educación Básica (2001-2007), de la Reforma de la Educación Media (2003-2008) y de Educación Básica Bilingüe de adultos y jóvenes (2000-2012) (Elías, 2014). El gobierno de Lugo estableció, en el 2011, un Plan Nacional de Educación 2024 que enfatizaba mayor inclusión social, elevar la calidad de la educación y hacer la reforma de la educación superior, entre sus principales objetivos (Elías, 2014). Además, para el año 2010, se establecía la gratuidad de la educación inicial y de la educación media (Ley 4088/ 10)

5.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

El país experimentaba un crecimiento económico alto y sostenido de 4,6% en promedio anual, entre el 2003 y 2013, dinamizado por el sector primario (7,9%) que fue el principal beneficiario del auge de los precios internacionales de *commodities* en este período. El sector secundario se recuperaba considerablemente (3,2%), mayormente por efecto del aumento del producto agroindustrial (aceiteras y frigoríficos). Los efectos del crecimiento del sector primario también incidieron sobre el sector terciario, principalmente sobre las actividades comerciales y de servicios. De igual manera, el comercio de reexportación volvía a expandirse por la recuperación de las economías de los países vecinos, principalmente el Brasil. El sector terciario creció a un promedio anual de 4,9% entre el 2003 y 2013, superando el estancamiento de la etapa anterior²⁸.

El logro de una estabilidad macroeconómica contribuyó de manera significativa al crecimiento económico de este período. El nivel inflacionario fue controlado, principalmente a partir del 2007, con una caída continua que da como resultado un promedio anual de 6,0% para todo el período²⁹. El balance fiscal fue mayormente superavitario (0,3 %/PIB, promedio anual), lo que contribuyó, en parte, a hacer frente a dos años de recesión

²⁸ Datos del BCP-Cuentas Nacionales.

²⁹ Datos del BCP

económica (2009 y 2012) mediante la adopción de medidas anticíclicas³⁰. Asimismo, se pudo evitar la cesación de pagos de la deuda externa pública en mora y reestructurar la deuda interna pública. De esta forma, el saldo de la deuda externa sobre el PIB se fue reduciendo significativamente, de un 31% en el 2003 a un 7% en el 2013³¹, colocando al país en una situación favorable para acceder a más recursos financieros externos y en mejores condiciones. En términos de las reservas internacionales, se experimentaba un crecimiento gradual y sostenido de las mismas en todo el período, destacándose este incremento entre los años 2009 y 2013 (US\$ 3.860 millones a US\$ 5.871 millones, según cifras del BCP). El coeficiente de reservas internacionales sobre el PIB para los años mencionados fue del 15,5% y de 13,9% para el periodo de diez años (cifras del BCP).

El auge económico de este periodo también se manifiesta en los niveles de inversión pública e inversión extranjera directa. En términos de la inversión pública en infraestructura física, la misma crecía en 1,4% promedio anual en el periodo 2003-2008 y en un 19.4% anual en el período 2009-2013³², lo que reveló la disposición de una mayor cantidad de recursos financieros³³ para este tipo de inversión, como también de una mejora en la gestión del Ministerio de Obras Públicas. La IED se había retraído profundamente a partir de 1999 con flujos menores a US\$ 100 millones anuales, para volver a recuperarse a partir del 2007 y llegar a niveles del orden de los US\$ 600 a 700 millones en el bienio 2011-2012, equivalente a un 2% del PIB³⁴. Esta expansión se debió a dos factores principales: en primer lugar, a la fuerte agro industrialización de los principales commodities de exportación del país (soja, trigo, maíz, ganado); y, en segundo lugar, a la demanda interna de los sectores financiero, de comunicación y transporte.

Los indicadores sociales señalaban una mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población en este período. Así, la tasa de pobreza comenzaba a descender gradualmente en el primer periodo de gobierno (de 49% a 43%) y luego siguió con un descenso más pronunciado durante el segundo período de gobierno (de 43% a 28%). Esta reducción fue también acompañada de un fuerte descenso de la tasa de pobreza extrema y de la

30 Además de sus fondos propios, el gobierno recibió préstamos de organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID y CAF para enfrentar la eventual falta de liquidez del Tesoro en los años recesivos. Datos del MH.

31 De hecho, el saldo anual de la deuda externa en todo el período no fue mayor a US\$ 2.200 millones y recién experimenta un crecimiento importante a partir del 2014 (cifras del BCP).

32 Datos del Ministerio de Hacienda.

33 Aumento de los préstamos internacionales y de los recursos del Tesoro.

34 Datos del BCP.

pobreza rural. De la misma forma, el coeficiente de Gini, indicaba una disminución de la desigualdad de ingresos en este período³⁵.

Esta mejora de los indicadores sociales fue consecuencia de un crecimiento económico sostenido, pero también de un aumento muy importante de los gastos sociales en el PGN, sin precedentes en el período democrático. El promedio anual de gastos sociales sobre el PIB fue de 6,1% y el incremento más pronunciado de estos gastos se registró entre los años 2009 y 2013. Este aumento de los gastos sociales se encontraba igualmente reflejado en el comportamiento de los gastos de salud y educación que se incrementaron notablemente en ese mismo período³⁶.

El buen desempeño económico y social de este período reflejaba tanto un contexto internacional favorable a las materias primas como también la estabilidad macroeconómica alcanzada como resultado de las reformas implementadas y de las políticas sociales aplicadas para reducir la pobreza. Además, la estabilidad política lograda en este decenio permitió que, por primera vez en 60 años, se produjera una alternancia de signo político en el país, con la elección de Fernando Lugo.

Sin embargo, este gobierno no tuvo el pleno apoyo político en el Congreso que con varios intentos de juicio político logró finalmente desalojar a Lugo de la presidencia, en junio del 2012, provocando la suspensión de Paraguay como miembro del Mercosur por la aplicación de la cláusula democrática del bloque regional y el no reconocimiento del nuevo gobierno liderado por el vicepresidente Federico Franco, por parte de la mayoría de los países de América Latina.

6. Crecimiento Económico con Menor Reducción de la Pobreza (2013-2018)

En este período, las tasas anuales de crecimiento económico continuaron siendo relativamente altas, aunque menores que en el decenio anterior. Los indicadores macroeconómicos permanecieron estables, aumentó significativamente el endeudamiento externo y la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad fue mínima o casi inexistente.

La administración Cartes (2013-2018)³⁷ mantuvo las políticas de estabilidad macroeconómica de los últimos diez años y se abocó principalmente a financiar, en forma acelerada, obras de infraestructura física, como tam-

35 Datos de EPH-INE

36 Datos del MH.

37 El Partido Colorado vuelve al gobierno de la mano de un empresario sin militancia política, utilizando así el mecanismo del *outsider* como opción electoral.

bién a implementar una política de fuerte atracción de inversión extranjera. Aunque los gastos sociales se sostuvieron y aumentaron en este período, se frenó una reducción acelerada de la pobreza y de la desigualdad, como había acontecido en el período anterior. Esta administración otorgó mayor preferencia a crear condiciones para aumentar los niveles de inversión privada y pública y generar empleo como un mecanismo que se creyó más adecuado para reducir la pobreza, que la de un incremento mayor de la inversión pública para aumentar la protección social.

6.1 Principales Reformas y Políticas

Durante el gobierno de Horacio Cartes, se mantuvieron los fundamentos macroeconómicos que permitieron mantener la estabilidad fiscal y monetaria como condición para el crecimiento económico y la inversión.

En materia de las finanzas públicas se promulgó de la Ley de Responsabilidad Fiscal (5.098/13) para establecer límites al déficit fiscal, a los gastos corrientes y al aumento salarial del sector público³⁸. Con el objetivo de mejorar las recaudaciones tributarias, el IMAGRO, como modalidad impositiva al sector agropecuario fue reemplazado por el IRAGRO, acompañado de la aplicación del IVA a productos en estado natural.

En el campo monetario, se realizaron reformas de la ley de bancos y financieras de manera a establecer medidas regulatorias para una supervisión basada en riesgos, y adaptándose a las normas internacionales en esta materia (Ley 5.787/16). En el 2018 ciertos aspectos de la carta orgánica del BCP fueron modificados, en referencia a la política monetaria y las funciones de la Superintendencia de Bancos, de manera a fortalecer las diferentes formas de regulación de la intermediación financiera (Ley 6104/18).

En el área de créditos para el desarrollo, se estableció una nueva Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento (BNF) que promueve la modernización de su estructura y operaciones y la profesionalización de sus recursos humanos, al mismo tiempo de otorgar independencia técnica al directorio³⁹ de la entidad (Ley 5.800/17). Por otro lado, la Ley 5.628/16 del Fondo de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAPY), se convirtió en otro instrumento para facilitar el acceso al crédito a agentes económicos que no han tenido el suficiente respaldo para obtener préstamos del sector financiero formal.

38 El déficit fiscal quedó limitado al 1,5% del PIB, excepto en caso de períodos de recesión (hasta 3% del PIB). El aumento de los gastos corrientes no debía superar el 4% anual más inflación. El aumento de los gastos salariales públicos se ajustaba a los aumentos de los salarios del sector privado.

39 Los representantes de gremios empresariales dejaban de participar como miembros del directorio del BNF.

La administración Cartes, a través de la Secretaría Técnica de Planificación, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, basado en tres ejes temáticos: i) reducción de la pobreza y desarrollo social; ii) crecimiento económico inclusivo; e iii) inserción del Paraguay al mundo. Cada uno de estos tres ejes temáticos contaban con cuatro líneas transversales que resultaban en doce estrategias que servían de guía para las políticas públicas del Paraguay 2030.

Uno de los aspectos donde la administración Cartes puso especial atención ha sido el apoyo a un mayor dinamismo del sector privado a través tanto de un incremento sustancial de las obras públicas en infraestructura física y de una fuerte promoción para la atracción de inversión extranjera directa. En el caso de inversión pública para infraestructura física, un primer instrumento de financiamiento fue la emisión creciente de bonos soberanos en el mercado internacional. Un segundo instrumento fue el establecimiento de una ley que permita las Asociaciones Públicas-Privadas (Ley 5.102/13), siendo la modalidad de concesiones de obras públicas «llave en mano», el tercer instrumento financiero utilizado (5.074/13). Sin embargo, las modalidades de APP y de «llave en mano», no concitaron mayormente el interés del sector privado, sino a finales de este período de gobierno.

En el caso de la inversión extranjera, se realizaron misiones al exterior para «vender al Paraguay» y al mismo tiempo, se recibieron misiones empresariales de países de la región. A pesar del fin del super ciclo de los commodities y de la inversión que ella trajo consigo a países de América Latina, en el Paraguay se pudo alcanzar, hacia finales de este gobierno, flujos de inversión externa similares al promedio obtenido por el gobierno anterior y en nuevos sectores de la economía.

En el campo social, esta administración sostuvo y aumentó la cobertura de los programas focalizados destinados a la reducción de la pobreza. Sin embargo, en el área de la salud se produjo un retroceso en recursos presupuestarios hacia la Atención Primaria de la Salud (APS) y apenas se incrementó el número de las Unidades de Salud Familiar (USFs). Esta administración dio mayor énfasis a la inversión en instalaciones hospitalarias y equipamientos. En el área de Educación se promulgó primeramente la Ley de Educación Superior (4.995/13) como resultado del proceso iniciado sobre la educación universitaria por el gobierno anterior. De la misma forma se estableció la Ley de Educación Inclusiva (5136/13) para educandos con necesidades especiales. Finalmente, se promulgó la nueva Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (Ley 5749/17) que reestructuraba las funciones y direcciones de este Ministerio y establecía consejos consultivos sobre diversos temas que atañen a la Educación.

6.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

En este período se desaceleraba el crecimiento económico (4,1%) por la finalización del super ciclo de los commodities. De hecho, el sector agropecuario mostraba una importante reducción de su tasa de crecimiento (3,1%) frente a los otros sectores. Se observó una recuperación del crecimiento en el sector secundario (4,0%) y el sector terciario mantuvo el mismo dinamismo (4,2%) que en el período anterior⁴⁰.

La tasa de inflación experimentaba una disminución importante (3,8%) como resultado de seguir aplicando la política monetaria de las metas de inflación por parte del BCP, contribuyendo a una continuidad de la estabilidad macroeconómica.

A diferencia del período anterior, el balance fiscal de la administración Cartes mostraba déficits continuos, con un promedio anual de -1.6% / PIB, ligeramente superior a lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal⁴¹.

En comparación al gobierno anterior (2008-2013), el endeudamiento externo del país se incrementó en forma significativa, principalmente en los últimos años de este periodo (14,2 y 15,7% / PIB) como resultado de una fuerte política de emisión de bonos soberanos para la financiación, predominantemente, de obras de infraestructura física. Por su lado, las reservas internacionales también aumentaron en forma importante en este periodo, en parte como resultado de un mayor endeudamiento externo (18,8%/PIB promedio anual)⁴².

A diferencia de los gobiernos de Duarte Frutos y de Lugo, la tasa de pobreza en el período de la administración Cartes disminuía apenas dos puntos porcentuales como promedio anual a partir del 2013 (26,7%), resultado similar obtenido en cuanto a la tasa de pobreza extrema (5,2%) y tasa de pobreza rural (37,1%). A pesar de un crecimiento anual promedio del 4,1%, se observaba un estancamiento de la reducción de la pobreza en el país. Por su parte, el coeficiente de desigualdad de ingresos se mantuvo, también, en el mismo rango obtenido al finalizar el gobierno anterior (0,48)⁴³.

Mientras que un aumento del gasto social (de 8,6%/PIB a 9,3%/PIB) explicaba, en parte, el freno al incremento de las tasas de pobreza. En el caso de la salud pública hubo un leve aumento de gastos (3,2%/PIB), y en el

40 Datos del BCP-Cuentas Nacionales.

41 Datos del MH.

42 Datos del BCP.

43 Datos de EPH-INE.

área de educación, los gastos se mantuvieron al mismo nivel que en los últimos años del gobierno anterior (3,1%/PIB)⁴⁴.

Aun cuando los indicadores económicos y sociales de este período se mostraron como satisfactorios, se asistió a un deterioro de las condiciones político-institucionales del país. Esto se puso de manifiesto cuando el Poder Ejecutivo se embarcó en un manejo discrecional de los poderes judicial y legislativo que resultó lesivo a la independencia de los mismos (Abente 2019). El momento más crítico de este proceso tuvo lugar en marzo del 2017 con el intento de enmienda constitucional para la reelección presidencial, que enfrentó a la ciudadanía con el Congreso Nacional⁴⁵. El mismo sector político que promoviera la elección de un empresario a la presidencia de la república, terminó abandonando la figura del *outsider* como opción electoral para el 2018, para dar lugar, nuevamente, a la candidatura de un militante político⁴⁶.

7. Recesión Económica y Pandemia (2018-2020)

La gestión del gobierno actual ha tenido que enfrentar adversidades como los efectos climáticos sobre el sector agropecuario y agroindustrial y la pandemia del COVID 19 con sus consecuencias negativas sobre las actividades económicas. A esto se han sumado acontecimientos que han debilitado su poder político y de gobernabilidad.

Las medidas adoptadas para hacer frente a estas adversidades obligaron al desequilibrio de las finanzas públicas y a un aumento importante de la deuda externa pública. No obstante, el gobierno actual ha realizado esfuerzos para reestablecer la disciplina fiscal y los fundamentos macroeconómicos⁴⁷. Asimismo, ha aumentado el gasto social para aliviar los efectos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables de la población.

7.1 Principales Reformas y Políticas

En tres años de gobierno de la administración Abdo Benítez, varias han sido las reformas realizadas en el sector fiscal, de manera a hacer frente a la recesión económica y los efectos de la pandemia, como también a la racionalización del gasto público y el aumento de las recaudaciones.

44 Datos del MH.

45 Este enfrentamiento terminó con la quema parcial del edificio del Congreso y el asalto al local del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), principal de oposición, y la muerte de un dirigente juvenil de ese partido.

46 Mario Abdo Benítez, elegido presidente de la República para el período 2018-2023, fue Senador de la Nación en el período 2013-2018.

47 Las calificadoras de riesgo mantienen su calificación para el Paraguay a un nivel inmediato anterior al grado de inversión.

La primera reforma realizada ha sido la tributaria (Ley 6.380/19) que ha tenido el objetivo de simplificar los procedimientos de pago de tributo y eliminar fugas impositivas. Los principales cambios de esta ley se resumen en: i) unificación de los diversos impuestos a la renta empresarial; ii) exigencia de contabilidad a todos los establecimientos agropecuarios y disminución de deducciones de este sector; iii) creación del impuesto a los dividendos; iv) creación de sistemas simplificados de impuestos a la renta para MIPYMES; v) eliminación de la devolución del IVA agropecuario como crédito tributario.

En términos de la deuda externa pública creciente, este gobierno presentó al Congreso, y fue aprobada por el mismo, la Ley de Administración de Pasivos (Ley 6.683/20) que otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para el manejo de contratación de nuevas deudas y refinanciación de deudas existentes. En definitivas, esta ley otorga grados de libertad al Ministerio de Hacienda para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.

Asimismo, el gobierno ha presentado otros tres proyectos de leyes que tienen relación con las finanzas públicas. El primero de ellos consiste en modificaciones de la ley de compras públicas de manera a obtener mayor transparencia, más competencia y menores costos para las contrataciones del Estado. El segundo proyecto, de carácter más estructural, es la ley del servicio civil que apunta, entre otras cosas, a establecer una escala salarial del funcionariado público en base a la responsabilidad y la meritocracia y al ingreso a la función pública mediante concursos públicos. El tercer proyecto de ley es una modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal consistente en: i) convergencia del déficit fiscal de 1,5% para el 2024⁴⁸; ii) adecuación del déficit fiscal a un tope de endeudamiento público; iii) reducción del tope de aumento de los gastos corrientes a un rango menor; iv) reajuste salarial público solo al aumento del salario mínimo, a partir del 2025; y v) el tope de la deuda del pública en un 40% del PIB.

Como propósito de una mayor transparencia tributaria el Ejecutivo logró la aprobación de cuatro leyes importantes como la eliminación de sociedades anónimas al portador, la eliminación del secreto bancario con fines tributarios y otras complementarias. Todas estas leyes se inscriben dentro de las medidas para la prevención del lavado de dinero⁴⁹.

48 En el 2019 se había aplicado la cláusula coyuntural de suba del déficit fiscal de 1.5 a 3% del PIB por una ralentización de la economía. En el 2020 y ante la recesión provocada por la pandemia, el Ejecutivo solicitó aumentar el déficit fiscal al 7% del PIB en ese mismo año y 4% en el 2021.

49 Ley 6399/19, Ley 6656/20, Ley 6657/20, Ley 6446/20

Para hacer frente a la pandemia, la administración gubernamental actuó en forma rápida para obtener un apoyo financiero de alrededor de US\$ 1.600 millones en bonos internacionales y préstamos. Este apoyo fue canalizado a través de la Ley de Emergencia Sanitaria (Ley 6.524/2020) que consistió en tres componentes principales: i) gastos de funcionamiento del Estado ante la caída de la recaudación tributaria; ii) fortalecimiento del sistema de salud (compra de insumos y medicamentos, infraestructura sanitaria y personal); y iii) gastos de protección de social dirigidos a subsidios de los trabajadores formales e informales, apoyo financiero a las Mipymes y subsidio a los usuarios de servicios públicos (energía y agua).

También se adoptaron medidas de política monetaria y crediticia para aliviar los efectos de la recesión del 2019 y de la pandemia en el 2020. En términos de implementar una política monetaria expansiva, en el 2019, el BCP decidió reducir la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 100 puntos básicos en un período de siete meses. Esta reducción de la TPM ha sido de 300 puntos básicos en tres meses del 2020. Como parte de esta política expansiva, el BCP decidió, asimismo, reducir los encajes legales en moneda nacional y extranjera para dotar de mayor liquidez a las entidades financieras y facilitar más fondos para créditos.

En términos de apoyo financiero y crediticio al sector agrícola afectado por la sequía en el 2019, el BCP toma determinaciones para favorecer la reestructuración financiera de los pequeños y medianos productores y reducir la clasificación de riesgos para la agricultura empresarial.

En el caso de la banca pública, el BNF facilitó una serie de líneas de créditos para Mipymes (sectores urbano y rural) y de financiamiento al Fondo de Garantías de Mipymes (FOGAPY). Igualmente, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), proveyó de financiamientos especiales a los pequeños productores agrícolas afectados por la sequía (2019) y la pandemia (2020).

Otra de las medidas adoptadas ante la recesión económica de los años 2019 y 2020, ha sido el incremento de la inversión pública en infraestructura física, como política anticíclica, en el contexto de flexibilización de las reglas fiscales⁵⁰. Solo para el año 2019, se invirtieron US\$ 1.139 millones en obras de infraestructura, un 36% más que en el 2018, siendo el monto invertido en 2020 de US\$ 1.294 millones.

Mas allá del presupuesto extraordinario para la salud y programas de protección social para hacer frente a la pandemia, el gobierno actual ha aumentado los gastos en programas focalizados de combate a la pobreza,

⁵⁰ Aprobación legislativa para aumentar el déficit fiscal al 3% del PIB en el 2019 y al 7% en el 2020.

principalmente de pensión alimentaria. En el área de salud, igualmente se propuso dar mayor prioridad a la atención primaria de la salud proponiendo la creación de 402 USFs para el 2023, pretendiendo aumentar así la cobertura al 65%⁵¹.

7.2 Comportamiento de los indicadores económicos y sociales

Los dos últimos años han sido de recesión económica a causa del cambio climático que ha afectado principalmente al sector primario y secundario (2019) y de la pandemia que afectó fuertemente al sector terciario (2020). El promedio de crecimiento de estos dos últimos años fue negativo (-0,5%) El sector agropecuario y agroindustrial que había sido afectado por el factor climático en el 2019, tiene una recuperación significativa en el 2020, especialmente el sector primario (7,1%), con un aumento considerable del volumen de producción. Esta recuperación del sector primario permitió que la caída del PIB en el 2020 haya sido solo de -0,6%, la menor en toda la región de América del Sur⁵².

En términos macroeconómicos, la tasa inflacionaria continuó su tendencia a la baja (-2,5% promedio anual) debido tanto a la política de metas de inflación como por la caída de la demanda interna⁵³. Mientras que el déficit fiscal llegó a niveles históricamente altos (-5,2%/PIB) promedio anual) debido a la implementación de políticas fiscales expansivas y anticíclicas para hacer frente tanto al cambio climático como a la pandemia. Uno de los instrumentos utilizados para la adopción de estas medidas fue la inversión pública en infraestructura física que tuvo un incremento del 3,3%/PIB promedio anual⁵⁴.

Por su parte la deuda externa pública también aumentó significativamente de 18,7% /PIB en el 2019, a 29,1%/PIB en el 2020. Este aumento se ha debido, principalmente, a una fuerte emisión de bonos soberanos y contratación de préstamos internacionales para aplacar los efectos de la pandemia (salud, protección social, gastos corrientes del Estado). Las reservas internacionales también se incrementaron (de 19,8% a 29,6%/PIB) en este período como consecuencia del fuerte endeudamiento externo⁵⁵.

En relación con los indicadores sociales, la tasa de pobreza se ha incrementado en 3 puntos porcentuales en el 2020 (27% según EPH-INE) como efecto de la pandemia, mientras que la tasa de pobreza extrema y rural se

51 Entre el 2018 y 2020 este aumento fue solo del 6%, pasando de 804 a 852 USFs.

52 Datos del BCP- Cuentas Nacionales.

53 Datos del BCP

54 Datos del MH

55 Datos del BCP

han mantenido en el mismo nivel, al igual que el coeficiente que mide la desigualdad de ingresos. A diferencia de la administración anterior, los gastos sociales han tenido un aumento importante en los dos últimos años. Este aumento se ha debido en parte a la mayor atención que ha prestado el gobierno actual a este tipo de gastos. Pero también, y principalmente, a contrarrestar los efectos nocivos de la pandemia sobre los sectores vulnerables de la población. Esto se refleja en los aumentos de gastos de salud (3,8%/PIB promedio anual) y educación (3.5%/PIB promedio anual) y en un incremento importante de los gastos de protección social (3,8%/PIB promedio anual)⁵⁶.

8. Conclusiones

La etapa democrática que se inició en 1989 experimentó, en primer lugar, el repunte de la economía nacional, durante la primera década y un crecimiento económico sostenido entre el 2003 y el 2018. Este desempeño económico fue resultado tanto de condiciones económicas externas favorables como de la implementación de dos olas de reformas institucionales y de políticas económicas. No obstante, hubo momentos recesivos. El primero de ellos (1999-2003) como consecuencia de la crisis asiática cuyos efectos se transmitieron al Paraguay a través de las crisis económicas de los países vecinos. El segundo de ellos es el momento actual resultado de efectos climáticos adversos y la pandemia del COVID 19.

En el período 1989-1998, una primera generación de reformas apuntó a un reordenamiento tributario y arancelario para incrementar los niveles de recaudación del Estado. Por otro lado, se imponía una reforma de la política monetaria y del sector financiero como a la creación del mercado de valores. La firma del Tratado del Mercosur y el ingreso del Paraguay a la OMC alentaron a políticas de promoción de exportaciones e inversiones para el sector productivo.

En el período 2003-2018, la economía se vio favorecida por un incremento importante de los precios internacionales de la materia prima, de la productividad de nuestros principales *commodities* y de la segunda generación de reformas que llevó a una estabilización macroeconómica y al fortalecimiento institucional de los entes encargados de la política económica (MH y BCP).

El sector agropecuario fue determinante tanto para explicar los momentos de auge económico como para morigerar los efectos negativos de los

⁵⁶ Datos del MH. Los gastos de protección social han sido destinados tanto a segmentos vulnerables de la población del sector contributivo (formal) como no contributivo (informal).

períodos de recesión económica. El sector secundario mostró un mayor dinamismo en esta etapa, como resultado de un crecimiento importante de la agroindustria. El sector terciario, con un peso también determinante sobre la economía doméstica, fue menos resiliente a las etapas recesivas y, por lo tanto, con menor capacidad de mitigar sus efectos adversos.

Un dato interesante es el comportamiento del PIB per cápita en esta etapa. Como país de ingresos bajos, con un PIB per cápita de US\$ 1.662 en el período 1989-1998, el Paraguay se convierte en un país de ingresos medio-altos en el período 2014-2018, con un PIB per cápita de US\$ 5.628 (Tabla 1). Ello ha sido el resultado tanto de un crecimiento sostenido del PIB y de una reducción constante de la tasa de crecimiento demográfico.

El desempeño de indicadores tales como la inflación, el balance fiscal y la deuda externa muestran una importante estabilidad macroeconómica a lo largo de toda la etapa. Es interesante señalar que se produce un incremento significativo de la inversión pública y de los gastos sociales a partir de fines de la primera década de este milenio. Sin embargo, aún queda una brecha muy importante por cerrar tanto en términos de conectividad interna como de reducción de la pobreza, la desigualdad y de políticas de protección social.

Tabla 1: Desempeño Económico y Social (promedio por periodos)

Variables	Promedio 1989-1998	Promedio 1999-2003	Promedio 2004-2013	Promedio 2014-2018	Promedio 2019-2020
Tasa de crecimiento del PIB Real (%)	3,9	-0,2	4,6	4,1	-0,5
PIB per cápita (US\$)	1.661,7	1.526,8	3.722,7	5.628,2	5.193,1
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (%)	5,9	-8,2	143,8	51,1	-7,2
Tasa de crecimiento poblacional anual (%)	ND	2,5	1,6	1,5	1,4
Tasa de crecimiento del sector primario (%)	4,4	3,7	7,9	3,1	4,0
Tasa de crecimiento del sector secundario (%)	3,5	-2,7	3,2	4,0	-2,6
Tasa de crecimiento del sector terciario (%)	3,9	0,3	4,9	4,2	1,0

Variables	Promedio 1989-1998	Promedio 1999-2003	Promedio 2004-2013	Promedio 2014-2018	Promedio 2019-2020
Inflación anual (%)	18,0	9,3	6,0	3,8	2,5
Inversión Pública/ PIB (%)	1,7	2,6	1,9	2,0	3,2
Balance Fiscal en Gs/PIB (%)	0,4	-1,9	0,3	-1,6	-5,2
Deuda Externa en USD/PIB (%)	15,3	28,2	11,7	11,0	24,0
RIN/PIB (%)	10,8	10,0	13,9	18,2	23,2
Tasa de Pobreza total por año (%)	40,5	47,9	41,0	26,7	25,2
Tasa de pobreza extrema por año (%)	12,0	12,9	10,6	5,2	3,9
Tasa de pobreza rural por año (%)	54,6	61,7	51,8	37,1	33,7
Coefficiente de Gini de ingreso anual	0,54	0,55	0,51	0,48	0,45
Gastos Sociales/ PIB (%)	N/D	N/D	6,1	8,9	11,1
Gastos en Salud/ PIB (%)	N/D	N/D	2,1	3,2	3,8
Gastos en Educación/PIB (%)	N/D	N/D	2,7	3,1	3,5

Fuentes: Estadísticas del Banco Central del Paraguay (BCP), del Ministerio de Hacienda (MH) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Año Base 2014 para el PIB.

En la etapa democrática, se ha avanzado en términos de reformas económicas y sociales y se ha contado con condiciones internas y externas favorables a un crecimiento económico sostenido en los últimos 20 años. Este crecimiento económico ha contribuido a un incremento importante de las exportaciones y de la inversión privada. Además, este crecimiento económico sumado a la expansión de los gastos sociales, favorecieron a la reducción de la pobreza.

A pesar de los esfuerzos realizados por las diferentes administraciones de gobierno, persisten problemas estructurales que deben seguir siendo abordados. El primero de ellos es el bajo grado de diversificación de la economía que hace que tanto el crecimiento como las oportunidades de orden económico dependan considerablemente del factor climático. El segundo problema consiste justamente en la relativa sostenibilidad de una economía de base agraria ante una destrucción sistemática de las condiciones

medioambientales. El tercer problema es la escasa contribución del modelo económico actual para la reducción de la desigualdad de ingresos y recursos. Finalmente, un Estado con limitados recursos financieros y con bajo nivel de institucionalidad constituye un problema estructural no menos importante.

Bibliografía

Abente Brun, D. (2019). *La Democracia del Desencanto*. El Lector- ABC Color. Serie: 30 años de la Democracia. Asunción.

Birch, M. (2011). «Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático». En: Masi, F. y D. Borda (eds.) *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. CADEP-Tinker Foundation. Asunción.

Borda, Dionisio (2007). «Paraguay: resultados de las reformas 2003-2005 y sus perspectivas». Serie Estudios e Informes Especiales N° 18. CEPAL. Santiago de Chile.

Borda, D. y M. Caballero (2020). *Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay*. CADEP- CONACYT-PROCIENCIA. Asunción.

Borda, D. y F. Masi (2011). «Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay». En F. Masi y D. Borda (eds.) *Economía y Estado en Paraguay 1870-2010*. CADEP-Tinker Foundation. Asunción.

Borda, D. y F. Masi (1998) *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en Paraguay en los años noventa*. CIDSEP-Universidad Católica. Asunción.

Elías, R. (2014). «La Reforma Educativa Paraguaya: Base Conceptual, Políticas, Planes y Programas». Paraguay Debate-Instituto Desarrollo. <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/08/01-10-2015-14-44-23-288717650.pdf>

Lovera, R. (2000). «Empresas Privatizadas en Paraguay: Breve Reseña». En F. Masi (ed.) *Privatización en América Latina y en Paraguay*. CADEP-AECID. Asunción.

Masi, F. (2001). « El caso paraguayo ». En : D. Chudnovsky and A. Lopez (eds.) *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Red Mercosur –Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires.

Miedo, consolidación del crimen organizado y narcopolítica:

Derivaciones de la política de (in) seguridad en Paraguay 2000–2022

Recibido: 12 de octubre de 2022

Aceptado: 20 de diciembre de 2022

Resumen: Este artículo examina las situaciones, acciones u omisiones de la política criminal de los últimos 20 años, que contribuyeron a la actual configuración de la seguridad en Paraguay caracterizada por realidades contradictorias, ya que mientras desciende sostenidamente la tasa de homicidios, se registran aumentos de la actividad del crimen organizado. Las reformas institucionales del sistema de justicia iniciadas en el 2000, que pretendían modificar prácticas en la gestión del conflicto penal, no alcanzaron a dos organismos claves para el abordaje de la inseguridad: La Policía Nacional y el sistema penitenciario, que siguen capturadas y al servicio de sus élites corruptas. Mientras, la población continúa siendo la más temerosa de Latinoamérica y es cada vez más visible la conexión del poder político con el narcotráfico, con parlamentarios y autoridades municipales procesados y encarcelados; en tanto que, dos facciones carcelarias disputan la hegemonía y el cogobierno al interior de las prisiones, el Primer Comando de la Capital (PCC) y el Clan Rotela, desde donde planifican y dirigen sus negocios.

Palabras clave: Inseguridad en Paraguay, miedo al delito, crimen organizado, narcopolítica.

Juan A. Martens

Doctor y Máster en Criminología, Política Criminal y de Seguridad por la Universidad de Barcelona-España. Máster en Garantismo Penal y Derecho Procesal por la Universidad Nacional de Pilar (UNP). Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Investigador Categorizado Nivel II, en el PRONII-Conacyt. Investigador asistente de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA-UNP). Coordinó y publicó en 2019, *Topáke Violencia Nórtepe*; *Atlas de Violencia e Inseguridad*, en 2018; *Desafíos al Desarrollo en Contexto de Grupos Armados*, en 2020, y *Entre el terror y la acumulación social del miedo: Gobernanza criminal en tres ciudades fronterizas de Paraguay con Argentina y Brasil*, en 2022.

Abstract: This article examines the situations, actions, or omissions of the criminal policy of the last 20 years, which have contributed to the current configuration of security in Paraguay characterized by contradictory realities, since while the homicide rate steadily decreases, there are increases in the organized crime activity. The institutional reforms of the justice system that began in 2000, which sought to modify practices in the management of criminal conflicts, did not reach two key agencies for addressing insecurity: the National Police and the penitentiary system, which are still captured and in service. from their corrupt elites. Meanwhile, the population continues to be the most fearful in Latin America and the connection of political power with drug trafficking is increasingly visible, with parliamentarians and municipal authorities prosecuted and imprisoned; meanwhile, two prison factions dispute hegemony and co-government inside the prisons, the First Command of the Capital (PCC) and the Rotela Clan, from where they plan and run their businesses.

Keywords: Insecurity in Paraguay, fear of crime, organized crime, narcopolitics.



Introducción

Ese artículo reflexiona sobre las situaciones, acciones y omisiones que permitieron la actual configuración de la seguridad en Paraguay, cuyas características presentan realidades contradictorias, aunque el miedo al delito y la sensación creciente del aumento de la delincuencia sea constante en los últimos años.

El análisis académico de la situación de la seguridad exige la distinción entre la dimensión objetiva y subjetiva del fenómeno, si bien el sentido común y la imagen que se proyecta en los medios de comunicación se base casi exclusivamente en el segundo aspecto, es decir, en la sensación de inseguridad construida en base a prejuicios y estereotipos sobre el delito y el delincuente, sobredimensionando a algunos y ocultando a otros.

Vista desde algunos indicadores como la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, la seguridad fue acrecentándose en los últimos 20 años, pasando de 26, en el 2002 a 6,83 en el 2022, es decir, se produjo una disminución del 73% de la violencia letal, en este periodo. Sin embargo, esta situación no es percibida por la población, ya que el 97% manifestó su creencia en el aumento de la delincuencia, según la última Encuesta Nacional de Victimización publicada en 2017 (Martens, Molinas, Ramos, & Orrego, 2018).

¿Cuáles son los factores que llevan a las personas a sostener que estamos cada vez más inseguros? ¿A qué delitos se refieren cuando afirman que hubo un aumento sustancial de la delincuencia?; y finalmente, ¿qué medi-

das se adoptaron en los últimos años para el abordaje de la problemática y con qué efectividad?

La respuesta es compleja y multidimensional por lo que se ensayan hipótesis explicativas que incluyen la combinación de distintas categorías analíticas, construidas con informaciones producidas al menos desde el 2000, con diversas estrategias metodológicas, tanto cualitativas como cuantitativas, y con enfoque etnográfico, incluyendo trabajos de campos en variados escenarios y lugares, aunque especialmente en el sistema penitenciario, los territorios limítrofes con Brasil y Argentina, tanto en fronteras seca como húmeda, así como en zonas periféricas del gran Asunción y de otras capitales departamentales (Hammersley y Atkinson, 2022).

Las interlocuciones en estos territorios se realizan a través de observaciones, algunas de las cuales fueron totales, conversaciones informales, entrevistas con actores estatales entre los que destacan miembros de la Policía Nacional, del Ministerio Público y el Poder Judicial, especialmente fiscales y jueces y juezas. Con algunos de estos se establecieron relaciones de confianza y cooperación académica y profesional que ayudan a mantener el vínculo. Por otro lado, la interacción e intercambio de información es permanente con pobladores y actores del sistema económico formal e informal, sea legal o no, en los territorios analizados, a través de visitas sistemáticas a los mismos y de comunicaciones mediadas por la tecnología. Al tratarse de trabajos realizados en contextos de violencia, narcotráfico, relaciones de género y poder desiguales, y marcada violencia estructural, la producción de información presentó constantes desafíos sobre los que hubo que ir tomando decisiones y asumir posturas políticas y éticas con base a reflexiones teóricas epistémicas procurando el establecimiento de contactos dignos con el otro en territorios marcados por el miedo y/o el terror (de Marinis, 2019; Ossola, 2013; Zavala Caudillo, 2014).

Respecto al sistema penitenciario, se realizan visitas institucionales como informales, al menos dos veces al año, a alguna penitenciaria regional o nacional, aunque se mantiene vínculo permanente, a través de conversaciones telemáticas semanales y/o diarias, con personas privadas de libertad, en régimen de prisión preventiva o condenada, algunas de las cuales llevan más de 20 años de encierro. De esta manera, se acopia información sobre las dinámicas de funcionamiento y redes de poder que operan en las cárceles. La postura política epistémica que se asume en el relacionamiento con los interlocutores es la búsqueda de relaciones de horizontalidad en la producción de conocimientos, aunque siempre conscientes del poder que implica la academia institucionalizada. Por periodos, las interlocuciones son diarias y sobre distintos temas, que van desde conversaciones sobre

un hecho mediático a análisis normativos. Es frecuente la consulta sobre aplicaciones de la ley penal (Reygadas, 2014).

Para dar cuenta de la amplitud y variedad de los escenarios estudiados en estos años se citan las siguientes ciudades o territorios donde se desarrollaron algunas de las estrategias de producción de información mencionadas. En la Región Occidental: Filadelfia, Neuland y Loma Plata en el Chaco Central; Carmelo Peralta en el Alto Paraguay, con su ciudad gemela del lado brasileño Porto Murtinho. En tanto que, en la Región Oriental: en la frontera paraguayo-brasileña, Bella Vista Norte, Pedro Juan Caballero, Zanga Pytã, Capitán Bado, y Saltos del Guairá sobre la línea de frontera seca; también Saltos del Guairá, Ciudad del Este y Presidente Franco, en la divisa húmeda. En la frontera paraguayo-argentina, Pilar, Alberdi y Nanawa. Así mismo, algunas ciudades adquieren relevancia en el análisis que se viene haciendo sobre la seguridad y economías ilícitas por lo que también se visitan periódicamente. Entre estas destacan Curuguaty y otros distritos de Canindeyú; Mariano Roque Alonso, Villa Hayes, Fernando de la Mora, algunas de Concepción y otros territorios de cultivo y producción de marihuana.

Es un desafío permanente el análisis de los fenómenos observados desde perspectivas analíticas que superen el eurocentrismo, reconociendo la particularidad de las relaciones socioeconómicas y de poder que determinan las estructuras en las sociedades latinoamericanas, si bien los marcos teóricos de autores considerados críticos son necesarios para entender los entramados locales, a pesar de fundarse en reflexiones que parten de otros contextos.

Es particularmente útil la idea de gestión de ilegalismos expuesta por Foucault (2002), en donde sostiene que el sistema penal no va más allá de la persecución de algunas conductas prohibidas y la tolerancia de otras, debido a la mediación de factores políticos, sociales y económicos históricos. Esta idea es coherente con uno de los principales rasgos del proceso de criminalización secundaria al que se denomina selectividad punitiva. Es decir, de la gran cantidad de delitos que ocurre diariamente, se escoge solo algunos para abordarlo institucionalmente a través de los sistemas de seguridad y justicia (Zaffaroni, 2009), y de entre los autores solo a los que están sometidos a la *sujeción criminal* (Misse, 2017b)¹. De este modo, esta selección recae particularmente sobre un tipo de persona conforme a prejuicios históricamente asociados a las más vulnerabilizadas; están alen-

¹ Para Misse (2017b) la *sujeción criminal* es el proceso social a través del cual son seleccionados preventivamente los supuestos sujetos que compondrán un tipo social cuyo carácter es socialmente considerado como «propenso a cometer un delito».

tadas desde medios de comunicación monopolizados, materializando de este modo un ejercicio del poder punitivo bélico abisalmente selectivo, con encarcelamientos en masa y altas letalidades policiales, que impactan en hombres jóvenes, empobrecidos, de barrios periféricos, mulatos o negros, contruidos como parias sociales, frente a lo cual los poderes públicos no hacen más que contribuir por acción u omisión (Dias dos Santos, 2020).

En las siguientes cinco categorías se analizan aspectos de la seguridad en los últimos 20 años: 1) Policía y política de seguridad militarizadas; 2) Menos homicidios, pero alta sensación de inseguridad; 3) De centro de cultivo de marihuana a distribución internacional de cocaína; 4) Faccionalización del sistema penitenciario, y 5) Narcopolítica.

Policía y política de seguridad militarizadas

A pesar de algunos parches legislativos, en estos poco más de 30 años de transición democrática, la Policía Nacional no logró deshacerse de su herencia autoritaria y militarizada como cuando funcionaba como Policía de la Capital al servicio del dictador Alfredo Stroessner. Los ascensos y promociones no dependen de los méritos, sino de los años de servicio; no es posible hacer carrera en cuerpos especializados como prevención, represión e inteligencia, sino que la permanencia en los mismos está supeditada a voluntades e intereses de los jefes de turno; los traslados y las designaciones geográficas dependen más del cuánto puede pagar el postulante antes que el perfil y las necesidades a cubrir.

Lo único novedoso en cuanto a la estructura policial establecida en la Ley Orgánica, Ley N° 222, de 25 de junio de 1993, promulgada solo cuatro años después de la caída de la dictadura stronista, es la creación de un solo cuerpo en todo el país, a cuya cabeza se encuentra un comandante. Es la misma policía stronista que, sin ningún tipo de capacitación previa, se convirtió en la Policía Nacional de Paraguay, por lo que hubo una traslación directa de sus peores vicios: Torturas, desapariciones, corrupción, tratos crueles, inhumanos y degradantes (Martens, 2009). En 2016, con la Ley N° 5757, de 16 de noviembre se actualizaron algunos artículos, pero sin apuntar a modificaciones estructurales. El último intento legislativo de modificación estructural de la Policía se presentó en mayo de 2019, a iniciativa del presidente Mario Abdo Benítez (2018-2023), pero encontró férrea oposición en el cuerpo policial y comisarios retirados, quienes actuaron de vocero. El ministro del interior, Juan Ernesto Villamayor, había explicado que apuntaba a «la efectividad del departamento de Asuntos Internos de la Policía, así como la necesidad de garantizar la independencia de los tribunales policiales, ajustar la dependencia de la unidad de contra-

inteligencia, y el estudio adecuado del sistema de ascensos» (IP Paraguay, 2019). Ciertamente, una de las grandes razones de la impunidad de la corrupción policial es la ineficacia de su departamento de asuntos internos.

Con relación a la política de seguridad, en todo el periodo de análisis, se caracterizó por su tono emocional, con decisiones sustentadas en la percepción del creciente aumento de la inseguridad, decantándose hacia la mano dura y militarización, traducida en el endurecimiento de marcos penales, constantes operativos militares, y finalmente, la militarización permanente de territorios específicos.

Tal como explica Carvallo (2018), tras una breve temporada de discurso de desmilitarización postdictadura, el gobierno de Duarte Frutos (2003-2008), de manera simbólica marcó la reafirmación del poder e impunidad militar, que cada vez más fue consolidándose hasta producir la modificación de la Ley de Seguridad Interna, permitiendo la participación castrense en tareas de seguridad interna, a pesar de la prohibición constitucional.

Sin embargo, el exobispo Fernando Lugo (2008-2012), de discurso progresista, pero práctica conservadora en cuanto a la seguridad, impulsó la remilitarización del país con la excusa de luchar contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) (Carvallo, 2018). De este modo, decretó varios estados de excepción, autorizó al menos cinco operativos policiales-militares, tanto en la Región Oriental como en la Occidental, entre 2009 y 2011 (Carvallo, 2018); y entrenó y equipó con fusiles y técnicos colombianos a la Policía Nacional (Martens, 2009).

La institucionalización de la militarización no se dio sino hasta en 2013, con el establecimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), un cuerpo híbrido entre policías, militares y agentes de la Secretaría Nacional Anti-drogas (SENAD), reglamentado por el Decreto N°, 103 de 2013, «por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en operativos de defensa interna, en los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay», firmado por Horacio Cartes (2013-2018).

Al menos desde mediados del 2000, la existencia del EPP, un grupo con características proto insurgente (Martens, 2017a), fue utilizada como un mal cósmico que justifica la militarización y el endurecimiento punitivo, que se tradujo en aumento de penas y la creación de nuevos tipos penales, aunque este proceso esté más vinculado a la protección de intereses fácticos, políticos y económicos, a través del disciplinamiento social, así como la reinversión y mantenimiento de las Fuerzas Armadas como interlocutora en la gestión de la seguridad interna del país (Martens, 2022).

Las militarizaciones de la política de seguridad que se sucedieron desde la apertura democrática, en 1989, en una primera etapa, adoptaron la figura del Estado de excepción, para luego extenderse a la presencia permanente de las fuerzas en los territorios. El primero de estos se declaró en 2000, por el entonces presidente Luis Ángel González Macchi (1999-2003) por Decreto N° 8772, de 19 de mayo, y el último bajo el mandato de Fernando Lugo, por Ley N° 4473, de 10 de octubre de 2011. En estos estados de excepción declarados, si bien se alegaron grave conmoción interna, los hechos que motivaron no constituían más que cuestiones puntuales de delitos comunes e incluso manifestaciones de protesta que adquirieron impacto mediático, ya sea por la forma en que ocurrieron o los actores involucrados (Martens, 2022).

Tal como era de esperarse, esta profundización de la militarización y del endurecimiento penal no significó la reducción del miedo al delito, ni de los niveles de violencia e inseguridad (Martens, 2017b), ni la actividad del crimen organizado, sino que complejizó algunos escenarios como el sistema penitenciario ya que implicó el crecimiento sustancial de la población en prisión y el inicio del cogobierno penitenciario entre Estado y facciones criminales; aumentó la violencia y letalidad policiales y la desconfianza ciudadana hacia las fuerzas de seguridad y justicia (Martens, Molinas, Ramos, & Orrego, 2018).

Menos homicidios, pero alta sensación de inseguridad

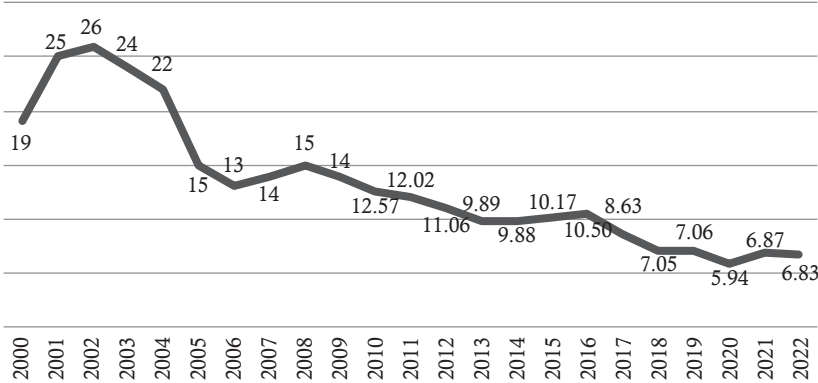
Las tasas de homicidios por cada cien mil es utilizada para medir y comparar niveles de violencia e inseguridad, ya que el homicidio intencional es el delito máximo y tiene efectos expansivos que van más allá de la pérdida de la vida. Tiene impactos en la familia y en la comunidad de la víctima, creando un ambiente negativo en la economía y en las instituciones gubernamentales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD [UNODC, por sus siglas en inglés]), 2019).

Sin embargo, el índice de homicidios es apenas un indicador de la situación de la seguridad en el país, que precisa tener en cuenta además de las muertes intencionales, otros delitos contra las personas, contra el hogar, así como la gestión de la sensación de inseguridad y las cifras ocultas de los delitos para dar cuenta de la situación en un momento determinado. El caso paraguayo es precisamente un ejemplo cómo solo un abordaje integral de la seguridad, que supere una visión reduccionista y apunte hacia la seguridad humana, puede contribuir a disminuir los temores y ansiedades que provocan el delito y otras violencias estructurales. El enfoque de la

seguridad humana promueve la libertad de vivir sin temores, sin carencias y con dignidad (Organización Panamericana de la Salud - OPS, 2010).

Concretamente, Paraguay viene registrando una disminución de la tasa de homicidios años tras año, tal como se muestra en la Ilustración 1, con 73% menos de asesinatos entre 2000 y 2022. Sin embargo, la creencia del aumento del delito y la sensación de victimización futura se mantiene en torno al 97% y 50% de la población, respectivamente (Martens, Molinas, Ramos, & Orrego, 2018).

Ilustración 1: Evolución de tasa de homicidio 2000-2022



Los factores asociados al miedo al delito en Paraguay aún no están estudiados suficientemente, aunque algunas exploraciones relacionan determinadas formas de criminología mediática con el índice que ubica a Paraguay entre los países más temerosos de la región, y que la producción del miedo es una intención deliberada de determinados programas de televisión por la creencia del rating que generaría, recurriendo de este modo al sensacionalismo, a la generalización, repetición de noticias, y la visibilización de los hechos más violentos, tales como homicidios, robos y los estereotipos criminales (Molinas Delvalle, 2021).

Aunque el miedo al delito no tenga base empírica es un problema que debe ser abordado porque genera consecuencias concretas en la vida de la población y en las políticas de seguridad. La Encuesta de Victimización del 2017 documentó en este sentido la serie de actividades que paraguayos y paraguayas dejaron de realizar debido al temor a ser víctimas, entre las que se encuentran desde dejar de visitar a familiares hasta evitar la realización de ejercicios físicos en lugares abiertos (Martens, Molinas, Ramos, & Orrego, 2018).

En cuanto al impacto en las políticas públicas se documentó que la creación del miedo, y la percepción de inseguridad en la población, generaron una conmoción social, que influyó en la modificación de las leyes penales de fondo y de forma, pero que no redujeron la sensación de inseguridad, así como el índice de criminalidad existente (Alderete Ortega, 2022).

Martens y Estigarribia (2017) documentaron, a su vez, que aumentaron las denuncias de los delitos predatorios en las principales zonas urbanas del país, a pesar de las políticas de endurecimiento penal y modificaciones normativas basadas en el miedo. Indicaron que, a las mayores demandas de seguridad, el Estado paraguayo respondió con modificaciones legislativas, tanto penales como procesales, que facilitaron el ingreso a prisión y dificultaron la salida, produciéndose un incremento de 105% en la población encarcelada entre 2010 y 2016; pero al mismo tiempo en más denuncias en zonas como Asunción y las ciudades del Departamento Central. Es decir, las políticas penales basadas en el miedo no solo no disminuyeron los delitos, sino ni siquiera la ansiedad ciudadana (Martens & Estigarribia, 2017).

De centro de cultivo de marihuana a distribución internacional de cocaína

El avance y visibilidad de la presencia del crimen organizado en distintas esferas sociales y políticas se incrementó en los últimos diez años, principalmente con la irrupción y consolidación en el territorio nacional de los negocios criminales de los grupos provenientes del Brasil (Paes Manso & Dias Nunes, 2018). En este periodo, el territorio de Paraguay se constituyó en el centro de distribución internacional de la cocaína andina, además de principal productor de marihuana de sudamérica, con extensiones anuales que superan las siete mil hectáreas (SENAD, 2019).

Hasta finales de la década del 2000, las facciones brasileñas usaban mayormente el territorio paraguayo como refugio o para descomprimir la presión policial ejercida sobre los mismos en Brasil. Ingresaban a Paraguay, conseguían nueva identidad y se insertaban como empresarios de frontera, ganaderos o exitosos inversionistas. El mismo Fernandinho Beira Mar fue acogido y mantenido en el centro de Capitán Bado, en la primera mitad de los 90 (Martens et al., 2022).

Los negocios vinculados al mercado criminal estaban en manos de patronos locales, paraguayos o no, pero con sede en territorio nacional, que actuaban como intermediarios o proveedores de los compradores brasileños. Los mismos gestionaban los cultivos y la recepción de las demás mercaderías, tales como armas y cocaína; entregaban a sus clientes, ya sea

en Paraguay o en Brasil. Alrededor del 2008, el PCC cambió de estrategia. Quizá con la intención de abaratar costos de los productos en el mercado brasileño y/o para aumentar su control territorial; puso en marcha su *Proyecto Paraguay* (Paes Manso & Dias Nunes, 2018), con el que diez años más tarde logró controlar el cultivo, traslado y venta de la marihuana en las ciudades brasileñas, y la recepción y redistribución de cocaína andina. Con esta decisión, el PCC no solo aumentó su presencia en Paraguay, sino que el país se convirtió en uno de los grandes centros logísticos de sus negocios.

El principal obstáculo para este propósito, Jorge Rafaat Toumani, fue eliminado en 2016, en un atentado con características cinematográficas, cuando se dirigía a su domicilio al final de una jornada laboral, en pleno centro de Pedro Juan Caballero. Como señor de la frontera cobraba un canon por el uso del territorio, incluso estableció una especie de impuesto para la comercialización de determinados productos legales en la línea de frontera (Martens et al., 2022).

La muerte de Rafaat reconfiguró el mercado criminal en la frontera con Brasil y marcó el inicio de la hegemonía del PCC en esa región y el país. Era el último gran *empresario de frontera*, denominados así «porque no hay asideros jurídicos para llamarlos narcotraficantes... a pesar de que todos saben que son capo mafiosos. Poseen grandes comercios y empresas de fachada, son dueños de medios de comunicación... Aparecen en las fotos de sociales como personajes de farándula. Se presentan a elecciones y a veces las ganan. Se creen poderosos e intocables, dueños de vidas y de muertes» (Colmán Gutiérrez, 2016).

Analistas y autoridades de uno y otro lado coincidieron que el asesinato buscaba el monopolio del tráfico de drogas y armas. El juez federal de Campo Grande, capital del Estado de Matto Grosso do Sul, Odilón de Oliveira, explicó que Rafaat era rival del PCC, y agregó: «Por los antecedentes estoy casi seguro que fue el PCC quien lo eliminó» (Mendonça, 2016). También supuso el fin de la tregua entre el PCC y el Comando Vermelho (CV), que venía operando en Paraguay desde inicios de los 90. Ambos grupos habían respetado durante mucho tiempo el espacio criminal del otro (Dudley & Taylor, 2020).

Con los asesinatos de Rafaat y los más de 30 de sus allegados y abogados que le siguieron, el PCC pudo tomar control de esta ruta y debilitar el acceso de CV a las rutas del tráfico del este de Paraguay convirtiéndose en el principal actor del mercado criminal. Diversos representantes de la misma

*Sintonía Final General*² llegaron a Pedro Juan Caballero para cuidar de los negocios de la corporación criminal. Algunos de estos, alternaban domicilio entre Asunción y Pedro Juan Caballero, insertándose, además, en redes profesionales y empresariales locales con sus familias e hijos, codeándose de este modo con magistrados, fiscales, abogados, jefes de la masonería con gran influencia en los sistemas de justicia y seguridad (anotaciones del cuaderno de campo, entre 2019 y 2022; Feltrán, 2018).

La expansión ya no encontró obstáculos. Una parte de su estructura logística se instaló en Asunción, para la coordinación de envíos a Europa, a través del Río Paraguay y los puertos de Buenos Aires (Argentina) y Montevideo (Uruguay). De esta manera, se inauguraba una nueva etapa en la remisión de mercaderías al viejo continente (Troncoso & Sampó, 2022).

En este mismo sentido, en un informe anual del 2021, un organismo de Naciones Unidas reporta que: «el sistema fluvial Paraguay-Paraná, formado por 3.400 km ininterrumpidos de ríos que conectan la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay con el océano Atlántico, parece haberse consolidado como puerta de entrada para el transporte de la cocaína fabricada en Bolivia y el Perú a los mercados internacionales de cocaína a través de puertos del Brasil y el Paraguay (Naciones Unidas: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2022, pág. 104). La droga que circula por el sistema fluvial Paraguay-Paraná -con destino a países de Europa- puede provenir de Bolivia o Perú y «baja» hacia Argentina por vía fluvial desde los puertos del Paraguay (Télam, 2022).

En julio de 2018 fue detenido en el rico eje corporativo de Asunción, Eduardo Aparecido de Almeida, presentado por las autoridades como el tercero en la estructura jerárquica del PCC y encargado de las operaciones de Paraguay y Bolivia (DW en Español, 2018).

La detención de Aparecido de Almeida en Asunción y con custodia policial, visibilizó, una vez más, de qué manera son las de *redes de poder hegemónicas* las que posibilitan el éxito de la empresa delictual; es decir, la intrínseca colaboración entre grupos criminales, poder público y privado (Flores Pérez, 2019). Quedó demostrado en juicio oral y público, en octubre de 2021, que el jefe de la Comisaría N° 4 de Asunción, comisario Hugo Ayala, usó su función policial para protegerlo y conseguir documentos de identidad, además, asignó a un subordinado, Jorge Mendoza, para que actuase como asistente personal del jefe narco, cumpliendo también funciones de personal doméstico, conforme a la acusación fiscal. En tanto, el abogado, Jorge Darío Cristaldo, realizó distintos trámites públicos y priva-

2 Máxima instancia de decisión del PCC del que forma parte el propio Marcola.

dos para que pueda instalarse en Asunción y utilizó su empresa agroganadera para encubrir las operaciones. Las condenas a los uniformados fueron de cinco años, en tanto que seis, al profesional del derecho, bajo los cargos de asociación criminal y frustración a la persecución penal (Carlos Alfredo Mendoza y otros s/ frustración a la persecución y ejecución penal, 2018).

También en el periodo de análisis se intensificó la cooperación de los organismos de seguridad brasileños en la persecución de los grupos provenientes de ese país, lo que fue determinante para la identificación y detención de varios de los líderes que fueron instalándose uno tras otro. En esta línea, el *Operativo North*, en octubre de 2019, culminó con la detención del jefe narco Adriani Levi Fabricio, en un barrio de clase alta de Asunción; su secretario y persona de confianza en Pedro Juan Caballero, Marcio Gayoso, quien era el encargado de la compra de mercaderías políticas (Misse, 2010) de los 19 efectivos que también fueron privados de libertad.

La acusación fiscal presentada en la causa N° 8692/2019, ante el Juzgado Especializado de lucha contra el Crimen Organizado, el 15 de octubre de 2020, relata detalladamente de qué manera policías de distintos rangos y funciones, entre oficiales, sub oficiales, comisarios, jefes de Comisaría, miembros de cuerpos especializados como Inteligencia Policial o el Departamento de Crimen Organizado ponían a disposición de la estructura criminal manejada por Levi información que recogían en el ejercicio de sus funciones a cambio de dinero, es decir, vendiendo mercaderías políticas, en términos de Misse (2010).

Este documento fiscal pone de manifiesto de qué manera, Levi utilizaba la estructura policial en provecho de su empresa delictual. Consta que mandaba controlar a automóviles desconidos por él que rondaban su vecindario en Pedro Juan; ordenaba la liberación de sus secretarios detenidos por uniformados; recibía información sobre movimientos de fiscales, de otros policías y miembros de la SENAD, que no estaban a su servicio.

Según la jerga policial, Levi actuaba claramente como un *Pirá*³ del Comisario, es decir, movía sus mercaderías, coordinaba el movimiento de sus *secretarios*⁴ visiblemente armados con calibres prohibidos para civiles; ejercía control y ordenaba fotografiar a policías brasileños; intercedía para traslado de policías de una unidad a otra. Consta también que solicitó que patrulleras de la Policía Nacional que rondaban por las inmediaciones de

3 Expresión en guaraní que significa pescado, en alusión a las escamas al que se denomina plata. Un pirá es alguien que paga por protección e impunidad a un jefe policial por lo que puede realizar actividades ilícitas sin que sea molestado.

4 En la jerga narco: persona de confianza de un jefe o patrón. El secretario puede actuar desde mula a sicario.

su casa en Pedro Juan sean reprendidos y que hizo desaparecer de los registros policiales la detención de personas de su confianza. Dependiendo del caso, los pagos que recibían los uniformados eran mensuales o por gestiones puntuales. Todos los agentes procesados en esta causa siguen a la espera del juicio oral y público, aunque la mayoría está de nuevo en funciones, incluso como jefes de Comisaría.

La organización delictiva estaba conformada a los efectos de realizar operaciones de siembra, cultivo, cosecha, acopio, prensado, embalado, procesamiento, tráfico internacional y venta de sustancias estupefacientes, específicamente marihuana y obtenían impunidad mediante pagos a miembros de las Fuerzas de Seguridad de la zona (Marcio Gayoso y otros s/ Tráfico de Sustancias Estupefacientes y otros, 2019).

Estos operativos sirven más que nada para confirmar la infiltración institucional del crimen organizado antes que para desarticular las redes hegemónicas de poder (Flores Pérez, 2019) que permiten su existencia en el tiempo. Funcionan como parches y excepciones que confirman la regla. Detenido un jefe es reemplazado por otro, que activa de nuevo los mecanismos para la adquisición de mercaderías políticas (Misse, 2010, 2017a), de otros ávidos agentes en obtener ingresos con la entrega de información privilegiada recogida en el ejercicio de sus funciones o encontrar un buen *pira*, que le garantizará dinero extra seguro.

Un policía con más de 10 años de servicio en comisaría de frontera al plantearse las implicancias del Operativo North para los uniformados detenidos reflexionó:

«Existen quienes abusan... hay que cuidarse de quién y cómo recibir dinero. Ahora es riesgoso agarrar nomás de cualquiera. Por eso es importante saber a quien tener como Pira. Muchos de los que están procesado tampoco podían hacer mucho, porque si tu jefe te dice anda trae o agarra de fulano no te queda de otra que obedecer, si quieres permanecer en la zona. Si te negás, ya te tienen como pm (expresión para referirse a policías problemáticos) y ya te excluyen del grupo» (apuntes de cuaderno de campo, 11 de agosto de 2022).

Siguiendo la lógica de los reemplazos, tras la detención de Levi pronto aparecieron otros quienes ocuparon la jefatura del PCC. Antes de Levi estuvieron Elton Leonel Rumich da Silva o *Galán*, quien habría organizado el atentado contra Rafaat y luego los asesinatos de los cercanos a Jarvis Chimenes Pavão. Fue detenido en Río de Janeiro el 28 de febrero de 2018; también Sergio de Arruda Quintiliano Netto o *Minotauro*, detenido en Baleario Camboriú, el 4 de febrero de 2019. Poco antes de su

detención obtuvo la nacionalidad paraguaya y se ventiló su vínculo con el camarista de Pedro Juan Caballero, el juez Juan Carlos Alvarenga, aún en funciones.

Después de Levi, Giovanni Barboza Da Silva o *Bonitão* y Ederson Salinas Benítez o *Ryguasu*, solo por citar algunos. Bonitão fue detenido el 10 de enero de 2021 luego de que su pareja sentimental informara a la policía sobre su paradero. Una vez aprehendido fue llevado a la sede de Investigación de Delitos de la Policía en la capital departamental. Ofreció un millón de dólares a la Policía y al Ministerio Público para que lo liberen. Un sector de la Policía tenía intenciones de quedarse con la mitad del dinero y entregar el resto al Ministerio Público. El responsable del operativo por el Ministerio Público se negó. Hasta un ministro del Poder Ejecutivo intercedió para que lo suelten. Como seguía detenido unos 70 miembros del PCC atacaron a la madrugada la sede de la Comisaría, tomando de rehenes a tres policías. Todo sin éxitos. Fue expulsado al día siguiente (apuntes del cuaderno de campo, 21 de noviembre de 2022).

Con relación a Ederson Salinas Benítez, tras sufrir un atentado en su casa, el 26 de marzo de 2022, en el centro de Pedro Juan Caballero, quedó aprehendido y liberado tres días después por orden de la jueza Sady Estela López Sanabria. Según la versión oficial resistió solo y con un arma, cuyo permiso de portación y tenencia disponía, al ataque de más de 15 sicarios. Sin embargo, interlocutores que presenciaron el hecho pues estaban trabajando afirman que fue rescatado por su protector, un jefe policial en funciones, quien luego le sugirió que cambie de domicilio a Asunción. Este jefe también pasó a ocupar cargo en el Departamento Central. Los tres días de detención los pasó en una de las oficinas de la dependencia policial:

«Ederson se creía dueño de la sede policial porque tenía comprado a todos. Uno de los jefes luego fue el que le rescató y armó la versión que él resistió solo al ataque de los sicarios para que salga rápido. Un oficial que protestó por la forma en que ordenaba y humillaba a todos fue amenazado y castigado con traslado si es que no cumplía lo que él decía. Lo sacaron del Departamento y está haciendo controles ruteros, a pesar de tener formación y trayectoria. Otra muestra de cómo son los narcotraficantes los que dominan todo» (apuntes del cuaderno de campo, 10 de marzo de 2022).

Otro operativo que abona la hipótesis sostenida es el que se refiere al tiroteo entre agentes de la Policía Nacional, por un lado, y miembros de la SENAD, por otra parte, quienes iban acompañados de funcionarios del Ministerio Público para aprehender a miembros de una estructura que

traficaba cocaína desde Bolivia en el Departamento de San Pedro. La comitiva fiscal, al llegar a la pista donde estaban descargando 304 kilos de cocaína, fue recibida a tiros por los efectivos policiales que mantenían de rehén a los traficantes a la espera de unos 200 mil dólares que exigían para liberarlos. La SENAD respondió con más tiros. Finalmente fueron detenidos los siete policías y los responsables de la carga. Todos están acusados a la espera de juicio oral y público con prisión preventiva dispuesta (Ramón Giménez Velázquez y otros s/ Ley N° 1881/2002, 2021).

El aumento de la actividad del crimen organizado también se ve en la cantidad de mercaderías provenientes de Paraguay que fueron decomisadas en puertos africanos y europeos tales como Países Bajos, Alemania, Bélgica, España y Portugal, que entre 2019 y 2021 superó las 40 toneladas (Judiciales Net, 2022; Miguel Ángel Insfran Galeano y otros s/ Tráfico de droga, lavado de activos y Asociación Criminal, 2022).

Faccionalización del sistema penitenciario

El sistema penitenciario paraguayo sigue produciendo dolor y delincuencia de manera exitosa (Foucault, 2002). Extensas descripciones y análisis de los últimos años muestran de qué manera la cárcel es un fracaso para los fines de tratamiento, protección y reintegración social, declarados legal y constitucionalmente, y un éxito para la generación de ingresos para agentes y autoridades penitenciarias, así como para la consolidación de redes de criminalidad organizada.

Precisamente, fue durante el periodo de análisis que se inició y fortaleció lo que podría denominarse, recurriendo a la terminología de la literatura científica brasileña, la faccionalización del sistema penitenciario nacional. Es decir, el surgimiento de grupos conformados por personas privadas de libertad que, de manera articulada, exigen el mejoramiento de las condiciones de vida carcelaria, la disminución de la violencia ejercida hacia los mismos por parte de los agentes penitenciarios, y a la vez, generan ingresos por medio de la realización de actividades lícitas e ilícitas dentro y fuera de la prisión.

Una primera función de estos grupos es la protección de sus miembros, tanto de la violencia interpersonal entre privados de la libertad y la proveniente de los agentes del Estado. Al mismo tiempo, buscan generar las condiciones para que el encierro sea más tolerable en el contexto hostil y violador de derechos fundamentales en el que deben cumplir la pena o la prisión preventiva. En este sentido, proveen alimentación, espacios donde dormir, agua que beber y facilitan las comunicaciones entre sus allegados.

Sin embargo, la venta de drogas, tanto dentro como fuera de la prisión, la realización de llamadas extorsivas, y otros delitos vinculados al uso de la tecnología y los teléfonos móviles, forman parte de la cotidianeidad de varios de los miembros de estas facciones, y son la fuente principal de sus ingresos (apuntes de trabajo de campo y conversaciones informales con internos de cinco penitenciarías entre 2020 y 2022).

La primera que apareció a finales del 2011 es el Primer Comando de la Capital (PCC), surgido en cárceles paulistas a inicios de los 90. EL PCC como organización dejaba de usar al territorio paraguayo solamente como zona de confort e iniciaba una intensa actividad criminal que incluía la administración de cultivos de marihuana, el alijo y distribución de cocaína andina, tráfico de armas, y la interceptación y robo a bancos y transportadora de caudales. Los primeros miembros paraguayos fueron bautizados en la cárcel de Ciudad de Este, y a partir de allí se extendió a las demás penitenciarías del país (Martens, 2019). En septiembre de 2011, tras una fuerte represión a internos que fue denunciado en la Cámara de Diputados y generó la imputación de la entonces directora de Institutos Penales del Ministerio de Justicia, Olga Blanco, por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, varios miembros del PCC fueron trasladados a distintas penitenciarías. Siguiendo con su tradición, el PCC bautizó e hizo *hermano*⁵ a cientos de privados de libertad en prácticamente la totalidad de las unidades penales. De esta manera, pudo concretar lo propuesto en 2010, a través del anuncio realizado por medio de una *salve*⁶ de *fortalecimiento*, donde anunció el *Proyecto Paraguay* con el objetivo de ampliar su presencia en el país (Paes Manso & Dias Nunes, 2018).

Unos años más tarde, a imagen y semejanza del PCC surgió el Clan Rote-la. Es probable que su fundador, Armando Javier, haya iniciado la *caminhada*⁷ con el PCC en la cárcel de Misiones donde estuvo recluso hasta noviembre de 2012, cuando lideró una fuga y se escapó con otros 8 internos, tras tomar de rehén a cuatro guardiacárceles, utilizando armas blancas y de fuego.

Rotela fue recapturado en noviembre de 2016 y desde entonces guarda reclusión en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. A partir de este ingreso organizó su grupo constituyéndose a finales de 2022, en el principal actor del sistema penitenciario nacional. En Tacumbú no solamente dicta las

5 Autodenominación de los miembros bautizados del PCC entre sí.

6 Las salves con comunicaciones oficiales en las que se imparten órdenes o recomendaciones, provenientes de la cúpula, que todo miembro está obligado a cumplir o contribuir a su logro.

7 Expresión en portugués que podría traducirse en castellano como caminando o en camino. Indica que una persona está fortaleciendo su afinidad con el PCC.

normas de convivencia, sino que impide u ordena traslados y estableció un sistema de protección integrado por unos mil privados de libertad, al que denominó *Grupo Lince*, encargado de su seguridad personal y de cumplir y hacer cumplir sus órdenes. De este modo garantizó que, a pesar del cambio de gobierno y ministros de Justicia, nadie haya podido moverlo de Tacumbú, a pesar de varios intentos de traslado (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con agentes penitenciarios de tres penitenciarías, entre 2019 y 2022).

Las prácticas y modos de vida de Tacumbú se generalizaron en el sistema penitenciario nacional por medio de los traslados masivos a las unidades regionales por la crítica situación de hacinamiento y falta de condiciones mínimas de habitabilidad. En el 2013 se decretó incluso su primer cierre temporal, lo que fue replicado en 2016. De acuerdo con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2013), ya entre 2010 y 2013 fueron reubicados desde Tacumbú en los demás centros, 2600 personas.

En sus interacciones, el Clan Rotela utiliza expresiones propias del PCC. Entre los miembros se llaman *hermanos*, y *quebradas*, a los barrios donde actúan, tal como revelaron conversaciones telefónicas entre Armando Rotela y algunos de sus miembros, en agosto de 2022, donde se documentó que ordenó la eliminación física de varias personas. Algunas de estas muertes se materializaron (El Observador, 2022).

De este modo, desde 2016 se fue intensificando la disputa por la hegemonía y el control del espacio carcelario entre estas dos facciones. La convivencia de ambos grupos en la misma penitenciaría obligaba a la mayor parte de población a tomar partido por un bando por una cuestión de sobrevivencia, aunque no quisieran. La mera designación de un pabellón como lugar de encierro podría significar que el interno sea identificado como miembro o aliado de uno de los grupos, con sus consecuencias en la vida carcelaria.

La tensión entre los grupos llegó a un punto extremo cuando dos internos vinculados al PCC fueron asesinados en Tacumbú, en mayo de 2019. En uno de los casos, la persona estaba cumpliendo prisión en Encarnación y fue llevado a la capital para participar de una audiencia judicial. Fue emboscado y asesinado de 11 puñaladas a la vista de todos. El hecho fue leído como que Rotela ya estaba teniendo el control de Tacumbú y actuaba con connivencia institucional. Al presunto autor lo trasladaron a la Penitenciaría Regional de San Pedro (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con agentes penitenciarios de tres penitenciarías, entre 2019 y 2022).

El PCC organizó la venganza por la muerte del *hermano* cuya fama y respeto por su coraje se extendía por todo el país. Antes de ingresar al sistema

había asesinado a un policía, y ya adentro, a al menos otras cuatro personas en distintas cárceles. La venganza debía tener magnitud. Se concretó el 16 de junio. Miembros del PCC tomaron el control del centro y atacaron el pabellón donde están reclusos los miembros del Clan Rotela. Hubo resistencia que fue vencida, ya que contaban con armas blancas y de fuego. Dejó como resultado 10 asesinados, de los cuales seis fueron decapitados y tres quemados (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con agentes penitenciarios de tres penitenciarías, entre 2019 y 2022).

Para el PCC era una cuestión de honor y necesitaba enviar mensaje a todo el sistema penitenciario. Tanto a la población como a funcionarios. Filmaron las escenas y distribuyeron por redes sociales. Dos de los muertos fueron encerrados en sus celdas con colchones y otros objetos inflamables y quemados vivos (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con internos y agentes penitenciarios de tres penitenciarías, entre 2019 y 2022).

Cuando en 2022 hablé con un interno que presencié la escena desde su celda, dijo:

«parece que sigo escuchando los gritos y golpes que daban a la pared. Fue muy desesperante ver todo eso» (apuntes del cuaderno de campo, 20 de diciembre de 2021).

Este hecho visibilizó ante la opinión pública y familiares de internos la existencia de facciones carcelarias con dominio en espacios internos, pabellones, así como la hegemonía de determinado grupo en una u otra prisión. La de Tacumbú mantiene la fama que es territorio del Clan Rotela. Hechos como los ocurridos en septiembre de 2021 afianzan esta hipótesis. El traslado de un interno muy allegado a Armando Rotela a la Agrupación Especializada de la Policía generó la ira y reacción de este, provocando el asesinato de siete personas.

El fondo del traslado habría sido la revelación por parte de un interno de los planes de Armando Rotela y su grupo de fugarse por un túnel en el que estaban trabajando. Con la información, las autoridades descubrieron el plan y evitaron la fuga.

Una persona que por entonces cumplía pena en Tacumbú me relató que la venganza se estaba preparando desde temprano. Que Armando Rotela dio la orden de encontrar y asesinar a quienes dieron a conocer el plan. Según la versión que corrió entre los internos eran personas que participaron de la construcción del túnel que se sintieron marginados a medida que llegaba el día y la hora de la fuga.

Aquel día, al promediar la tarde, los miembros el Clan empezaron el alboroto. Quemaron colchones, camas y tomaron de rehén a más de 20 agentes penitenciarios. La situación fue nominada como motín en los medios de comunicación que transmitían en directo desde el penal. Por primera vez, familiares de internos relataron ante las cámaras que la cárcel estaba manejada por Armando Rotela. Tras casi 20 horas liberaron a los funcionarios y se dio a conocer la lista asesinados: siete, cinco de los cuales decapitados y con varias heridas de armas blancas (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con internos y agentes penitenciarios de tres penitenciarias, entre 2019 y 2022).

La tensión es permanente en el sistema y cada vez más está en cogobierno con los grupos que actúan al interior de esta, dependiendo de la unidad. En unos con el Clan Rotela y en otros con el PCC. La presencia de otros grupos no tiene la trascendencia de estos dos que fueron descritos en este apartado, por lo que se los excluye del análisis. En las Penitenciarías Regionales de Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Concepción y Pedro Juan Caballero conviven, aunque en Pabellones separados miembros del PCC y el Clan Rotela, en tanto que en la de San Pedro, más del 70% de la población responde a Rotela, aunque también existen miembros del Comando Vermelho con quienes cohabitan sin inconvenientes, ya que realizan negocios coordinados (apuntes de trabajo de campo y conversaciones con internos y agentes penitenciarios de tres penitenciarias, entre 2019 y 2022).

La hegemonía del Clan Rotela en Tacumbú significó también su afianzamiento en las periferias de Asunción y demás ciudades del Departamento Central, donde están imponiendo sus reglas y control territorial a través de grafitis en las paredes, tal como hacen en las cárceles, y asesinatos, vía sicariato, a quienes osan desafiarlos⁸.

Otro interno de la Penitenciaría de San Pedro recuerda cómo fue dándose el empoderamiento de Rotela en ese centro. Lleva más de ocho años de reclusión. Lo sintetizó de la siguiente manera:

«Desde el kilombo grande (alusión a los hechos del 2019) se fueron todos los del PCC de acá». Rotela se alió con Comando Vermelho y son ellos los que manejan todo. Todo se tiene que hacer con autorización de ellos. Los de Rotela son los que distribuyen y administran todo... hasta

8 En visitas realizadas al sistema penitenciario entre 2019 y 2022 pude observar en los pabellones ocupados por los miembros del Clan Rotela, así como en celdas de castigo o lugares de esparcimiento la inscripción CR con letras negras y dimensiones que varían entre los 20 y 50 centímetros. Esta misma grafía registré en barrios periféricos de Asunción en 2021.

habilitaron una cuenta de tik tok» (apuntes del cuaderno de campo, 10 de febrero de 2022).

Existen autoridades penitenciarias que sacan provecho de la situación y otras que callan para mantener el empleo. En este sentido, un funcionario que ya fungió de director en más de una ocasión reconoció que existen niveles de negociación, cesión entre el sistema y los reclusos, representado por los grupos, que cada vez tienen más poder, tal como se lee en sus manifestaciones:

«Difícil es gobernar a una masa de mil hombres que ya no tienen nada que perder, hay que hablar con sus líderes y ceder un poco. No hay caso. Antes eran grupos de internos, hoy ya tienen sus jefes y dicen abiertamente que son del PCC, del Clan Rotela, ya te mandan abogados. En ese sentido cambió mucho. Están mucho más organizados» (apuntes del cuaderno de campo, 10 de febrero de 2021).

La pérdida de control por parte de Estado en el sistema penitenciario y el acrecentamiento del gobierno de los grupos criminales en los espacios carcelarios está relacionada con la función real asignada a la cárcel por los gestores que fueron sucediéndose en los últimos años, salvo algunas excepciones, ya que a pesar del mandato constitucional y legal de tratamiento penitenciarios y reintegración social, la práctica de las administraciones ha demostrado que el interés es más que nada generar ingresos económicos a partir de los ilegalismos tolerados (Foucault, 2002).

Desde esta perspectiva lo que importa es saber cuánto dinero puede generar un pabellón, en el que se tolerará todo lo que la reglamentación prohíbe a cambio del pago de cánones específicos. Entonces, con cada nuevo ingreso empieza la negociación para el cobro de las tasas respectivas, llevada adelante por un interno del Pabellón, en ocasiones llamado *capataz*, que cuenta con el respaldo y confianza institucional. Quienes llevan tiempo viviendo saben qué y cuánto deben pagar para mantener sus privilegios.

Los costos varían por persona y pabellón. Para conseguir un lugar, según la privacidad y comodidades, los precios pueden ser en guaraníes o dólares. Hay registro de pagos de hasta 50 mil USD, en caso de grandes patrones, que exigieron habitaciones con TV, wifi, camas, cocina incluida, y ningún control; pero ya se consiguen camas por 1000, 500 o 100 USD, en celdas comunitarias. En estos casos, se debe pagar también para acceder a teléfonos móviles, televisores, cocinas. A finales de 2022, el costo de mantenimiento de un interno en una habitación privada y acceso a comodidades ascendía a unos 450 USD mensuales, y en celdas compartidas unos 250 USD. Los costos siempre varían, tal como se explica a continuación:

«En realidad, es como afuera también. Uno gasta, según sus posibilidades. En este momento pago como un 1 USD al día por mi teléfono, 20 centavos de USD por el retiro de la basura y 30 USD para mantenerme en mi habitación». Pero siempre tenés que estar preparado porque lo que más inventan para robarte y sacarte dinero son las requisas, que es cuando vienen, desordenan tus ropas, te sacan tus perfumes, jabones, cremas dentales, calzados lindos... si tenés teléfono tenés que pagar ya para que te guarden... y cada ocho días hacen, en realidad cuando quieren plata nomás luego» (apuntes del cuaderno de campo, 30 de diciembre de 2022).

Finalmente, no hay que perder de vista que todo esto ocurre en plena vigencia de la Ley N° 6365, de 7 de septiembre de 2019, que «declaró en emergencia todos los establecimientos penitenciarios del territorio de la República y amplió el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019». En julio de 2022, uno de los directores de estas penitenciarías regionales confirmó que los tanques siguen allí, pero que, en la práctica, no aportan seguridad a los centros de reclusión.

Narcopolítica

Bajo esta categoría se analiza la vinculación cada vez más visible entre empresarios del crimen organizado y actores políticos, y su incidencia en la seguridad en el periodo de estudio. Ciertamente, el sustantivo *narcopolítica* adquirió notoriedad en el último decenio para referirse al financiamiento electoral realizado por narcotraficantes, en un primer momento, y al ingreso de estos a los gobiernos locales, departamentales o nacionales, posteriormente.

Tal como se advirtió en un estudio exploratorio, la participación de actores políticos paraguayos en el narcotráfico se da en distintos niveles e involucra desde la dirigencia de base hasta a las autoridades partidarias en todas las regiones del país y de los dos principales partidos tradicionales: el Partido Colorado y el Partido Liberal (Martens, [2022] 2018).

En este sentido, una revisión en fuentes abiertas⁹ arrojó que 39 políticos fueron procesados entre 2013 y 2022 por delitos vinculados al narcotráfico

⁹ Las fuentes abiertas consultadas son tanto nacionales, como regiones e internacionales. Todas fueron consultadas en su edición digital. Destacan las siguientes: Diarios Última Hora, ABC, Hina.com; La Nación, Telefuturo, Diario Hoy, Página12, Swissinfo, Radio Concierto, Amambay Noticias, ADN digital, Cuarta Capital, RDN, y las institucionales: Ministerio Público, Poder Judicial, A quiénes elegimos. El criterio de búsqueda utilizado fue variando a medida que la información generada estaba saturada. Se inició con: «políticos paraguayos ligados al narcotráfico», en esta aparecieron 26 políticos; luego se introdujeron «políticos ligados al narcotráfico en zonas fronterizas en Paraguay»; «candidatos a diputados, intendentes, concejales,

y lavado de activos. De entre estos, 34 pertenecen al Partido Colorado, 4 al Partido Liberal y 1 al Partido Democrático Progresista. Sin embargo, no se pudo determinar la cantidad de los que fueron condenados, ya que las bases de datos consultadas no arrojaron información al respecto, y la mora e impunidad son frecuentes en los procesos abiertos a personas expuestas políticamente. Los cargos de los vinculados son: ex presidente de la república, vicepresidente de la república, diputados, senadores, presidente de seccionales, gobernadores, intendentes, concejales municipales, director de penitenciaría, ministro del Poder Ejecutivo; de los siguientes departamentos: Alto Paraná, Amambay, Caazapá, Canindeyú, Concepción, San Pedro, Central y Asunción.

La primera mención pública a la relación entre narcotráfico y política desde una instancia oficial se realizó precisamente en el Congreso. Fue en 2014 cuando desde la Comisión de Lucha contra el Narcotráfico del Senado se difundió una lista de seis parlamentarios de distintas regiones del país. «Quiero mencionarles que cada una de estas investigaciones se dan en diferentes procesos donde existen diferentes modalidades probatorias», explicaba el entonces senador Arnaldo Giuzzio (Diario Última Hora, 2014). A pesar de realizarse la denuncia en el recinto parlamentario y con descripción de elementos de prueba, el Ministerio Público no abrió ninguna carpeta de investigación fiscal. Varios de los nombrados siguen ocupando espacios de poder. Otros se dedican a la profesión de abogado defendiendo casi con exclusividad a personas vinculadas al narcotráfico.

Según los hallazgos de Martens ([2022] 2018), el ingreso a la política de narcotraficantes se dio de manera gradual. En los 90 era frecuente que los narcos financien campañas electorales de algunos candidatos, ubicando en lugares claves a personas que responden a sus intereses. Posteriormente, fueron involucrándose de manera más directa en los comicios y ocupando ya cargos en gobiernos locales, ya sea como intendente o miembros de la junta municipal. Actualmente, ya están, además de las administraciones locales, en los gobiernos regionales y nacionales.

En esta misma lógica de involucramiento progresivo de narcotraficantes en espacios de poder político, algunos de quienes fueron confirmados como candidatos a diputados y senadores de ambos partidos tradicionales para las elecciones generales del 30 de abril de 2023 forman parte de la estructura del crimen organizado. Incluso, en algunos departamentos de frontera con Brasil, están muy vinculados a organizaciones criminales

candidatos políticos investigados y/o con conexión al narcotráfico en Paraguay»; «políticos paraguayos investigados o detenidos con cargas de drogas en Paraguay». Finalmente, en medios locales.

transnacionales. De este modo, es previsible que en el periodo parlamentario 2023-2028, el PCC tenga aliados ocupando en las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente (apuntes del cuaderno de campo, 30 de noviembre de 2022).

A inicios del 2022, la operación denominada A Ultranza Py, calificada por el gobierno como la mayor operación contra el crimen organizado en Paraguay, en el que, hasta a finales del 2022, se habían realizado 130 procedimientos, e incautado bienes por 250 millones de dólares y detenidas 24 personas (IP Paraguay, 2023) puso en evidencia nuevamente la vinculación entre narcotráfico y política. Dos diputados colorados Juan Carlos Osorio y Erico Galeano fueron señalados como parte de la estructura criminal. Ante las presiones, Osorio renunció a su banca y desde entonces guarda reclusión investigado por los delitos de asociación criminal, tráfico internacional de drogas y lavado de dinero. Era presidente de una cooperativa, cuya estructura usó para lavar dinero. Otros políticos locales están investigados y guardan reclusión vinculados al operativo (Miguel Ángel Insfran Galeano y otros s/ Tráfico de droga, lavado de activos y Asociación Criminal, 2022).

Otro parlamentario procesado y encarcelado, que está a la espera de un juicio oral y público por su vinculación con la criminalidad organizada es Ulises Quintana, diputado colorado del Alto Paraná (2018-2023), también acusado de lavado de dinero y asociación criminal. Su proceso inició en 2018, estuvo privado de libertad en una cárcel militar hasta finales de 2020 y desde entonces aguarda el juicio en libertad. Este caso es otra muestra de cuán difícil es llegar a audiencias orales cuando están involucradas personas con alto perfil político, y tal como se afirmó en párrafo anteriores, la mora e impunidad son frecuentes (Reinaldo Javier Cabañas y otros s/ Ley 1881/2002-Antidrogas-Caso Berilo, 2018)

El caso del asesinato del ex diputado del Departamento de Concepción, Magdaleno Silva, es otra cara de la narcopolítica. Ya que tanto él como sus asesinos estarían vinculados a estructuras criminales internacionales. Medios de comunicación reportaron que los hermanos Cornelio Esquivel alias «Mítu», y Felipe Ramón Esquivel, ligados al poderoso narcotraficante Cabeza Branca (Luis Carlos da Rocha) tuvieron participación en el crimen del exlegislador (Diario Hoy, 2015). Magdaleno Silva, su hijo y otros dos acompañantes fueron ejecutados por sicarios frente a su domicilio en Yby Ya'u, el 5 de mayo de 2015. La agencia estatal de noticias reportó el hecho por sus características como un crimen por encargo vinculado al crimen organizado, recogiendo las palabras del ministro del interior, Francisco de Vargas (IP Paraguay, 2015).

Silva ingresó como congresista para el periodo 2003-2008 y permaneció por dos periodos, hasta el 2013, en representación del Departamento de Concepción, una zona con gran actividad vinculada al tráfico de cocaína y cultivos de marihuana. Con Magdaleno Silva se inició el ingreso del narcotráfico a la política afirmaba sin tapujos el entonces senador Robert Acevedo, político liberal del Departamento de Amambay, atacado por sicarios en 2010 y 2018, logrando sobrevivir, a pesar de las heridas recibidas. También se lo vinculó al gran jefe narco Luíz Carlos da Rocha o Cabeza branca (Lezcano, 2015). Cabeza branca fue detenido en 2017 en Brasil, tras 30 años de actividad en el crimen organizado, según la Policía Federal de Brasil. Yby Ya'u era una de sus bases de operaciones. Producía cocaína en Bolivia, Perú y Colombia para enviarla a Europa y Estados Unidos, además de proveer para San Pablo y Río de Janeiro (BBC Mundo, 2017).

El caso del ex intendente de Zanja Pytã¹⁰, Ramón Velázquez (2015-2021), ilustra una forma de participación que se repite en otras ciudades. Cuando entró a la política ya era conocido como un *empresario de frontera*, por tanto, en el imaginario social los límites entre lo legal e ilegal de sus negocios eran difuso, aunque para las fuerzas policiales no hubiese dudas, ya que *colaboraba*, habitualmente con los jefes de turno, entregándoles dinero, para que no le molesten. Es decir, era un patrón narco. La intendencia le dio poder político y trabajó aún más visiblemente; incluso habilitó una pista de aviación. En su época, la gente trabajaba tranquilamente en la marihuana, él luego se encargaba de que no le molesten a los *chacreros*¹¹, se iba casi todos los días a la Comisaría, recordó un efectivo policial que cumplió funciones en la unidad policial local (apuntes del cuaderno de campo, 30 de octubre de 2022).

Cuando perdió poder político no midió las consecuencias. Seguía moviéndose como si formara parte del gobierno, pero los actores ya habían cambiado. Tras permanecer prófugo desde abril, fue detenido a finales de noviembre de 2022 en un control rutero. Con él, una camioneta de *doble fondo*¹², donde estaban ocultas cerca de 100 kilos de marihuana, armas largas, proyectiles varios. Previamente, durante un allanamiento se había encontrado cerca de 500 kilos de marihuana en su domicilio (Amambay 570, 2022).

10 Zanja Pytã es un pueblo de unos siete mil habitantes sobre la línea de frontera internacional con Brasil, a 16 kilómetros de la capital departamental, Pedro Juan Caballero, que forma una unidad socioeconómica con su homónima Sanga Puitã. Adquirió categoría de municipio en 2012.

11 Expresión que designa a quienes realizan trabajos manuales en cultivos de marihuana.

12 Intervención que se realiza en automóviles para invisibilizar el traslado de mercaderías.

La presencia de narco políticos en gobiernos locales, regionales como en el Congreso impacta de manera directa en la formulación y gestión de políticas de seguridad, de diversas maneras y en distintos niveles. En el caso de los parlamentarios, inciden a nivel nacional y local. Por un lado, son quienes contribuyen decisivamente a impedir la sanción de leyes, dotación de presupuestos e infraestructuras para el control del crimen organizado como los radares para el control del espacio aéreo y los escáneres para combatir la narco-exportación desde los puertos fluviales, públicos y privados, que contaminan los principales productos del país, como la soja y la carne. Por otra parte, actúan como inhibidores de la actuación policial en territorios locales cuando la intervención estatal afectará a sus intereses.

Siendo así, a finales del 2022, Paraguay sigue sin radares para el control del espacio aéreo, principal forma de ingreso de la cocaína andina al país. «No podemos seguir con el espacio aéreo totalmente desnudo, todo el espacio aéreo nacional está al descubierto para que las narcoavionetas se apoderen de nuestra soberanía. Estamos ante un carnaval de las narcoavionetas», habían declarado en el Senado al momento de estudiar la compra de radares de control aéreo primario. En esa misma sesión se recordó que «Argentina tiene 36, Bolivia 7, y Brasil 47 (Diario La Nación, 2022a).

La falta de presupuestos aprobados en el Congreso también es la constante explicación a la inexistencia de escáneres para el control de mercaderías de exportación en los principales puertos del país, a pesar del incremento de la «narco exportación y el decomiso de unas 57 toneladas de cocaína procedentes de Paraguay, por agencias de seguridad extranjeras»; y que a pesar de la promesa de compra de 10 escáneres en abril de 2021 no se hayan adquirido las máquinas para finales de 2022 (Diario La Nación, 2022b).

Los narcos políticos vinculados a gobiernos locales inciden también en la evitación de la actuación policial e institucional creando espacios liberados para que sus mercaderías, productos o cultivos y las de sus aliados sean recepcionadas, embarcadas y/o transportadas. Tanto intendentes como concejales municipales ejercen poder sobre la policía local, ordenando traslados de quienes generan molestias para sus intereses. Además, es frecuente la conexión del narco político local con la autoridad regional o nacional impidiendo en estos casos incluso los ascensos a grados superiores a los oficiales de policía.

De este modo, estas afectaciones a la seguridad imputables a los narcos políticos descritas en los párrafos precedentes potencian aún más las históricas actuaciones policiales en los territorios locales caracterizadas por la selectividad y venta de mercaderías políticas, donde permiten varias

ilegalidades y persiguen, excepcionalmente, algunas o aquellas que sean realizadas de manera tosca, en flagrancia o por personas estigmatizadas como desviadas (apuntes de cuaderno de campo, entre marzo y diciembre de 2022).

Conclusiones

En base a lo descrito, el denominador común de los últimos 20 años de la gestión de la seguridad en Paraguay puede caracterizarse por la adopción de medidas legislativas y algunos ajustes institucionales sin tener en cuenta datos empíricos de la realidad criminal, sino basadas en la percepción y sensación de los administradores de turno y los dictados de la criminología mediática o concretamente la *telecriminología*, que difunde y busca instalar una particular forma de delincuencia en el país, asociada a hechos burdos y violentos, cometidos por hombres jóvenes de barrios periféricos.

De este modo, por un lado, se apostó al endurecimiento penal, a través de nuevos tipos penales y el aumento de penas, que provocó el incremento del más del 100% de la población privada de la libertad, llegando para finales de 2022 a unas 18 mil personas en prisión; y, por otro lado, a la militarización temporal y luego permanente de amplios territorios de la Región Oriental, desde agosto de 2013, afectando especialmente a comunidades de San Pedro y Concepción. La narrativa construida para la adopción de estas decisiones es el combate a la inseguridad, en constante aumento.

Sin embargo, la realidad criminal siguió su propio curso, y en algunos casos, se vio potenciada por estas decisiones adoptadas. Concretamente, el homicidio, siguiendo la tendencia mundial se mantuvo en descenso pasando de una tasa de 25 por cada 100 mil habitantes en 2001 a poco más de 6, en 2022. Por el contrario, el sostenido aumento de la población carcelaria incidió para que los dos principales grupos criminales que co-gobiernan las cárceles, el PCC y el Clan Rotela, tengan cada vez más miembros y que ya estén presentes en todas unidades penitenciarias masculinas y femeninas del país.

Esta criminalidad organizada que creció en las penitenciarías también registró aumentos fuera de la misma, ubicando al Paraguay, ya no solo como el principal productor de marihuana de América del Sur, sino también como un centro logístico internacional de distribución de la cocaína andina, para los mercados de Buenos Aires y San Pablo, para regiones de África, Europa, e incluso, oriente próximo y Asia.

Respecto a los delitos contra la propiedad, las denuncias fueron incrementándose año tras año, en especial en las áreas metropolitanas de Asunción, el departamento Central y demás capitales departamentales.

Lo que sí se mantuvo constante en estos 20 años, es el miedo al delito, cuyos índices siguen ubicando al país como uno de los más temerosos de la región y su efecto paralizante impactó en las rutinas y economías de la población, ya que no solo se registraron modificación y/o suspensión de algunas actividades, sino también gastos en dispositivos de seguridad para sentirse más seguros, sin que se haya dispuesto siquiera una medida que tienda a disminuir el miedo al delito.

Referencias

Alderete Ortega, Y. (2022). Efectos de la criminología mediática en la política legislativa paraguaya. *Revista Jurídica-Ministerio Público*, 12(2), 37.58.

Amambay 570. (17 de noviembre de 2022). Ex intendente prófugo de Zanja Pytã preso con más de 73 kilos de marihuana, armas y proyectiles. *Amambay 570*.

BBC Mundo. (2 de julio de 2017). Tras 30 años, capturan a Luiz Carlos da Rocha, uno de los «capos de las drogas» más buscados en Brasil. *BBC Mundo*.

Binder, A. (1998). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.

Carvalho, P. (24 de enero de 2018). *Desmilitarización y remilitarización en Paraguay*. Obtenido de <https://wri-irg.org/es/articulo/2018/desmilitarizacion-y-remilitarizacion-en-paraguay>

Colmán Gutiérrez, A. (17 de junio de 2016). Los empresarios de la frontera. *Diario Última Hora*.

De Marinis, N. (2019). Etnografiar (en) el terror. Reflexiones a partir de una experiencia de campo. En Y. Castro Neira, *Antropología de la Violencia* (págs. 57-80). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Diario Hoy. (6 de mayo de 2015). Caso Magdalena: Rastrear a narcopolíticos vinculados a la masacre. *Diario Hoy*.

Diario La Nación. (24 de noviembre de 2022a). Senado aprueba con modificación propuesta de compra de radares para control del espacio aéreo. *Diario La Nación*.

Diario La Nación. (26 de noviembre de 2022b). Instalan escáner, pero efectividad dependerá del ojo del funcionario. *Diario La Nación*.

Diario Última Hora. (20 de noviembre de 2014). Senadores dan nombres de políticos involucrados en el narcotráfico. *Diario Última Hora*.

Dias dos Santos, I. (2020). *La selectividad jurídico-penal abisal. Análisis crítico desde los delitos contra el patrimonio en Brasil*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca (Tesis doctoral).

Dudley, S., & Taylor, M. (2020). *PCC en busca de control interno y la frontera Paraguay-Brasil*. Insight Crime.

DW en Español. (19 de julio de 2018). Detienen en Asunción a jefe de banda brasileña PCC. *DW en Español*.

El Observador. (26 de abril de 2022). Las llamadas de la muerte: Hechos de sicariato ordenados por Armando Javier Rotela. *El Observador*.

Feltran, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.

Flores Pérez, C. (2019). Contrabando, tráfico de drogas y la configuración de circuitos institucionales para su protección en México. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5(1), 37-58.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

IP Paraguay. (23 de febrero de 2023). A un año de su inicio, operativo «A Ultranza Py» sigue en curso con más de US\$ 250 millones en bienes incautados. *IP Paraguay*.

IP Paraguay. (25 de mayo de 2019). Ministro afirma que la Policía está en un necesario proceso de reforma. *IP Paraguay*.

IP Paraguay. (5 de mayo de 2015). Magdaleno Silva muere víctima de atentado en Yby Yau. *IP Paraguay*.

Jiménez de Asúa, A. (2000). El derecho procesal en Latinoamérica. *Cuestiones Criminales*, 23-54.

Judiciales Net. (18 de marzo de 2022). En 16 meses, desde Paraguay se enviaron más de 40 toneladas de cocaína a Europa. *Judiciales.net*.

Lezcano, J.C. (8 de mayo de 2015). ¿Quién era Magdaleno Silva? Diario ABC Color. *Diario ABC Color*.

Marcio Gayoso y otros s/ Tráfico de Sustancias Estupefacientes y otros, N° 8692/19 (Fiscalía Especializada c/ Narcotráfico. Unidad N° 3. 2019).

Martens, J. (2009). Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional. En CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (págs. 105-117). Asunción: Arandurã.

Martens, J. (2017a). Aproximaciones a la naturaleza del EPP desde la perspectiva de la insurgencia. *Novapolis*, 43-68.

Martens, J. (2017b). Entre el miedo y la militarización: la Política de (In) seguridad de Paraguay. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67(269), 229-247.

Martens, J. (2019). Presencia y actuación del Primer Comando de la Capital (PCC). Implicancias políticas y sociales. *Revista Jurídica. Ministerio Público*(9), 59-75.

Martens, J. ([2022], 2018). Narcopolítica: dinámicas y modalidades de participación de actores políticos de Paraguay en el narcotráfico. *Revisco. Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 5(10), 11-36.

Martens, J. (2022). Militarización para protección de intereses fácticos y dispositivo de disciplinamiento. El caso de la FTC en Paraguay. *Cuestiones Criminales*, 246-278.

Martens, J., & Estigarribia, R. (2017). Eficacia de las políticas de mano dura en Paraguay. Análisis a partir de 1datos objetivos de inseguridad en Asunción, Central y Amambay 2010-2016. *Revista Jurídica-Ministerio Público*, 43-74.

Martens, J., Molinas, D., Ramos, J., & Orrego, R. (2018). *Atlas de la violencia e inseguridad en Paraguay. Datos objetivos 2010-2017 y resultados de la Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Asunción: Arandurã.

Martens, J., Orrego, R., Villalba, E., Veloso, R., González, L., & Delgado, F. (2022). Entre el terror y la acumulación social del miedo: Gobernanza criminal en tres ciudades fronterizas de Paraguay con Argentina y Brasil. *Dilemas* (Edición Especial N° 4), 205-232.

Mendonça, M. (16 de junio de 2016). Morte de traficante tem relação com busca pelo monopólio do tráfico na fronteira. *Correio de Estado*.

Miguel Ángel Insfran Galeano y otros s/ Tráfico de droga, lavado de activos y Asociación Criminal, 1358 (Garantías N° 3-Crimen Organizado 2022).

Misse, M. (2010). La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones. *Revista Co-herencia*, 7(13), 19-40.

Misse, M. (2017a). Mercancías políticas En B. Renoldi, S. Álvarez, & S. Maldonado Aranda (comps.), *Estado, violencia y mercado. Conexiones etnográficas en América Latina* (págs. 39-45). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Antropofagia.

Misse, M. (2017b). Sujeción Criminal. En B. Renoldi, S. Álvarez, & S. Maldonado Aranda (comps.), *Estado, violencia y mercado. Conexiones etnográficas en América Latina* (págs. 29-38). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Antropofagia.

Molinas-Delvalle, D. (junio de 2021). Influencia de la televisión en la percepción de inseguridad y miedo al delito de la población paraguaya. *Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.*, 17(1), 158-174.

Naciones Unidas: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2022). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2021*. Viena.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD [UNODC, por sus siglas en inglés]). (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio. Resumen ejecutivo*. Viena : UNODC.

Ossola, María Macarena (2013). La autoridad etnográfica interpelada. Tensiones contemporáneas sobre la(s) escritura(s) de la otredad. *Universitas Humanística*, 75, 63-80.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2010). *Seguridad humana: implicaciones para la salud pública*. Washington: OPS.

Paes Manso, B., & Dias Nunes, C. (2018). *A guerra. A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavía.

Ramón Giménez Velázquez y otros s/ Ley N° 1881/2002, 01-01-02-01-2019-3971 (Juez de Garantías N° 3-Capital 9 de marzo de 2021).

Reygadas, L. (2014). Todos somos etnógrafos. Igualdad y poder en la construcción del conocimiento antropológico. En C. Oehmichen Bazán, *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales* (págs. 91-118). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Reinaldo Javier Cabañas y otros s/ Ley 1881/2002-Antidroga-Caso Berilo, 7388 (Garantías N° 2-Alicia Pedrozo 2018).

Télam. (27 de agosto de 2022). La hidrovía Paraguay-Paraná, una de las «rutas alternativas» para el tráfico de cocaína a Europa - TELAM SE 2022. Queda expresamente prohibida la utilización de este contenido sin citar la autoría de TELAM, la omisión de este requisito es violatorio del R. *Télam*.

Troncoso, V., & Sampó, C. (29 de junio de 2022). Las rutas de salida de la cocaína en el Cono Sur. *El País*.

Zavala Caudillo, A. (2014). Mi llegada al Paraiso. Una etnografía entre pandillas. En C. Oehmichen Bazán, *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales* (págs. 241-257). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Zaffaroni, E. (2009). *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal* (Vol. Quinta reimpresión). EDIAR.

Evaluación de la Reforma Educativa desde el Pacto Constitucional Educativo de 1992^{*}

Recibido: 21 de setiembre de 2022

Aceptado: 20 de diciembre 2022

Resumen: Este artículo tiene como objetivo una revisión teórica de los resultados de la reforma educativa paraguaya desde la perspectiva de los preceptos constitucionales referidos al derecho a la educación, el derecho al aprendizaje y los fines educativos. Se identifican que los indicadores de la implementación de la reforma educativa no lograron su propósito de la calidad educativa, la equidad y la diversidad. Se concluye que la teoría y filosofía de la educación que orientó la reforma educativa no se enmarcan dentro del derecho a la educación y los fines educativos establecidos en la Constitución Nacional y que el Estado no es garante de su deber de generar políticas públicas efectivas que faciliten el acceso de sus ciudadanos al sistema educativo y tampoco de una educación de calidad para todos.

Francisco Javier Giménez Duarte

Licenciado y Doctor en Filosofía. Magíster en TIC aplicadas a la educación. Postgraduado en política educativa. Docente investigador de la Universidad Nacional de Pilar (Paraguay). Miembro del Consejo Científico Internacional de la Revista Científica Educación, Política y Sociedad de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Miembro investigador del Grupo de Trabajo: «Universidades y Políticas de Educación Superior» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO (2016-2019). Email: consultoraepisteme@gmail.com

* El artículo presenta resultados derivados del proyecto de investigación denominado «La Transformación Educativa en el Paraguay» desarrollado en el periodo 2022, por un miembro investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar. Esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y, en ningún caso, refleja la opinión de la institución.

Palabras claves: reforma educativa – derecho a la educación – derecho al aprendizaje – fines educativos – Constitución Nacional.

Abstract: This article aims at a theoretical review of the results of the Paraguayan educational reform, from the perspective of the constitutional precepts referring to the right to education, the right to learning and educational purposes. It is identified that the indicators of the implementation of the educational reform did not achieve their purpose of educational quality, equity and diversity. It is concluded that the theory and philosophy of education that guided the educational reform are not framed within the right to education and the educational purposes established in the National Constitution and that the State is not a guarantor of its duty to generate effective public policies that facilitate the access of its citizens to the educational system and neither of a quality education for all.

Key words: educational reform – right to education – right to learning – educational purposes – National Constitution.



«El pacto educativo, en consecuencia, va mucho más allá de una táctica política. Es un proceso que forma parte de un proyecto de sociedad. Concebido de esa manera, es importante recordar que los pactos son una construcción social y, en ese sentido, deben ser considerados como un proceso. Asimismo, los procesos de concertación política pueden expresarse a través de modalidades muy diferentes. En el caso de las políticas educativas, la modalidad más común en las últimas décadas –aunque no la única– ha sido la ley» (Tedesco, 2007, p. 110).

Introducción

La reforma educativa en Paraguay formó parte de la agenda de las reformas del Estado que se llevaron a cabo en los países latinoamericanos durante la década de los 90 del siglo pasado, donde la gestión pública y las políticas sociales fueron los ejes de discusión y diseño de la innovación.

Los principales desafíos que debieron afrontar los sistemas educativos latinoamericanos en su proceso de reforma y nuestro país como parte de esa realidad, fueron la insuficiente cobertura, la exclusión en la educación básica, la inequidad de determinados grupos sociales para el acceso al sistema educativo, la falta de calidad educativa y el retraso en las reformas de los sistemas educativos a las estructuras económicas (Betancur, 2008).

La educación durante los treinta y cinco años de dictadura militar de Alfredo Stroessner fue un instrumento para justificar el sistema político imperante y ejercer control sobre el pensamiento y las ideologías que se

desarrollaban y debatían en las instituciones educativas. Derrocado el sistema autoritario militar se generó un nuevo escenario sociopolítico donde la democracia representó un valor, en torno del cual, debía construirse la nueva sociedad paraguaya. En este contexto, uno de los grandes retos del sistema educativo fue preparar a los ciudadanos para consolidar la convivencia democrática (Giménez, 2003).

Otro de los desafíos de la reforma educativa fue lograr la calidad educativa en el marco de la equidad social atendiendo a la diversidad de las manifestaciones, por ello, los tres conceptos sobre los cuales se sustentó la implementación de la reforma educativa fueron la calidad, la equidad y la diversidad que debieron caracterizar la implantación de la nueva política pública educativa en el marco de lo que prescribe la Constitución Nacional.

A partir de la primera década del 2000 en adelante en América Latina se crearon los sistemas de evaluación, tanto nacionales, en el caso de Paraguay el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) como regionales, el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) y el mundial como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA - D). Estos sistemas de evaluación tuvieron como principal propósito evaluar la implementación de las reformas educativas desde la perspectiva del resultado de aprendizaje obtenido por los estudiantes, sin considerar los otros elementos que configuran el sistema educativo.

En este artículo proponemos una evaluación de la reforma educativa paraguaya desde lo que se pactó en la Constitución Nacional para la educación. Nuestro objetivo es demostrar el nivel de compromiso del Estado paraguayo sobre el derecho a la educación desde los resultados de la implementación de la reforma educativa, adoptando la metodología del análisis descriptivo bibliográfico crítico. Se parte del análisis de un nuevo escenario social y político que emerge derrocada la dictadura militar y en ese contexto la propuesta de reformar la educación. Esta reforma la concebimos como un proyecto político que en términos de política pública se diseña con base en la normativa jurídica. Desde esta perspectiva, afirmamos que la Constitución Nacional es la normativa jurídica que expresa el proyecto político para la educación y representa el marco de referencia para la formulación de la política pública para la reforma educativa. Consideramos que para el diseño de una nueva política pública educativa el diagnóstico del escenario donde se implementará permitirá a responder de manera

adecuada a las necesidades, demandas y desafíos que conllevará la innovación educativa. Finalmente, evaluamos la implementación de la reforma educativa desde los preceptos del pacto constitucional educativo de 1992.

Rasgos del proceso sociopolítico poststronista

Derrocada una de las dictaduras militares más longevas de Latinoamérica, como fue la del General Alfredo Stroessner que ejerció un poder tiránico por más de tres décadas en el Paraguay, desde 1954 hasta el 2 febrero de 1989, emergió en el país uno de los acontecimientos políticos más significativos de su historia sociopolítica de los últimos tiempos como República y Estado – Nación independiente porque representó el inicio hacia la transición democrática, que generó una gran expectativa en la ciudadanía respecto de la posibilidad de construir una sociedad democrática.

Conscientes de que la instauración de la democracia como sistema político y social conlleva el compromiso de distintos actores por su grado de incertidumbre para su consolidación (Giménez & Ríos, 2015) y que la participación en los asuntos públicos contribuye a lograrla, la ciudadanía paraguaya ha mostrado suficiente interés desde el comienzo de la transición para fortalecer y consolidarla, las veces que fue seriamente amenazada¹, salió a la calle para defenderla.

El 3 de febrero de 1989 se inicia la transición a la democracia «... *no como un fin en sí mismo, sino más bien es el punto de partida para emprender las transformaciones necesarias en el Paraguay y así poder enfrentar los desafíos del nuevo milenio que se avecina*» (Kennedy, 1998: p. 9). Una de las notas distintivas de la transición es el cambio en el régimen político que conlleva transformaciones de la realidad social, en los ámbitos de la economía, la cultura y la sociedad (Martini, 1998). En este contexto, se identifican tres grandes procesos: a) la definición de estrategia para el cambio donde las Fuerzas Armadas cumplió un rol protagónico bajo el liderazgo del General Andrés Rodríguez con la participación de reconocidos líderes del Partido Colorado y el apoyo de la comunidad internacional. Este periodo abarca del 3 de febrero al 1 mayo de 1989; b) el establecimiento de un nuevo orden institucional identificado con los principios democráticos y que comprende desde las elecciones generales del 1 de mayo de 1989 hasta la sanción y

1 Acontecimientos como el magnicidio del vicepresidente de la República Luis María Argaña, el asesinato de siete jóvenes en la plaza del Congreso Nacional en 1999, el incendio del edificio del Congreso Nacional en 2017 como consecuencia del atropello a la disposición constitucional de la no reelección del Presidente de la República de parte de algunos Senadores Nacionales, fueron considerados como los más emblemáticos donde la ciudadanía salió a la calle para defender la democracia.

promulgación de la Constitución de la República el 20 de junio de 1992, y; c) el desafío de cumplir los preceptos constitucionales, fundamentalmente, aquellos relacionados con las instituciones creadas y las declaraciones fundamentales, los derechos, los deberes y las garantías establecidos en la Constitución Nacional, que comienza desde el 20 de junio de 1992 y sigue pendiente hasta hoy (Brítez, 1998).

Uno de los aspectos resaltantes en la primera década de la transición fueron las reformas que se impulsaron, entre las que se destacan, la Constitución Nacional, la Ley electoral, la reforma del Estado y la descentralización. En este escenario se plantea la necesidad de la reforma educativa y el rol que debe asumir la educación en la construcción del sistema democrático con el slogan *compromiso de todos*.

Se iniciaron las discusiones respecto de la reforma del sistema educativo con el logro de un gran consenso nacional entre los distintos actores educativos, sociales, políticos y culturales. Se conformó el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) por Decreto N° 7815/1990, que en su Considerando destacó la necesidad de formular una reforma integral del sistema educacional y fijó funciones y responsabilidades del CARE, entre las que se destacaron: a) preparar el diagnóstico de la situación general de la educación de la República; b) formular el proyecto de la reforma educativa, y; c) acompañar el proceso de su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concurrentes (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

El Poder Legislativo acompañó la decisión del Ejecutivo y sancionó la Ley N° 130/1992, a través de la cual, se convocó a un Congreso Nacional de Educación para identificar los problemas y proponer las soluciones adecuadas a la realidad socioeconómica, política, cultural y ambiental. Se fijaron los objetivos y se conformó una comisión organizadora que estuvo presidida por el Ministerio de Educación y Culto (sic), dos representantes de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, un representante de la Universidad Nacional de Asunción y otro, de la Universidad Católica. Se realizaron encuentros preparatorios regionales con los distintos representantes de la comunidad educativa en los departamentos, incluyendo la capital del país, concluyendo con la inauguración oficial y apertura del Congreso Nacional en Asunción en el año 1992.

En el año 1993, se promulga la Ley 258 que establece el año 1994 como el de la reforma educativa, con seis objetivos: a) especial atención a las disposiciones que se implementarán, b) designación del Ministerio de Educación y Culto (sic) como responsable de la coordinación de planes y estrategias, c) los primeros seis años de escolarización deberán priorizarse

conforme con los lineamientos definidos por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa, además de la creación de bibliotecas y centros de recursos de aprendizaje, d) participación de los organismos del Estado y de las autoridades departamentales y municipales en el proceso de implementación, e) el Ministerio de Educación y Culto (sic) debe generar los espacios de participación para los organizaciones de la sociedad civil, y; f) disponer de incentivos fiscales y de todo tipo de estímulos para el financiamiento, como así también conceder honores y distinciones a personas y entidades públicas y privadas.

La normativa jurídica como expresión de la política educativa

El ámbito de comprensión del concepto de legislación educativa incluye un conjunto de significaciones polisémicas porque refiere de una serie de cuestiones. En algunos casos, se define en un sentido deontológico, esto es, como un ideal de la sociedad que debe materializarse, a través de la educación, en donde el Estado debe asumir un rol protagónico como principal garante del acceso, la calidad y la pertinencia que debe caracterizar a la educación formal, como respuesta a las demandas que plantea la sociedad a la educación, en tanto que otras, como expresión de un consenso social amplio respecto de las necesidades y las expectativas sobre la educación que tiene la ciudadanía y que espera que el Estado responda de manera adecuada. Mientras que, en ciertos círculos, se conceptúa como la imposición encubierta de un proyecto político y económico de un sector social que disputa el sistema de poder hegemónico (Miranda, 2007). Independiente a las tres maneras de concebir la legislación educativa, estas concepciones para que adquieran la figura de políticas públicas educativas de un Estado deberán formular y expresarse en una normativa jurídica, cuyo propósito es regular la dinámica de una sociedad respecto de sus necesidades, desafíos y expectativas en el área de la educación.

De las explicaciones precedentes, se infiere que la legislación educativa no es sinónimo de normativa legal - educativa. Esta es la expresión de aquella, por eso se afirma que:

«Desde la óptica de la interrelación entre la política educativa y la normatividad jurídica, las leyes educativas son expresiones sistemáticas y formales de una intencionalidad política en materia de educación. En consecuencia, son parte integrante de una política educativa determinada. Como corpus legal, representan una intencionalidad que se manifiesta, como acción de política educacional por parte del Estado» (Miranda, 2007: p. 16).

Por tanto, la diferencia fundamental entre la legislación educativa y la normativa legal - educativa reside en que, una es la formulación de la política educativa y, la otra es la materialización que adquiere esa política a través de las distintas formas jurídicas (Constitución de la República, Convenios, Acuerdos, Tratados, Leyes, Decretos, Resoluciones y otras disposiciones normativas menores). Las distintas formas jurídicas en el ámbito de la educación son expresiones de la política educativa del Estado.

La normativa educativa como las disposiciones jurídicas en el ámbito de la educación se configuran en un pensamiento organizado y se traduce en un discurso formal de los cambios educativos, por ello, es necesario develar lo que está oculto por debajo de las retóricas educativas, a través de un acercamiento hermenéutico crítico. Esta aproximación crítica pretendemos abordar partiendo del concepto de teleología², considerando la distinción entre la teleología explícita y la teleología concreta. Esta demarcación pretende demostrar el paso de la teleología explícita a la teleología concreta.

La teleología explícita es la expresión de los fines educativos declarados en los discursos bajo la forma de la normatividad educativa, donde se asumen criterios ideológicos, como por ejemplo, las dimensiones teóricas, doctrinales, proyectos político-económicos, planes de gobierno, planificación estatal. A través de estos criterios ideológicos se estructura la política estatal de la educación, en sus diferentes niveles y modalidades, contemplando la funcionalidad de todo el sistema educativo.

En tanto que, la teleología concreta es la intención real (prioridad esencial) pero no aparece en forma explícita en los discursos educativos que se construyen y emiten, en torno de la política educativa y los diseños curriculares. Con esta teleología se pretende responder a los procesos de cambios estructurales e ideológicos, que la clase dirigencial impulsa, con base en sus intereses, tanto de carácter político como económico.

El proceso de interpretación entre las dos teleologías puede abordarse con base en dos acciones metodológicas. La primera, parte de un análisis intertextual entre las formulaciones jurídico-discursivas y su correlato social, esto es, determinar la correspondencia de los cambios estructurales como factores genético-estructurantes de las normas jurídicas, en tanto que, la segunda parte de un análisis crítico a la ideología que no se manifiesta tácitamente, adoptando los criterios de la teleología explícita y que para develar la ideología subyacente, vale decir, la intención real que se persi-

2 Según el Diccionario de Filosofía de José Ferrater Mora el término teleología fue empleado por Wolff (*Philosophia rationalis sive lógica*, III & 85) para designar la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas, a diferencia de la filosofía natural que se ocupa de las causas de las cosas. (Ferrater Mora, 1994: p. 3457).

gue, se hará con base en la teleología concreta. Esto es, el concepto como estructura y categoría es un medio, a través del cual, se formulan los discursos que configuran la normatividad jurídica y el proceso de interpretación apoyado en las teleologías (explícita y concreta) para develar lo que la retórica normativo-jurídica esconde con el lenguaje.

Para develar lo que esconde el lenguaje jurídico, es insuficiente recurrir a la hermenéutica jurídica porque esta, no nos permite conocer el significado integral de los factores socioestructurales, solo se remite a las interpretaciones estrictamente jurídicas, vale decir, su único sistema es la normativa jurídica. Por eso, es necesario un acercamiento a la hermenéutica crítica de la normatividad educativa porque esta, *«nos permite realizar un análisis de la génesis de la estructuración de las categorías socioeducativas que se formulan como normas jurídicas; esto es, de la intertextualidad entre las normas jurídicas y los factores socioestructurales que las generan»* (Miranda, 2007: p. 17).

Desde la perspectiva de la hermenéutica crítica se analiza la política educativa, entendida como la formulación e implementación que se materializa en las reformas y sus correspondientes leyes, en un contexto de cambios estructurales, como una crítica ideológica en el nivel profundo de lo social y lo político.

Considerando el contexto precedente, los fundamentos epistemológicos sociales de la normatividad educativa y su génesis histórica, son sumamente importantes para comprender la relación tripartita entre los hechos materiales, la estructura de la realidad social y las prácticas educativas que se desarrollan en todo el sistema educativo.

La relación tripartita adquiere una relevante importancia para el análisis de las normas jurídico-educativas, por cuanto que, la aprobación de las disposiciones jurídicas en el ámbito de la educación está sujeta a factores estructurales, tales como los sociohistóricos, sociales, políticos, demográficos, a la crisis económica de acumulación de capital, a las crisis de legitimación y las sistemáticas e inclusive a factores de carácter considerado, condicionante; como los modelos de organización del Estado.

Las leyes educativas se expresan según un determinado rango jurídico, en cuya cúspide está la norma constitucional y las demás disposiciones legales derivadas de esta norma. Ahora bien, en el proceso de aprobación de estas normas se identifican luchas políticas, tensiones, pugnas, presiones o consensos de distintos sectores sociales, grupos o clases sociales que participaron de la formulación, del debate y la aprobación en el ámbito parlamentario. Si observamos el paso de la teoría (proceso de construcción) a la legalidad (aprobación de la ley) podemos señalar que hay todo

un proceso de negociaciones y toma de decisiones, donde, necesariamente, intervienen intereses, ideologías, actitudes y opiniones. «*La neutralidad con que en apariencia se pretenden presentar las leyes educativas, no es más que un artificio sutil para esconder las reales intenciones que subyacen a sus aspectos formales*» (Miranda, 2007; p. 18).

La normatividad educativa como medio de expresión de lo jurídico, de un proceso de cambio educativo, conlleva necesariamente a plantear la transformación de la realidad educativa, al formar parte de un ordenamiento jurídico de un Estado, cuyo objetivo es promover una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo, desde los cambios estructurales hasta las transformaciones concretas, denominadas reformas educativas de carácter curricular y organizacional.

El análisis de la formulación y aprobación de las políticas educativas y las leyes educativas que regulan estas políticas, es de trascendental importancia para desocultar los verdaderos intereses que se ocultan, tras la racionalidad jurídica de las normas.

El aporte de la hermenéutica crítica para comprender la relación y articulación entre la normativa jurídica y la normativa educativa, ha sido considerada como muy valioso para dar respuesta a los cambios sociales desde el ámbito educativo. Por ello, se afirma que:

«La visión e interpretación hermenéutica crítica brinda, ciertamente, un importante aporte metodológico al análisis de las leyes educativas posibilitando determinar el grado de correspondencia entre la normatividad jurídica y la normatividad educativa: la satisfacción o insatisfacción de una política puede no residir en el cumplimiento de la norma legal, sino en su adecuación o no a un ideal social» (Miranda, 2007: p. 19).

El pacto constitucional educativo de 1992

Los postulados de los preceptos constitucionales formalizados en un discurso se caracterizan por aspectos teleológicos y axiológicos vinculados con un ideal de vida y de persona humana, además de los sociales e, inclusive, los de carácter ideológico pero debemos admitir que estos últimos ideales están condicionados y determinados por un sistema hegemónico. Aunque las dimensiones humanas, sociales e ideológicas en cuanto a su carácter global, están acordes con una o distintas concepciones del mundo. De aquí se infiere, que los postulados expresen determinadas visiones ideológicas, políticas e, inclusive, educativas.

Al focalizar la mirada en nuestra Constitución Nacional respecto de la visión ideológica y política que preceptúa, nuestra Ley Fundamental de la

República adopta una particular forma de Estado y de gobierno³. Adopta el modelo de Estado Social de Derecho, lo que significa que hay una fusión entre dos modelos de Estado: el Estado Social y el Estado de Derecho. Nuestra carta magna al incorporar el concepto de social al modelo de Estado, pretendió garantizar no solamente, los derechos de los ciudadanos sino fundamentalmente, la garantía para que esos derechos se hagan efectivos.

La crítica que la literatura sostiene al Estado de Derecho, en cuanto modelo, es que concentra su argumentación en un concepto de igualdad formal: todos somos iguales ante la ley. Pero, este modelo no piensa en la desigualdad material existente entre los ciudadanos, esto es, en una redistribución equitativa de la riqueza (Perona, 1993). Por tanto, al definir la Constitución al Estado paraguayo como Estado Social de Derecho, lo que pretendió fue:

«... un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menores favorecidos. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social» (Mendonca, 2000, pp. 38 - 39).

Los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución Nacional que se refieren a la educación y la cultura, se preceptúan en el Capítulo VII y se desarrollan a través de los artículos que van del 73 al 85.

En el artículo 73⁴ se garantiza el derecho a la educación, sin discriminación de ninguna índole, a todas las personas, señalando claramente cuatro cuestiones: 1) la educación que reciban las personas debe ser integral, vale decir, considerando todos los aspectos de la vida humana, 2) la educación que se desarrolla debe ser permanente, esto es, las personas deben recibir educación a lo largo de toda su vida y no solamente, en las franjas etareas establecidas en los sistemas educativos de carácter pedagógicos. Esta prescripción está en concordancia con la propuesta de la UNESCO sobre la educación a lo largo de la vida⁵, 3) la educación que se imparta, de la modalidad y nivel que fuere, debe necesariamente formar parte de un sistema, 4) la educación que se desarrolla debe caracterizarse por un proceso determinado, 5) la actividad que se realiza en nombre de la educación debe enmarcarse y desarrollarse, considerando el contexto cultural de nuestro

3 Véase artículo 1 de la Constitución Nacional.

4 Véase artículo 73 de la Constitución Nacional.

5 Véase Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. La Educación Encierra un Tesoro.

país, 6) se plantea como una actividad permanente de la educación, en cuanto sistema, la erradicación del analfabetismo, y; 7) la capacitación para el trabajo es una de las obligaciones del sistema educativo, al plantearla como objetivo permanente.

Además el artículo 73 de la Constitución Nacional representa el pacto político más significativo del periodo democrático del Paraguay en el ámbito educativo porque establece los fines que debe lograr la educación como sistema. Las propuestas de los distintos partidos y movimientos políticos en la Convención Nacional Constituyente en relación con la educación fueron analizados y debatidos entre los distintos sectores. Fue la única experiencia de la clase política en el periodo democrático hasta hoy, donde se acordaron y consensuaron las intenciones educativas para la política pública, es decir, el único pacto por la educación entre los actores políticos decisores.

Cuando se establecen dentro de un sistema educativo, las intenciones que se perseguirán, aparece claramente, una de ellas, referida a la dimensión política. Muchos de los teóricos de la educación, no distinguen entre los tres tipos de intenciones educativas, a saber: los objetivos, los proyectos y las finalidades. Utilizan, como si fueran sinónimos, sin embargo, hay que distinguirlos porque los objetivos siempre son de orden didácticos, mientras que, los proyectos hacen referencia al orden sociopolítico, que se quiere instaurar, en tanto que, las finalidades se conciben, como una intención de carácter metafísico-filosófico.

En otras palabras, las intenciones educativas llamadas también direcciones educativas, se distinguen, claramente, porque se apoyan e intervienen desde ámbitos, totalmente, distintos. Los objetivos se apoyan en la tecnología y se definen como las conductas típicas, expresadas en términos de reacciones observables; los proyectos se sustentan en la política y deben ser entendidos, como las secuencias, estratégicamente programadas según intereses políticos; y las finalidades, se determinan con presupuestos y categorías conceptuales de la metafísica, desde la concepción del weltanschauung que significa visión o comprensión del mundo, es decir, valores concretos, desde donde se plantean un modelo de mundo, de hombre y de sociedad.

Los valores del mundo, del hombre y de la sociedad que deberá construir el Estado paraguayo a través de la educación como sistema para lograr el desarrollo pleno de la personalidad humana, deberán sustentarse en la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación e integración de los pueblos, respeto a los derechos humanos, respeto a los principios democráticos, afirmación del compromiso con la patria,

afirmación de la identidad cultural, formación intelectual, moral y cívica y la eliminación de los contenidos de carácter discriminatorio.

En el artículo 74 (CN)⁶ se garantiza el derecho a aprender y la libertad de enseñar sin ningún tipo de exclusiones. En cuanto al derecho de aprender se parte como criterio, del concepto de la igualdad de condiciones, queriendo significar, que no se admitirá ninguna discriminación para acceder a los beneficios de la cultura acumulada por la humanidad, el desarrollo de la ciencia y los avances tecnológicos. En tanto que, para ejercer el derecho de la libertad de enseñar, la carta magna establece dos condiciones: a) una de carácter profesional al aludir a la idoneidad; b) y la otra de carácter deontológico, el cómo debe ser la persona que va a enseñar, adoptando como criterio para dilucidar el cómo la integridad ética. En el mismo párrafo donde se hace referencia a la garantía de la libertad de enseñar, se incorporan dos derechos: la libertad de elegir la religión en la que la persona quiere ser educada y la libertad de ejercer la pluralidad ideológica.

En el artículo 75 (CN)⁷ se preceptúa la responsabilidad educativa identificando, claramente, tres estamentos: a) la familia como institución sociológica; b) el municipio como organismo público local, y; c) el Estado como ente público nacional. En esta misma disposición se prevé que los alumnos de condición socioeconómica desfavorable podrán ser beneficiados de parte del Estado, con programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares.

A través del artículo 76 (CN)⁸ el Estado asume una serie de obligaciones en el ámbito educativo. Taxativamente, señala la obligatoriedad de la educación del nivel de la escolar básica y a renglón seguido, declara la gratuidad de este nivel en todas las instituciones educativas públicas⁹. Además se compromete a promover las otras modalidades educativas, distinguiéndolas en media, técnica, agropecuaria, industrial y, al mismo tiempo, diferencia los niveles: en media y superior o universitaria. En la misma línea de la responsabilidad de promover, se incluye también la investigación científica y tecnológica.

La redacción de este artículo respecto de la responsabilidad del Estado con la educación es muy clara, al atribuirle la responsabilidad esencial de la organización del sistema educativo, garantizando la participación de los

6 Véase artículo 74 de la Constitución Nacional.

7 Véase artículo 75 de la Constitución Nacional.

8 Véase artículo 76 de la Constitución Nacional.

9 Sucesivamente, en 2010, con la Ley N° 4088/2010 «ESTABLECE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y DE LA EDUCACIÓN MEDIA», se amplía la gratuidad y obligatoriedad en las escuelas públicas en los niveles educativos de la educación fundamental.

distintos agentes educativos. Además se aclara suficientemente que esta responsabilidad del Estado no se remite solo al sector público, también abarca al sector privado y actividades tanto escolares como extraescolares.

El artículo 77 (CN)¹⁰ refiere al proceso durante los primeros años de escolarización que deberá ser en la lengua materna del educando y que el sistema escolar debe facilitar el aprendizaje de las dos lenguas oficiales del país y respecto de las minorías étnicas debe adoptarse uno de los idiomas oficiales.

El artículo 78 (CN)¹¹ prescribe la educación técnica y su finalidad. Preceptúa que el Estado deberá impulsar la preparación para el desempeño laboral, con base en la educación técnica, a fin de disponer de los recursos humanos que necesita para el desarrollo nacional.

El artículo 79 (CN)¹² regula la figura de dos instituciones, la de las universidades y la de los institutos superiores. En el primer párrafo de la redacción se atribuye la finalidad principal para ambas instituciones. Vale decir, se les asigna las mismas finalidades que son la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica y la extensión universitaria. Mientras que, en el segundo párrafo del artículo solo se refiere a la figura de las universidades. Se prescribe para estas, que son autónomas y establece los alcances y las limitaciones de la autonomía. Esta se define, como la capacidad para establecer estatutos, forma de gobierno y elaborar planes de estudio, este último dentro de dos marcos: la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Además, amplía la autonomía al incorporar la libertad de enseñanza y la de cátedra. Señala también que, serán creadas por ley, sean estas universidades públicas o privadas. Y, finalmente, por ley se determinarán las profesiones que necesiten títulos universitarios para el ejercicio.

El artículo 80 (CN)¹³ otorga preferencia para aquellas personas de escasos recursos y crea la figura de las becas y ayudas, con el fin de facilitar la formación: intelectual, científica, técnica o artística y exige que, a través de una ley se pueda prever la constitución y administración de los fondos. Es muy clara la disposición de este artículo al garantizar el derecho humano fundamental, que es la formación del ser humano en las distintas áreas, sin que el criterio del nivel socioeconómico represente una desventaja para la materialización de esta garantía.

10 Véase artículo 77 de la Constitución Nacional.

11 Véase artículo 78 de la Constitución Nacional.

12 Véase artículo 79 de la Constitución Nacional.

13 Véase artículo 80 de la Constitución Nacional.

El artículo 81 (CN)¹⁴ refiere a la responsabilidad del Estado en arbitrar los mecanismos requeridos para proteger los distintos elementos que configuran el patrimonio cultural de la Nación, registrando las distintas manifestaciones tanto a nivel nacional y recuperar las que se encuentran en el extranjero. Al mismo tiempo, preceptúa que los organismos responsables salvaguarden y rescaten las expresiones de la cultura oral y la memoria colectiva y, por otro lado, prohíbe todo tipo de desnaturalización de los bienes que conforman el patrimonio cultural.

El artículo 82 (CN)¹⁵ hace referencia al reconocimiento de la iglesia católica por haber contribuido con el proceso de formación de la cultura a lo largo de la historia del Estado-Nación del país.

El artículo 83 (CN)¹⁶ prevé un incentivo para todas las cuestiones vinculadas con el área cultural, educativa, actividades artísticas e investigación científica, exonerándolas de impuestos fiscales y municipales, que deberá ser reglamentada por Ley.

El artículo 84 (CN)¹⁷ responsabiliza al Estado para la promoción de actividades deportivas, particularmente, las amateurs con respaldo financiero y exenciones impositivas que deben establecerse en la Ley y administrar mecanismos para posibilitar la participación en eventos deportivos internacionales.

Finalmente, el artículo 85 (CN)¹⁸ establece como piso, una quinta parte de los recursos del Presupuesto General de la Nación que debe destinarse a la educación, adoptando como criterio, los de la Administración Central. Este porcentaje no incluye los préstamos y las donaciones que pudieran destinarse al sector educativo. Con este veinte por ciento como mínimo, se pretende garantizar el derecho de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo nacional.

Diagnóstico del escenario educativo en Paraguay

La reforma de la educación paraguaya partió de la realidad del sistema educativo con el fin de dar respuesta a los problemas que fueron diagnosticados, en los distintos aspectos. La educación fue concebida como parte de la estructura del sistema social interrelacionado e interdependiente con un objetivo definido, diferenciándose de otras esferas de la sociedad y

14 Véase artículo 81 de la Constitución Nacional.

15 Véase artículo 82 de la Constitución Nacional.

16 Véase artículo 83 de la Constitución Nacional.

17 Véase artículo 84 de la Constitución Nacional.

18 Véase artículo 85 de la Constitución Nacional.

manteniendo su identidad para los fines que se propuso. En este sentido, la educación como sistema implica reconocer la interacción con los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales, para la búsqueda de su eficiencia y eficacia (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

Una de las responsabilidades, como afirmáramos, atribuidas al Consejo Asesor de la Reforma Educativa fue la preparación del diagnóstico de la situación general de la educación en la República, considerando la configuración en la que se encontraba. En este marco, el Consejo reconoció que sin una reforma del sistema de formación docente todo proyecto de cambio sería infructuoso, por eso, el Consejo conformó una Comisión, que se encargó de elaborar un diagnóstico acerca de los rasgos generales de la formación docente y la situación, en la que se encontraban los educadores en ejercicio.

Uno de los diagnósticos, cuyos datos no representan una cuestión menor, en la formulación de una política pública en educación (reforma educativa) para el área del estamento docente, fue el nivel de formación de los docentes de primaria. En el año 1991, el sistema educativo paraguayo estaba conformado por 18.976 docentes, que se desempeñaban en la primaria. La reforma comenzó a implementarse en este nivel educativo en el año 1994, por eso focalizamos nuestra mirada y atención en este escenario. Si discriminamos a los docentes entre titulados y no titulados, los datos arrojados fueron los siguientes. Los docentes titulados son los que se formaron y egresaron de los institutos de formación docente. Estos forman parte de la educación superior no universitaria y los no titulados, son aquellos que ejercen la docencia sin la formación pedagógica, didáctica y evaluativa requerida para el nivel en el que se desempeñan (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

De los 18.976 que ejercían la docencia, poseían título de maestro 14.514 que representaba el 76,49% del total de la población docente, en tanto que, 4.462 carecían de titulación, totalizando el 23,51%. Si desagregamos a los no titulados, 3.209 culminaron y egresaron de la secundaria y su título fue de bachiller, en tanto que, 62 tenían el título de docente del nivel medio, sin embargo, enseñaban en el nivel primario, mientras que, 1.191 no terminaron la secundaria. De esta cantidad, 1.000 cursaron entre el primer y quinto curso del bachillerato y 91 solo terminaron el estudio primario. Las personas que ejercían la docencia, sin la titulación habilitante, estaban diseminadas en cinco departamentos: San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

Entre una de las necesidades prioritarias señaladas en el diagnóstico fue la falta de infraestructura física y de recursos tecnológicos en las instituciones

educativas. El documento denominado Mapa Educativo Nacional proveyó datos estadísticos a nivel país, tanto de alumnos como de los recursos humanos en ejercicio, de la infraestructura, los equipos y mobiliarios y el espacio físico. Nosotros, solamente, mencionaremos la situación en la que se encontraban, las instituciones educativas después de un año de haberse implementado la reforma educativa en sus aulas, respecto de los locales escolares con servicios adecuados, con material pedagógico imprescindible, y con mobiliario necesario.

El porcentaje de locales escolares con servicios adecuados estuvo conformado, por cuatro ítem: a) el 31,41% de los locales escolares, disponían de un sanitario (baño) adecuado, b) en relación con el agua potable, el 25,41% accedía a este servicio, c) respecto de la energía eléctrica, el 54,74% tenían luz eléctrica, y; d) el 14,48% disponían de la comunicación telefónica. Es decir, si consideramos el criterio del estudio denominado «que no están adecuados», el diagnóstico arrojó que, el 68,59% de las instituciones educativas no tenían un sanitario, acorde con la higiene requerida, el 74,59% no poseían agua potable, el 45,26% no disponían de energía eléctrica y el 85,52%, no accedían a una comunicación telefónica (Mapa Educativo Nacional, 1995).

En relación con los locales escolares con material pedagógico imprescindible, esto es, recursos mínimos, sin los cuales, no podría lograrse el aprendizaje esperado para el alumno, conforme al grado y nivel dentro del sistema educativo, el 99,87% de las instituciones escolares tenían pizarrón, mientras que, el mapa como recurso pedagógico, tenían el 70,97%, en tanto que, el 48,50% de los locales tenían diccionario, el globo terráqueo el 49,83% y el atlas universal un 20,72% de las instituciones (Mapa Educativo Nacional, 1995).

Respecto del porcentaje de locales escolares con mobiliario necesario, el estudio arrojó el siguiente resultado: 61,45% de las instituciones, contaban con silla pedagógica, el 92,42% de los locales escolares con mesa, 53,29% con estantes, el 6,47% con gaveta, el 44,66% con escritorio, 89,99% con sillas, 17,05% con sillón y 71,20% de los establecimientos educativos, contaban con armario (Mapa Educativo Nacional, 1995).

En el año 1995 el sistema educativo paraguayo, contaba con 6.386 locales escolares. De esta cantidad, 5.730 fueron construidos para local escolar, mientras que, 656 infraestructuras fueron adaptadas para usufructo escolar (Mapa Educativo Nacional, 1995).

Los datos de los cuales se disponían en relación con la población analfabeta antes de la implementación de la reforma educativa en el aula,

que datan del año 1982, de una población total de 1.789.180 que comprende las edades de 15 años y más, arrojaron como resultado 254.370 analfabetos absolutos que representó el 14,2%, en tanto que, los adultos con escolaridad inferiores a tres años ascendían a 421.000, siendo el 22,8% y los que no completaron los seis años de la primaria alrededor de 1.000.000, que sería el 56,9% del total de la población adulta del país (Rivarola, 2018). Si consideramos el criterio para definir el concepto de analfabetismo funcional, que son los individuos que no culminaron los seis años de escolaridad, el porcentaje fue de 79,7% (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992).

Evaluación de la implementación de la reforma educativa desde los preceptos del pacto constitucional educativo de 1992

Si bien, existen varias definiciones del término evaluación, sin embargo, todas convergen en que es una valoración argumentada de que (lo evaluado) se presenta de un cierto modo. Para llegar a este juicio adopta el criterio de la clasificación o calificación para determinar lo mejor de lo peor con base en una comparación. Esto significa la existencia de unas normas con las cuales se compara lo que se evalúa. En estos últimos tiempos, la evaluación en la gestión gubernamental del Estado adquirió trascendencia como parte de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Por ello, se afirma que *«la evaluación tiene gran relieve social y transforma, justifica o desacredita los programas públicos»* (House, 2000: p. 17).

En este contexto, la implementación de la reforma educativa en el aula en 1994 representó un programa público y en tal carácter, compararé algunos de sus resultados con los preceptos establecidos como pacto educativo en la Constitución Nacional.

La educación, en la estructura de nuestra carta magna forma parte del título *De los derechos, de los deberes y de las garantías* en el capítulo intitulado *De la educación y la cultura*, donde el derecho a la educación de las personas es el principio fundante, desde el cual, contempla otros derechos para la educación y la cultura. Para la Constitución Nacional la educación es una dimensión de la cultura, por eso afirma que, en cuanto sistema y proceso, debe desarrollarse considerando nuestro contexto cultural como Estado – Nación.

El contexto cultural puede ser un factor que facilita o restringe las posibilidades del desarrollo de las personas porque el concepto de cultura está relacionado con el marco político, económico y social donde necesaria-

mente hay que situarla, como una esfera de conflictos en las relaciones sociales donde adquiere significación (Pérez, 1998).

Considerando el actual escenario social y los últimos datos disponibles, en el sistema educativo en Paraguay están matriculados 1.528.216 estudiantes. De acuerdo con el nivel educativo, la distribución porcentual de la matrícula está repartido en la educación inicial¹⁹ 204.409 que representa el 13%, educación escolar básica²⁰ 985.600 siendo el 65%, la educación media²¹ el 17% con 264.328 alumnos y la educación permanente²² con 5% que abarca 73.172 estudiantes. Corresponde al sector oficial el 80% del total de la matrícula que asciende a 1.217.977, en tanto que, en el privado están 142.354 que equivale al 9%, mientras que, en el privado subvencionado son 167.885 siendo el 11%. Conforme con la distribución geográfica, en la zona urbana está concentrada el 67% de la matrícula representando 1.023.140 estudiantes y en la rural se encuentra el 33% con 505.076 alumnos (MEC – DGPE – RUE. Corte de base de datos 30 de junio de 2021).

En relación con la cantidad total de instituciones educativas²³, actualmente existen 10.277. Conforme con los niveles educativos, son del nivel inicial 5.838, educación escolar básica primer y segundo ciclo 6.830, tercer ciclo de educación escolar básica 4.479, educación media 2.701 y educación permanente 1.435. La distribución de la matrícula en las instituciones educativas, el 85% son del sector oficial totalizando 8.750, el 9% son del privado que son 885 y en el privado subvencionado el 6% que representa 642 (MEC – DGPE – RUE. Corte de base de datos 30 de junio de 2021).

Respecto de la cantidad de docentes, el sistema educativo cuenta con 75.010 educadores²⁴. La profesión docente en Paraguay es ejercida, preferentemente, por las mujeres que representa el 70% del magisterio nacional, en tanto que los varones, el 30%. De la cantidad total de educadores, 60.591 ejercen en el sector oficial, 11.596 en las instituciones de gestión

19 Educación Inicial incluye las modalidades formal, no formal, Educación Indígena y Educación Inclusiva.

20 Educación Escolar Básica incluye modalidades de formal, Educación Básica Abierta, Iniciación Profesional Agropecuaria, Educación Indígena y Educación Inclusiva.

21 Educación Media incluye modalidades Bachiller Científico y Técnico, Educación Media Abierta, Formación Profesional Vocacional y Formación Profesional Media.

22 Educación Permanente incluye modalidades de Educación Básica Bilingüe y Media para Jóvenes y Adultos, Formación Profesional.

23 Una institución educativa puede ofertar más de un nivel y modalidad y está contabilizada en cada una de ellas.

24 Un docente puede enseñar en más de un nivel educativo y está contabilizado en cada uno de ellos. El total es la cantidad total de docentes sin repetir.

privada, mientras que 10.550 en el privado subvencionado. Según niveles educativos, en el inicial se desempeñan 10.245, en el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica 32.576, en el tercer ciclo 29.469, en la media-técnica 27.455, en inclusiva 876, en permanente 5.958 y educación superior dependiente del Ministerio de Educación y Ciencias 978 (MEC-DGPE-SIGMEC. Cuadro del Personal, abril de 2021).

Conforme con la configuración del escenario educativo actual, analizaré el alcance y la limitación del derecho a la educación, en tanto principio fundante preceptuado en la Constitución Nacional. Este derecho comprende, según la Ley Fundamental de la República, lo referente a la matriculación en el sentido del acceso al sistema educativo, la retención, la calidad del aprendizaje, el egreso y la capacitación continua a lo largo de la vida.

En cuanto al acceso dentro del sistema educativo, la tasa bruta de escolarización en el prejardín es del 12%, quedando excluidos el 88% de los niños de tres años. En el jardín la cobertura es del 53%, marginando al 47% de la población de cuatro años. En el preescolar²⁵ la matrícula contempla al 80%, dejando al 20% de los niños de cinco años por fuera del sistema escolar (MEC – DGPE. SIEC 2012-2017. RUE 2017-2021. STP. DGEEC. Paraguay. «Proyección de la población total. Periodo 2000-2025». Base Censo 2012).

En la educación escolar básica primer y segundo ciclo la tasa bruta de escolarización es del 81%, quedando excluidos el 19% (Observatorio Educativo Ciudadano 2020a). La tasa neta de escolarización en el tercer ciclo de la educación escolar básica es del 62%, quedan marginados el 38% de los niños de entre 12 a 14 años % (Observatorio Educativo Ciudadano 2020b). En la educación media la tasa neta de escolarización es del 54%, están fuera del sistema el 46% % (Observatorio Educativo Ciudadano 2020c).

Teniendo en cuenta el porcentaje de los marginados de la educación obligatoria y gratuita que comprenden las edades de entre 5 a 17 años, cuyo derecho al acceso a la educación está contemplado en las disposiciones constitucionales y legales, según datos oficiales 457.000 niños, niñas y adolescentes están excluidos del sistema educativo nacional (MEC-DGPE-RUE 2022 y proyección de la población censo 2012).

En referencia a la retención en la escolaridad obligatoria y gratuita prescripta por Ley, que contempla la educación escolar básica y la media, la tasa es del 49,6%, en tanto que, los que egresan del sistema educativo con doce años de estudio, la tasa es del 46,3%. Si discriminamos por zona, en

²⁵ Véase Ley N° 4088/2010 «Establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media».

la urbana es 63% frente a la rural 27% (MEC-DGPE.SIEC 2004-2016, RUE 2017-2021).

Uno de los criterios más importantes que se considera para evaluar la calidad de un sistema educativo es el aprendizaje obtenido por los estudiantes. En este sentido, consideraré los resultados de aprendizaje de los alumnos del sistema educativo que fueron evaluados en su nivel de desempeño, según tres áreas académicas: matemática, lengua castellana y lengua guaraní. El criterio en orden ascendente para el nivel de desempeño fue: bajo, medio, esperado y destacado. Mientras que, los niveles de graduación evaluados fueron: tercero, sexto, noveno de la educación escolar básica y el tercero de la educación media.

El nivel de desempeño en el área de matemática de los estudiantes del tercer grado fue bajo 39%, medio 35%, esperado 21%, destacado 5%. En el sexto grado, 32% bajo, 44% medio, 20% esperado y 4% destacado. En el noveno grado, bajo 35%, medio 43%, esperado 19% y destacado 3%. En el tercer curso de la educación media, 37% bajo, 46% medio, 15% esperado y 2% destacado (MEC-SNEPE, 2018).

En el área de lengua castellana el nivel de desempeño de los estudiantes del tercer grado fue bajo 35%, medio 27%, esperado 23% y destacado 5%. En el sexto grado, 30% bajo, 37% medio, 28% esperado y 5% destacado. En el noveno grado, bajo 38%, medio 34%, esperado 23% y destacado 5%. En el tercer curso de la educación media, 37% bajo, 32% medio, 23% esperado y 8% destacado (MEC-SNEPE, 2018).

En el área de lengua guaraní²⁶ los estudiantes del tercer grado demostraron su nivel de desempeño, obteniendo los siguientes resultados bajo 31%, medio 40%, esperado 20% y destacado 9%. Los del sexto grado, 29% bajo, 48% medio, 22% esperado y 1% destacado. Los del noveno grado, bajo 39%, medio 38%, esperado 21% y destacado 2% (MEC-SNEPE, 2018).

Entre los distintos factores que se identifican para mejorar el aprendizaje de los estudiantes se encuentra la infraestructura mínima que debe poseer las instituciones educativas. Por ello, se afirma que «... *la disponibilidad de mobiliario básico (escritorios, mesas y sillas), electricidad, bibliotecas escolares, y paredes, techos y suelos de alta calidad en las escuelas puede tener impactos positivos en el aprendizaje*» (Wodon, 2015: pp. 4 - 5). Conscientes de que la infraestructura es un factor asociado que condiciona o posibilita el aprendizaje de los alumnos, el Ministerio de Educación y Cultura (sic) conforme con el Decreto N° 6589/99 y la Resolución MEC N° 3985/99 elaboró unos

26 En el pensum curricular la lengua guaraní se desarrolla hasta el noveno grado de la educación escolar básica.

estándares mínimos exigiendo que las escuelas deben tener: a) una sala de dirección; b) una sala de secretaría; c) un espacio de 7,2 metros por 7,2 metros para aula por grado con la ventilación e iluminación adecuadas; d) sanitarios sexados; e) espacios para recreación y actividades físicas; f) agua potable; y, g) biblioteca (Wodon, 2015).

Un estudio diagnóstico sobre las instalaciones básicas con las que cuentan las escuelas públicas del país, arrojó el siguiente resultado:

«el 92,5% tiene electricidad, el 61,6% tiene baños independientes, y 56,4% tiene saneamiento (que también incluye baños), pero respecto de todos los otros servicios, menos de la mitad de las escuelas está equipada con los mismos. En concreto, el 43,5% de las escuelas tiene una sala de dirección, el 43,6% tiene agua corriente, el 23,3% cuenta con computadores, el 13,8% dispone de una biblioteca, el 12,1% tiene una sala de secretaría, el 5,7% tiene una sala de profesores, y menos del 5% cuenta con una sala de taller, un salón multiuso, zona de recreo, y acceso a Internet» (Wodon, 2015: p. 10).

La alfabetización de una población incide en el logro del desarrollo humano y económico de un país. La educación escolarizada está considerada como el derecho ciudadano fundante porque representa la puerta de entrada para conocer y ejercer otros derechos. Además porque sin escolarización la formación de recursos humanos para el trabajo es inviable. Sin embargo, en Paraguay aún existen miles de personas que no saben leer ni escribir. La tasa de analfabetismo²⁷ en nuestro país es del 6;2%, afectando en un mayor porcentaje a las mujeres representando para este sexo el 6,9% y a los hombres el 5,5%. De acuerdo con la zona, en la población urbana el porcentaje es del 3,8%, discriminando por sexo las mujeres 4,5% y los hombres 3,1%; mientras que, en la zona rural la tasa asciende a 10,4%, si consideramos el sexo las mujeres 10,8% y los hombres 8,2% (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual).

Entre los objetivos generales de la reforma educativa se propuso que *«Las escuelas, los colegios y otros centros de formación se constituirán en: espacios adecuados de convivencia donde los niños, jóvenes y adultos practiquen la conducta dialogal democrática»* (Informe de Avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa, 1992: p. 47). En este contexto, la nueva política pública educativa que se estaba diseñando priorizó la educación democrática como eje transversal o componente fundamental dentro de la política curricular para coadyuvar desde el proceso pedagógico en la construcción y consolidación de un sistema democrático.

²⁷ Para determinar el analfabetismo se considera la población de 15 años y más, teniendo en cuenta la variable sabe leer y escribir. El porcentaje de la tasa no incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

La evaluación sistémica de la educación democrática como componente fundamental del currículum de la reforma educativa, se llevó a cabo en el año 2009 cuando Paraguay participó del estudio internacional sobre educación cívica y ciudadana, cuyo objetivo fue indagar los conocimientos, competencias y actitudes ciudadanas de los alumnos, docentes y directores de instituciones educativas (ICCS, 2009).

Los resultados demuestran que el 96% de los estudiantes sienten un gran respeto por el país, 93% están orgullosos de lo que ha logrado el país y 93% están orgullosos de vivir en el país (ICCS, 2009).

Las opiniones de los estudiantes respecto de la igualdad de derechos y etnicidad en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo arrojó lo siguiente: 98% creen que todos los grupos étnicos deberían tener igual oportunidad de obtener una buena educación, 97% afirman que todos los grupos étnicos deberían tener igual oportunidad de obtener buenos trabajos, 93% sostienen que las escuelas deberían enseñar a los estudiantes a respetar a los miembros de todos los grupos étnicos, 93% consideran que los miembros de todos los grupos étnicos deberían tener los mismos derechos y responsabilidades (ICCS, 2009).

En relación con los gobiernos y su poder, los estudiantes en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo opinaron un 68% que las dictaduras se justifican cuando traen beneficios económicos, un 71% se identifican con la dictadura cuando traen orden y seguridad. El 38% cree que el Presidente de la República debería disolver el Congreso Nacional si no logra un acuerdo con este Poder del Estado y el 58% está de acuerdo en que la concentración del poder en una sola persona garantiza el orden (ICCS, 2009).

En referencia al orden jurídico, las opiniones de los estudiantes en situaciones en las que desobedecerían la ley en la opción totalmente de acuerdo y de acuerdo, el 63% cuando es la última alternativa que queda para alcanzar objetivos importantes, el 73% cuando es la única manera que uno tiene de ayudar a su familia, el 46% cuando se desconfía del organismo que hizo la ley, el 70% cuando es la única manera de luchar públicamente contra una ley injusta, el 63% cuando se hace sin mala intención, el 54% cuando no se conoce la ley, el 49% cuando se desconfía de la autoridad que aplica la ley (ICCS, 2009).

Consideraré los artículos de la Constitución Nacional referidos de manera explícita a la educación y compararé con algunos de los resultados estadísticos de la implementación de la reforma educativa.

Una primera cuestión que no es un dato menor es que, el documento de la reforma educativa que contiene los fundamentos filosóficos, la concep-

tualización del proceso, los principios y valores, la relación entre Estado y educación, los fundamentos científicos, los fundamentos de la pedagogía participativa, los fines de la educación paraguaya, el derecho a la educación, los objetivos generales, así como los objetivos inmediatos, fue entregado a Ángel Roberto Seifart, ministro de Educación y Culto (sic) en diciembre de 1991 y representa la teoría y la filosofía de la educación de la reforma educativa (Reforma Educativa – Compromiso de Todos, 1992) y la Constitución de la República del Paraguay se sanciona y promulga el 20 de junio de 1992. Por tanto, los artículos constitucionales establecidos para la educación no forman parte del diseño teórico y los fundamentos filosóficos de la reforma educativa.

La relación entre educación y Estado en nuestra Constitución Nacional deberá darse desde el modelo de Estado adoptado, que es el Estado Social de Derecho. Esto es, el Estado debe garantizar a través de políticas públicas efectivas la materialización del derecho a la educación de todos sus ciudadanos. Sin embargo, según datos oficiales, actualmente 457.000 niños, niñas y adolescentes están excluidos del sistema educativo (MEC-DGPE-RUE 2022 y proyección de la población censo 2012) y 338.500 personas de 15 años y más son analfabetas (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual).

Los ciudadanos convencionales constituyentes no solo quisieron garantizar el acceso al sistema educativo, si no el derecho al aprendizaje, en el sentido de garantizar a cada uno de los ciudadanos en igualdad de condiciones el acceso a los beneficios de la ciencia, la tecnología y la cultura humanística. Si consideramos el nivel de desempeño según las tres áreas académicas evaluadas a través del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo del último año, para demostrar el aprendizaje obtenido por los estudiantes en matemática, lengua castellana y lengua guaraní, en los tres últimos grados de la educación escolar básica (tercer, sexto y noveno) y el último curso de la educación media (tercer), encontramos que de cada 10 estudiantes evaluados entre 7 y 8 se encuentran por debajo del mínimo esperado (MEC-SNEPE, 2018). Si consideramos evaluaciones internacionales administradas a los alumnos matriculados en el sistema educativo de 15 años y más, no lograron el conocimiento mínimo requerido el 92% en matemática, el 76% en ciencias y el 68% en lectura (PISA, 2018). Por otro lado, el 52% de los estudiantes del tercer grado no lograron leer textos adecuados a su edad y los de sexto grado, 8 de cada 10 no lograron el nivel mínimo esperado en lectura, mientras que, el 61% de los alumnos del tercer grado alcanzaron el nivel I en matemática, que es el mínimo, en tanto que, 9 de cada 10 estudiantes del sexto grado no supieron resol-

ver problemas matemáticos básicos para su edad (ERCE, 2019). Dicho en otros términos, los resultados de estas evaluaciones, evidencian que los alumnos no han aprendido lo que la política curricular estableció como competencias que deberían haber adquirido, al culminar los ciclos de la educación escolar básica y la media.

En relación con la responsabilidad del Estado, la Constitución Nacional preceptúa la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica en las escuelas públicas que abarca nueve años de escolaridad²⁸ y se extendió a trece con una disposición legal.²⁹ Sin embargo, cabría interrogarnos, cuál es el alcance de la gratuidad teniendo en cuenta que, los datos estadísticos que citamos en párrafos anteriores demuestran que miles de niños, niñas y adolescentes, por distintas razones, están excluidos del sistema educativo y del total de la población escolar, el 25% no asisten a la escuela por dificultades económicas (DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2019).

Para nuestra carta magna, la condición económica no debe representar una limitación u obstáculo para la formación intelectual, científica, técnica o artística, por eso previó la constitución de fondos para becas u otros tipos de ayudas³⁰ que deben ser reglamentados por ley, sobre todo, para aquellas personas que se encuentran en situación económica vulnerable.

En relación con el financiamiento de la educación, la Ley Fundamental de la República estableció un mínimo que debe contemplar el Presupuesto General de la Nación, que no debe ser inferior al veinte por ciento de lo asignado a la Administración Central, excluyendo préstamos y donaciones³¹. Sin embargo, no se cumplió con este precepto constitucional durante cinco años (Molinier, 2016) de los veintiocho años de implementación de la reforma educativa.

Si tenemos en cuenta los principios democráticos como uno de los fines que preceptúa nuestra Constitución de la República para el sistema educativo y comparamos con los conocimientos, actitudes y competencias de estudiantes, que formaron parte de una evaluación sobre educación cívica y ciudadana, encontramos que 7 de cada 10 encuestados justifica la dictadura si logra orden, seguridad y beneficio económico. Y 6 de cada 10 está de acuerdo con la concentración del poder en una persona, siempre y cuando, garantice orden en la sociedad. En tanto que, 4 de cada 10 está de acuerdo con que el Presidente de la República disuelva el Congreso Nacional.

28 Véase artículo 32 de la Ley 1264 «General de Educación».

29 Véase Ley 4088 / 2010 «Que establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media».

30 Véase artículo 80 de la Constitución Nacional.

31 Véase artículo 85 de la Constitución Nacional.

Otros fines que debe lograr como competencia el sistema educativo preceptuado en nuestro pacto social y político, que es la Constitución Nacional son el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la formación intelectual, moral y cívica y la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Estos fines solo se lograrán respetando el modelo del Estado Social de Derecho adoptado por la Constitución Nacional y este modelo de Estado, no podrá consolidarse, si los estudiantes no respetan la institucionalidad jurídica, es decir, según un estudio 7 de cada 10 de los alumnos encuestados desobedecerían la ley (ICCS, 2009).

A modo de conclusión

Uno de los rasgos distintivos de la transición a la democracia en el Paraguay fue la necesidad de reformar su sistema educativo. Este fue utilizado por el régimen dictatorial como un instrumento de control ideológico y de pensamiento durante treinta y cinco años. Por ello, siendo prioridad como parte de la reforma del Estado, en 1990 se conforma el Consejo Asesor de la Reforma Educativa con la responsabilidad de formular una reforma integral del sistema educativo. Este grupo asesor elaboró la teoría y filosofía de la educación de la reforma educativa que contiene los fundamentos filosóficos, la conceptualización del proceso, los principios y valores, la relación entre Estado y educación, los fundamentos científicos, los fundamentos de la pedagogía participativa, los fines de la educación paraguaya, el derecho a la educación, los objetivos generales, así como los objetivos inmediatos y fue aprobado en el mes de diciembre de 1991, seis meses antes de la sanción y promulgación de la Constitución Nacional que data del 20 de junio de 1992.

La teoría y la filosofía de la educación de la reforma educativa no han sido revisadas ni ajustadas a los preceptos constitucionales, por tanto, no están acordes con la Constitución Nacional. Por eso, ninguno de los quince fines establecidos para la educación en la Constitución Nacional ha considerado la teoría y la filosofía de la educación que fue el marco orientador de la implementación de la reforma educativa.

No es un dato menor los fines que se establecen para un sistema educativo. Las finalidades educativas se conciben como una intención de carácter metafísico-filosófico, es decir, se determinan presupuestos y categorías conceptuales desde la concepción del *weltanschauung* que significa visión o comprensión del mundo, es decir valores concretos desde donde se plantean un modelo de mundo, de hombre y de sociedad.

Al someter a evaluación, desde los preceptos de la Constitución Nacional referidos a la educación, los resultados de la implementación de la reforma educativa identificamos que siendo la educación un derecho constitucional, el Estado incumple su deber, al no generar políticas públicas efectivas para que 457.000 niños, niñas y adolescentes no estén excluidos del sistema educativo. Si el Estado no garantiza el pleno ejercicio del derecho a la educación de sus ciudadanos, ¿quién los amparará?

Por otro lado, el aprendizaje es un derecho constitucional, sin embargo, los resultados de las evaluaciones nacionales en la educación fundamental han demostrado que de cada 10 estudiantes evaluados entre 7 y 8 se encuentran por debajo del mínimo esperado (MEC-SNEPE, 2018), y en el caso de las evaluaciones internacionales, los alumnos de 15 años y más, no lograron el conocimiento mínimo requerido el 92% en matemática, el 76% en ciencias y el 68% en lectura (PISA, 2018), en tanto que, en las evaluaciones regionales el 52% de los estudiantes del tercer grado no lograron leer textos adecuados a su edad y los de sexto grado, 8 de cada 10 no lograron el nivel mínimo esperado en lectura, mientras que, el 61% de los alumnos del tercer grado alcanzaron el nivel I en matemática, que es el mínimo de lo debe aprender, en tanto que, 9 de cada 10 estudiantes del sexto grado no supieron resolver problemas matemáticos básicos para su edad (ERCE, 2019). ¿Se puede considerar una violación del derecho constitucional de aprender, la situación de los alumnos que no aprendieron las capacidades y competencias que debían lograr, según grados y ciclos del sistema educativo nacional?, ¿a quién debe reclamar el ciudadano que no aprendió?

Si los resultados de la implementación de la reforma educativa que hemos analizado, consideramos como indicadores para evaluar el cumplimiento de los preceptos constitucionales vinculados con el derecho a la educación y los fines educativos, encontramos que el Estado no es garante del derecho a la educación, del derecho al aprendizaje ni del cumplimiento de los fines educativos. La reforma Educativa tiene argumentos teóricos y fundamentaciones filosóficas distintas que no contemplan los preceptos de la Constitución Nacional referidos a la educación.

No se puede seguir sosteniendo que el derecho a la educación y el derecho al aprendizaje contemplados en nuestra Ley Fundamental de la República, después de más de treinta años de vigencia, siga siendo un derecho en perspectiva.

Referencias bibliográficas

- Betancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay – Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Brítez, E. (1998). Balance de la transición democrática en Paraguay en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.
- Constitución de la República del Paraguay. Convención Nacional Constituyente 1991 – 1992. Constitución firmada. 20 de junio de 1992. Asunción.
- Delors, J. (1996). La educación encierra un tesoro – Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Santillana. Madrid.
- Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE, 2019). Reporte Nacional de Resultados, Paraguay. Laboratorio de Evaluación de la calidad de la Educación. UNESCO.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019. Promedio anual.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo. Encuesta Permanente de Hogares. 2019.
- Ferrater Mora, J. (1994). Diccionario de Filosofía. Q – Z. Ariel. Barcelona.
- Giménez, F. (2003). Filosofía de la Educación. MEC-AECI. Asunción.
- Giménez, F. – Ríos; V. (2015). El discurso sobre la democracia – Una aproximación epistemológica al caso paraguayo. FCTA - UNP. Asunción.
- House, E.R. (2000). Evaluación, ética y poder. Morata. Madrid
- Informe Nacional de Resultados - Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, 2018. Ministerio de Educación y Ciencias.
- Kennedy, B. (1998). Prólogo en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.
- Mendonca, D. (2000). Estado social de derecho – Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional. CIDSEP. Asunción.
- Miranda, G. (2007). Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa. La constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo. En revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica, pp. 15 – 35. Nros. 113 – 114.
- Martini, C. (1998). Relaciones cívico militares en la transición en Carrizosa, A. (Director). Transición en Paraguay – Cultura política y valores democráticos. CIRD – USAID. Asunción.
- Molinier, L. (2016). El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. SERPAJ. Asunción.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Registro Único del Estudiante. Corte de base de datos 30 de junio de 2021.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistema Integrado para la Gestión del Ministerio de Educación y Ciencias. Cuadro del Personal, abril de 2021).

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistema de Información de Estadística Continua – 2012 – 2017. Registro Único del Estudiante 2017 – 2021. Secretaría Técnica de Planificación – Dirección General de Planificación Educativa . Paraguay.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Registro Único del Estudiante 2022 y proyección de la población. Censo 2012.

Ministerio de Educación y Ciencias – Dirección General de Planificación Educativa – Sistem de Información de Estadística Continua 2004 – 2016 – Registro Único del Estudiante 2017 – 2021.

Observatorio Educativo Ciudadano (2020a). Tasa bruta de escolarización de la educación escolar básica del primer y segundo ciclo. 2020. Disponible en: <https://observatorio.org.py/planes/2/meta/52/346899/1>

Observatorio Educativo Ciudadano (2020b). Tasa neta de escolarización del tercer ciclo de la educación escolar básica. Disponible en: <https://www.observatorio.org.py/indicadores/indicador/7>

Observatorio Educativo Ciudadano (2020c). Tasa neta de escolarización de la educación media. Disponible en: <https://observatorio.org.py/indicadores/indicador/8>

Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Dirección de Planeamiento Educativo. Mapa Educativo Nacional: visión general. Año 1995 – Asunción.

Pérez, A.I. (1998). La cultura escolar en la sociedad neoliberal. Morata. Madrid.

Perona, A. (1993). Entre el liberalismo y la socialdemocracia – Popper y la sociedad abierta . Anthropos. Barcelona.

Proyección de la población total. Periodo 2000 – 2025. Base Censo 2012.

Progama para la Evaluación Internacional de los Estudiantes para el Desarrollo Paraguay – Reporte Nacional, 2018. Ministerio de Educación y Ciencias.

República del Paraguay. Ley N° 4088 / 2010 «Que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media».

República del Paraguay. Presidencia de la República. Decreto N° 6589/1999

República del Paraguay. Presidencia de la República. Decreto N° 7815/ 1990

Resolución del Ministerio de Educación y Cultura N° 3985/99. República del Paraguay

Tedesco, J.C. (2007). Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino. Revista de Educación 344. Setiembre – diciembre, pp. 101 – 115.

Reforma Educativa – Compromiso de Todos (1992). Informe de Avance del Consejo Asesor de la Reforma Educativa. En Alianza. Asunción.

Rivarola, M.M. (2018). Educación de adultos en Paraguay en Análisis del sistema educativo en el Paraguay – Sugerencias de política y estrategia para su reforma. Fernando Reimers (Coordinador del Proyecto). CEPES. Asunción.

República de Paraguay. Ley N° 130/1992 «Que convoca al Congreso Nacional de Educación para analizar e identificar los problemas de la educación de la Nación y proponer las soluciones adecuadas a la realidad socioeconómica, política, cultural y ambiental del país».

República del Paraguay. Ley N° 258 / 1993 «Que declara al año 1994, año de la Reforma Educativa».

Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC). (2010). Informe Nacional de Resultados – Paraguay. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana ICCS 2009. BID. Bogotá.

Woodon, Q. (2015). Infraestructura escolar en Paraguay: necesidades, recursos y costos. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington.

Agronegocio y movimiento campesino en los últimos 20 años

Recibido: 20 de mayo de 2022

Aceptado: 20 de octubre 2022

Resumen: En el trabajo se abordan los cambios en la estructura agraria en el Paraguay en las últimas dos décadas y su incidencia en el movimiento campesino; el régimen agroalimentario neoliberal tiene a la soja transgénica como cultivo emblema, y en expansión fue apropiándose de tierras de comunidades campesinas e indígenas. Los efectos colaterales de la notable expansión sojera son básicamente sociales y ambientales, a la expulsión de colectividades campesinas e indígenas se suman daños severos a la salud de la población, caída de la producción interna de alimentos y deterioro ambiental. El papel fundamental del Estado consistió en la creación de condiciones para la reproducción del modelo productivo, facilitando el acceso a la tierra y a recursos naturales, con niveles altos de represión a manifestaciones de resistencia, cuasi exoneración de impuestos y tolerancia a violaciones de normas ambientales. En ese contexto el movimiento campesino se enfrenta en lucha desigual con agentes del agronegocio y con el Estado y se moviliza reivindicando el acceso a la tierra, resistiendo a desalojos y cuestionando el régimen agroalimentario neoliberal, particularmente la deforestación ilegal, la contaminación de alimentos y del ambiente. En el trabajo se utiliza el método histórico estructural y se explotan datos secundarios y entrevistas a informantes calificados.

Palabras Claves: Paraguay, régimen neoliberal, estructura agraria, soja transgénica, movimiento campesino.

Ramón Fogel

PhD en Sociología, Universidad de Kansas. Investigador del CERI (Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios). Investigador del CONACYT (Nivel III). Docente de la Universidad Nacional de Asunción.

Abstract: The work addresses the changes in the agrarian structure in Paraguay in the last two decades and its incidence in the peasant movement; the neoliberal agri-food regime has transgenic soybean as its emblematic crop, and in its expansion it was appropriating lands of peasant and indigenous communities. The collateral effects of the notable soybean expansion are basically social and environmental. Added to the expulsion of peasant and indigenous communities there are severe damage to the health of the population, a drop in domestic food production and environmental deterioration. The fundamental role of the State consisted in the creation of conditions for the reproduction of the productive model, facilitating access to land and natural resources, with high levels of repression against demonstrations of resistance, quasi exemption from taxes and tolerance of violations of environmental regulations. In this context, the peasant movement faces an unequal struggle with agribusiness agents and with the State and mobilizes demanding access to land, resisting evictions and questioning the neoliberal agri-food regime, particularly illegal deforestation, food and environmental contamination. In the work is used the structural historical method and are exploited secondary data and interviews with qualified informants.

Keywords: Paraguay, neoliberal regime, agrarian structure, transgenic soybean, peasant movement.



Introducción

En este artículo se analizan la situación y cambios de la estructura agraria en los últimos 20 años y concomitantemente las respuestas del movimiento campesino a esas transformaciones. Agronegocio y agricultura campesina son considerados dos caras de la misma moneda, ya que la expansión del primero se da a expensas de la segunda, afectando severamente la vida campesina; la soja es el principal cultivo transgénico y su expansión fue tan intensa que conforme a datos del Servicio Internacional para las Aplicaciones de Biotecnología Agrícola, de Monsanto (ISAA), en el 2017 el Paraguay era ya el país más transgenizado del mundo considerando la proporción de la superficie cultivada con estos cultivos (Ultima Hora, 2017).

En esa expansión la participación del Estado fue crucial al garantizar las condiciones de reproducción del modelo. La creciente represión a focos críticos al modelo no logró aniquilar al movimiento campesino que sigue siendo el actor histórico que resiste y plantea alternativas. En un análisis prospectivo se señalan indicadores de la decadencia de la producción de la soja transgénica en una suerte de autodestrucción.

En respuesta a los cambios en la estructura agraria el movimiento campesino refuerza su vieja lucha por la tierra y propone alternativas al agronegocio. La soberanía alimentaria que propone busca la producción inocua

de alimentos con una agricultura ecológicamente orientada, la relación directa con los consumidores urbanos. Esto implica el cambio del sistema productivo predominante.

En el trabajo se utilizan datos secundarios debidamente referenciados, apuntes de trabajos de campo y entrevistas semiestructuradas y grupales. En los espacios de comunicación creados, el investigador utilizó métodos de la Sociología de la Ausencia y Sociología de las Emergencias de Sousa Santos (Tamayo, 2019).

Una breve discusión teórica

El movimiento campesino paraguayo interviene en el proceso socio histórico, en el contexto de cambios de la estructura agraria impulsados por el desarrollo capitalista en la agricultura; estas transformaciones fueron objeto de un debate teórico que llega a nuestros días en la perspectiva denominada estudios agrarios críticos, que tiene como punto de partida el paradigma del materialismo histórico, que analiza modos de producción clasistas, y particularmente en el desarrollo del modo de producción capitalista y la lucha de clases que le es inherente. La revolución rusa da fuerza al debate entre Chayanov, Lenin y Kautsky. En esa discusión se analizaba en qué medida la penetración de relaciones capitalistas desarticulaba la economía campesina provocada por la diferenciación entre proletarios y empresarios capitalistas (Shanin, 1974).

Formulaciones posteriores prestaron atención a aspectos referidos al proceso de acumulación que se dan en transformaciones más recientes, impulsadas por el actual desarrollo capitalista en la agricultura, tales como el extractivismo agrario y la acumulación por desposesión. La teoría del extractivismo agrario se focaliza en una forma de extracción y apropiación de recursos naturales comprendiendo materiales físicos, energía y procesos ecológicos, para la producción primaria obtenida en régimen de monocultivo que se destina a mercados externos, como materia prima o con procesamiento mínimo (Gudynas, 2017); esta teoría asocia el extractivismo al apoyo estatal, a la degradación de recursos naturales, desplazamientos de población y extranjerización de territorios. Una variante de esta teoría es el neoextractivismo que apunta a procesos redistributivos aplicados a través de mecanismos impositivos en países de la región con gobiernos progresistas.

La teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto (2002) con un enfoque integrado del desarrollo considera aspectos sociales y políticos de la dominación que se ejerce en condiciones históricas determinadas; particular relevancia tiene el modo de relación entre clases y grupos con actores externos.

Cambios en la estructura agraria, auge de la soja transgénica y demandas del movimiento campesino

En la década del 80 del siglo pasado la dictadura stronista había aplicado las recomendaciones de misiones técnicas norteamericanas orientadas a la creación y desarrollo de la moderna empresa agrícola como vía de desarrollo. Esta política se vio favorecida por la expansión de las empresas agrícolas modernas del Brasil que había llegado al borde Este; el Estado paraguayo acogió a empresarios agrícolas brasileños facilitando tierras públicas, créditos subvencionados e infraestructura vial; el desarrollo desigual explica diferencias muy grandes en el precio de la tierra entre uno y otro lado de la frontera. Comenzaba el agronegocio con predominio de medianas empresas de brasileños con producción orientada al mercado, que incluía la soja. En la década del 90 del siglo pasado la soja convencional pasa a ser soja transgénica ya en el marco del régimen agroalimentario neoliberal sustentado en los avances de la ingeniería genética, de las grandes corporaciones biotecnológicas y el apoyo del Estado (Cáceres, 2015), ya a inicios del presente siglo se cultivaba más de 1,2 millones de ha., básicamente en los departamentos fronterizos.

En la reconfiguración de la estructura agraria los actores económicos dominantes son los agentes de las grandes corporaciones del Norte global, con apoyo del Departamento de Estado norteamericano, y empresarios brasileños que cuentan con el apoyo de su gobierno, y que están en la producción directa y subordinada a las gigantescas corporaciones biotecnológicas que controlan la tecnología y los mercados globalizados. La inserción de los primeros en la estructura agraria está mediada por actores regionales inicialmente del Brasil; el papel del Estado consistió y consiste hasta hoy en garantizar las condiciones de reproducción del régimen. Esto implica disminuir sustancialmente la carga tributaria con impuestos cercanos a cero, eliminar las restricciones ambientales y reprimir focos de resistencia a desposesión de tierras; el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) tiene como una de sus funciones el cobro de regalías para la Monsanto y el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA) invierte gran parte de sus recursos en innovación para la producción de soja transgénica.

En la primera década del siglo las ventajas comparativas que ofrece Paraguay permitieron una expansión de la superficie cultivada más intensa que en otros países de la región, tal que de 1.445.365 ha cultivadas en el año agrícola 2001-2002 se pasa a 2.680.182 ha en el año agrícola 2009-2010 (Tabla No. 1); la productividad no tuvo variaciones significativas en ese pe-

río. Esa expansión implicó una reconfiguración de la estructura agraria que puede apreciarse en el Censo Agropecuario del 2008 (MAG, 2008) que muestra los cambios en la estructura productiva, entre ellos la retracción de la agricultura campesina, el acaparamiento de tierras por parte de productores brasileños y la importancia de un sector rentista ligado a la oligarquía nacional; la soja transgénica que responde a economías de escala asocia la rentabilidad a superficies cada vez mayores de tierra por explotación, lo que explica el proceso de concentración en las grandes fincas, mayores a 200 ha que aumentan considerablemente en su tamaño medio.

Esta expansión presionó sobre tierras de comunidades indígenas y del sector campesino que se redujo en cantidad y en la superficie de las parcelas; en el año del Censo fueron registradas 251.182 unidades productivas campesinas, y de ese total el 47% tenía una superficie media de 2,03 ha, la minifundización se observa también en el estrato de productores que detentan entre 5 y 10 ha que detentan explotaciones con un tamaño medio de 7 ha (Fogel, 2018).

Tabla No. 1. Superficie cultivada y rendimiento de soja transgénica. Paraguay

Campaña	Área de siembra (Has.)	Volumen cosechado	Rendimiento (Kg/Ha)
1999-2000	1.200.000	2.911.423	2.426
2001-2002	1.445.365	3.546.674	2.454
2003-2004	1.936.623	3.911.415	2.020
2005-2006	2.227.487	3.641.186	1.635
2007-2008	2.644.856	5.968.085	2.256
2009-2010	2.680.182	6.462.429	2.411
2011-2012	2.957.408	4.043.039	1.367
2013-2014	3.254.982	8.189.542	2.516
2014-2015	3.264.480	8.153.587	2.498
2015-2016	3.380.480	9.216.937	2.823
2016-2017	3.388.709	10.366.144	3.050
2017-2018	3.400.000	9.200.000	2,706
2018-2019	3.544.245	8.152.008	2.401
2019-2020	3.500.000	10.250.800	2.929
2020-2021	3.400.000	9.518.600	2.800
2021-2022*	3.300.000	2.970.000	900

(*) No incluye entrefa.

Fuente: Fogel y Valdez, 2022; CAPECO, 2022

La fiebre de tierra del sector sojero los lleva a invadir la reserva de Itaipu sin que la binacional promueva juicios de desalojos; el 82 % de las invasiones de las áreas protegidas tienen apellido brasileño (Última Hora, 2019b; Última Hora, 2019c); también el agronegocio ganadero invade y deforesta tierras de la Itaipu (Última Hora 2019a).

La oligarquía latifundista criolla ciertamente sale ganando con el boom de la soja considerando que el censo del 2008 registró 586 propietarios rentistas con fincas mayores a 1.000 ha. cedidas en arriendo, que podían tener rentas anuales mayores a medio millón de dólares.

El movimiento campesino en la primera década del siglo

La expansión de la soja transgénica, de lejos el cultivo emblema del agronegocio, requiere creciente apropiación de recursos naturales y tierra y su tecnología no demanda fuerza de trabajo, que se constituye en un factor redundante, y la tensión capital - trabajo se transforma en conflicto capital - recursos naturales. Estos cambios emergentes en la estructura agraria plantean nuevos desafíos. En el nuevo contexto surgen nuevas organizaciones y movimientos campesinos y nuevas formas de acción colectiva, a nivel local, regional y nacional: ocupaciones de grandes fincas, cortes de ruta, manifestaciones y marchas para dar fuerza y visibilidad a sus demandas ante decisores y la opinión pública; las acciones locales solían tener apoyo de organizaciones regionales para resistir los desalojos.

Los campesinos se movilizaron no solo en torno a intereses materiales propios ya que incluyen en su agenda causas nacionales, tal como el rechazo a las políticas neoliberales y a los intentos de privatización de empresas públicas de electricidad, agua, y comunicaciones, que estuvieron en la base de grandes movilizaciones campesinas, y en una marcha nacional con sindicatos urbanos con lo que consiguieron la derogación de la ley en cuestión. En otras ocasiones también las organizaciones campesinas, como actor histórico, se movilizaron en torno a demandas no puramente sectoriales sino de interés nacional; de hecho, las demandas de políticas nacionales de desarrollo son parte de los reclamos de la Federación Nacional Campesina (FNC) en sus marchas anuales en la capital.

En este período, a medida que el agronegocio presiona sobre tierras de comunidades campesinas e indígenas, las movilizaciones campesinas más importantes fueron las ocupaciones de grandes fincas, básicamente las consideradas que fueron apropiadas ilegalmente, siendo tierras del dominio público, bautizadas como mal habidas por adherentes de las Ligas Agrarias Cristianas; en el periodo que va entre 1990 y el 2008 se registraron 413 ocupaciones, incluyendo las ocupaciones de fincas urbanas. (Palau, 2019)

En las ocupaciones de campesinos al ingreso a las fincas pretendidas siguen desalojos violentos, reagrupación de los desalojados y reingreso a las fincas; el resultado final no siempre es la conquista de la tierra. La Federación Nacional Campesina (FNC) es emblemática y una vez conquistada la tierra los campesinos movilizados estructuran asentamientos nucleares, pudiendo una colonia tener hasta once núcleos; este sistema de asentamiento nuclear favorece la cohesión entre los asociados y las experiencias socio productivas. (Fogel et al, 2022)

La utilización descontrolada de biocidas, destrucción de humedales y grandes desmontes asociada a la intensificación del agronegocio sojero incorpora nuevos componentes a las luchas; organizaciones campesinas se movilizan contra el desmonte de grandes superficies e incorporan entre sus demandas el respeto a las leyes ambientales y en algunos casos impiden la degradación ambiental con intervenciones directas (Valdez, 2017). El uso de tecnologías dañinas por parte del agronegocio amplía el horizonte de las luchas al incorporar la defensa de los recursos naturales.

Transgénicos y lucha social en la segunda década

En la segunda década del siglo las grandes corporaciones transnacionales tienen presencia en el territorio y ganan protagonismo contratistas, arrendantes, agentes de *pools* de siembra e intermediarios financieros (Wesz, 2021); el Estado continúa garantizando la reproducción del régimen agroalimentario neoliberal (carga tributaria irrisoria, represión a focos de resistencia al modelo desregulación en materia ambiental, etc.) lo que permitió la expansión notable del agronegocio.

La expansión de la superficie cultivada de los cultivos transgénicos se da en contraste con los de la agricultura campesina (Tabla N° 2); puede asumirse que la retracción de este sector es mayor de lo indicado en las estimaciones de estadísticas agropecuarias del MAG teniendo en cuenta la magnitud de la migración rural urbana y la disminución de la población dedicada a la agricultura. En la segunda década del siglo el Paraguay ya era el país con el mayor nivel de desigualdad en el acceso a tierras en el mundo (Banco Mundial, 2018; abc, 2018), y aun así continuó su concentración.

Puede observarse en la distribución referida que ya no hay expansión sostenida de la frontera de la soja, y entre los cultivos transgénicos el arroz es el que tuvo un crecimiento (Tabla N° 2). Mientras la expansión de la soja transgénica se estanca a partir del 2016 la producción empresarial de arroz sigue creciendo ocasionando graves daños ambientales y sociales. La producción de sentido a través de los medios monopolizados por el agro-

negocio naturaliza los efectos colaterales del modelo y da fuerza del sentido común a la idea que el régimen agroalimentario neoliberal es la única alternativa para el desarrollo y hasta prescribe como alimentarse en base a productos del agronegocio, que llenan las góndolas de los supermercados.

Tabla N° 2. Superficie cultivada de Agricultura Campesina y del Agronegocio (2008/2018), y proyección al 2023

Campaña	Agricultura Campesina	Agronegocio	
	Total*	Totales**	Soja
2008-2009	522.600	3.987.728	2.524.649
2009-2010	480.086	4.236.901	2.680.182
2010-2011	510.705	4.434.298	2.870.539
2011-2012	530.164	4.667.454	2.957.408
2012-2013	509.285	4.886.048	3.157.600
2013-2014	497.302	4.792.222	3.254.982
2014-2015	501.839	4.999.348	3.264.480
2015-2016	497.063	5.047.345	3.380.480
2016-2017	496.001	4.955.481	3.388.709
2017-2018	477.106	5.102.872	3.400.000
2018-2019	474.398	5.197.108	3.463.848
2019-2020	471.705	5.294.216	3.528.894
2020-2021	469.028	5.394.246	3.595.163
2021-2022	466.365	5.164.675	3.300.000

* Maíz, mandioca, poroto, caña de azúcar, sésamo, maní, yerba mate y algodón.

**Soja, maíz, trigo, caña de azúcar, arroz con riego, sorgo, canola, girasol.

Fuente: CAPECO 2022; Fogel, R., Valdez, S., Paredes, R., López, M. H., Delgado, H. y Florentín, R. (2022). *Situación y tendencias de la agricultura campesina en Paraguay*. CERI

En los últimos años se observan indicadores de decadencia de la producción de soja transgénica; su expansión tiene límites ligados a su propia tecnología, a sus costos sociales y a las dificultades del Estado para garantizar las condiciones de reproducción del modelo productivo. La forma de apropiación de la naturaleza dañándola gravemente afecta las condiciones socio ecológicas del modelo extractivista; el carácter autodestructivo de su propia tecnología se manifiesta de muchas formas, la pérdida de productividad de los suelos explotados sin reposición adecuada de nutrientes es un indicador.

La propia tecnología de la ingeniería genética es portadora del germen de la autodestrucción de la soja transgénica; esa tecnología modifica el ADN de las semillas, para permitir la utilización de un herbicida sistémico que

elimina las hierbas de hoja ancha y especies leñosas que mueren como resultado de la alteración del metabolismo de las plantas expuestas al herbicida glifosato; como efecto no deseado luego de algunos años de aplicación del producto se desarrollan malezas resistentes que bajan los rendimientos y requieren el uso creciente de pesticidas, esto es en mayor cantidad y más nocivos, lo que aumenta los costos y disminuye la rentabilidad, que genera el riesgo de que una parte de los productores prefieran pasar a otra actividad productiva dejando a los bancos en hipoteca sus predios.

Los indicadores que muestran esta decadencia de la soja transgénica comprenden por una parte el volumen de producción y por otra la superficie cultivada que desde el año agrícola 2015-2016 muestran un crecimiento que pierde intensidad y aún retroceden; en la crisis de las malas cosechas en algunos años agrícolas influyó también la crisis climática.

El uso creciente de pesticidas constituye un aspecto de la dinámica económica de la producción de transgénicos, pero sobre todo tiene consecuencias muy negativas para el medio ambiente y para la salud humana. Ya en 2017 la carga anual por habitantes era de 9 kg de biocidas, mostrando los límites sociales del agronegocio teniendo en cuenta su incidencia en el aumento notable de afecciones neurológicas, así como sus efectos teratogénicos y cancerígenos. El caso paraguayo muestra altas y crecientes tasas de mortandad causadas por cáncer, así como las tasas de crecimiento preocupantes de la mortandad infantil por deformaciones (Fogel, 2018).

La expansión de la soja transgénica a costa de tierras de comunidades indígenas y colonias nacionales al intensificar desalojos violentos (destrucción de viviendas, de cultivos, de escuelas) limita la legitimidad del modelo productivo y agrava sus costos sociales (Última Hora, 2021). Entre el mes de diciembre del 2020 y el mes de octubre del año siguiente se registraron 10 desalojos de asentamientos campesinos, y de 12 comunidades indígenas (CODEHUPY, 2022). También el agronegocio ganadero invade tierras de comunidades indígenas, tal el caso 10 grupos empresarios que ocupan ilegalmente más de 38.000 ha ubicadas en Mcal. Estigarribia; también en estos casos se utiliza la figura la usucapión de tierras públicas ya que las mismas pertenecen al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Como en otros casos el juez interviniente dictó sentencia definitiva y ordenó inscribir la propiedad a nombre de los nuevos invasores. En estos casos se da la complicidad de entidades públicas como el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Social y el Instituto Forestal Nacional al otorgar a empresarios licencias y autorizaciones para deforestar (Última Hora, 2022).

Buscando blanquear las tierras mal habidas en el 2021 un grupo de legisladores que responden a los llamados gremios de la producción presentaron

proyectos de leyes: proyecto de la DINACARE que otorga atribuciones para legalizar adjudicaciones irregulares de tierra, de modificación del Estatuto Agrario para cambiar condiciones para ser beneficiario y regulariza la adjudicación ilegal de parcelas del INDERT; mientras estos proyectos de leyes no han sido aún aprobados, si fue aprobada y sancionada la Ley que criminaliza la lucha por la tierra definiendo como crímenes las ocupaciones de tierras y elevando las penas de hasta 10 años de cárcel (CODEHUPY, 2022).

El costo social del agronegocio sojero afecta a la sociedad en su conjunto y no solo a campesinos e indígenas. A los daños ambientales y a la salud pública debe agregarse el grave perjuicio a la soberanía alimentaria, tal como puede observarse en la distribución de la Tabla N° 3, que muestra como en diez años la importación de alimentos casi se duplica tanto en valor como en volumen; la calidad de estos alimentos suele sobrepasar los niveles máximos tolerables de sustancias nocivas a la salud (Fogel, 2020).

La profundización del neoliberalismo y la creciente violencia en la represión de focos de resistencia al modelo, con la criminalización de las organizaciones campesinas, llevan al movimiento campesino a renovar respuestas, aunque continúan con sus luchas históricas. La defensa del territorio con acciones directas es una nueva forma de contestación (Valdez, 2017); de la ocupación de grandes fincas se pasa a la lucha contra los desalojos, ya con el apoyo de campesinos de asentamientos vecinos, tal como se dio en los últimos meses en el departamento de San Pedro.

Tabla N° 3. Importación de alimentos. Años seleccionados

Año	Valor (en miles de US\$)	Volumen (en Toneladas)
2008	338.237	277.754
2009	294.419	300.323
2010	361.867	300.475
2011	455.803	316.948
2012	461.656	307.291
2013	512.758	373.964
2014	493.400	348.975
2015	450.215	323.222
2016	452.903	346.025
2017	520.464	424.617
2018	573.227	508.634

Fuente: Fogel, R., Valdez, S., Paredes, R., López, M. H., Delgado, H. y Florentín, R. (2022). *Situación y tendencias de la agricultura campesina en Paraguay*. CERÍ.

En el 2011 y el 2012 se dieron movilizaciones campesinas notables buscando recuperar tierras públicas. En abril de 2011 unas 400 familias ocuparon la Estancia Espigón de Ñacunday, Alto Paraná, del mayor productor de soja, Tranquilo Favero que detentaba unas 55.000 hectáreas con títulos de propiedad cuestionados por la propia autoridad de aplicación de la Reforma Agraria. Los campesinos movilizados apoyados por la Liga Nacional de Carperos resistieron en carpas más de 1 año, a pesar de 97 detenciones y 101 procesados. Finalmente, los gremios de sojeros abortaron la mensura judicial solicitada por el INDERT, una suerte de blindaje de tierras mal habidas.

La movilización de Ñacunday para recuperar tierras fiscales usurpadas por sojeros brasileños no tuvo el desenlace esperado por los carperos, en la pulseada ganó una alianza ultra conservadora integradas por gremios de la producción, grandes corporaciones transnacionales, la prensa que responde a esos intereses y la oligarquía que mantiene capturado al Estado. La notable movilización del agronegocio buscando resguardar tierras con títulos fraguados acabó con la destitución del entonces presidente en junio del 2012, luego de la masacre de Curuguaty. Las movilizaciones de los carperos fueron desarticuladas a continuación de la masacre de Marina kue.

La ocupación de las tierras de Marina kue en Curuguaty es otra experiencia que muestra la trama entre la elite política que tiene capturado al Estado y los sojeros, los gremios de la producción que hacen parte de INBIO, Instituto de la Monsanto y de los rentistas usurpadores de las tierras públicas que dieron en arriendo sus tierras. Una comisión vecinal constituida conforme al estatuto agrario gestionó durante ocho años para que se estableciera una colonia nacional en tierras públicas ya destinadas por decreto a la Reforma Agraria, pero que en realidad era una finca usurpada por un líder del partido colorado y dada en arriendo a un sojero brasileño.

Ante la falta de respuestas los campesinos ocuparon la finca en cuestión y al poco tiempo sufren la masacre con once compañeros y cinco policías asesinados.(Fogel, 2013) El supuesto propietario había adquirido esa tierra del Estado por usucapión, con apoyo de jueces venales. Los sobrevivientes padecieron cuatro años de cárcel y ocuparon precariamente parte de la tierra fiscal, ya privatizada, pero recuperada parcialmente (CODEHUPY, 2022).

La sanción de la ley que criminaliza las ocupaciones fue repudiada por diversas organizaciones campesinas; así la Federación Nacional Campesina (FNC) realizó machas, y mítines en el interior del país y en la capital pidiendo su

derogación; más allá de incentivar el debate público, campesinos movilizados de asentamientos adheridos a la Federación resintieron los desalojos policiales con apoyo de organizaciones locales vecinas; en Diciembre del 2021 se dieron dos casos; se trataba de asentamientos constituidos ya hacía años. (Última Hora 31 de agosto de 2021).

Las constantes demandas del movimiento campesino para crear mecanismos de recuperación de las tierras públicas tuvieron sus frutos y finalmente en el 2021 se sanciona la ley (Ley 6899/21) que crea una comisión para estudiar la regularización de tierras malhabidas; la ley encarga a la Comisión creada el análisis de los casos identificados en el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia buscando mecanismos legislativos y judiciales para recuperar esas tierras con el apoyo de organizaciones sociales y campesinas.

El rechazo a las políticas neoliberales se expresa en diversos ámbitos; así, las luchas campesinas a favor de la soberanía alimentaria llegan a la arena internacional, y se orientan contra las grandes corporaciones biotecnológicas y se articulan a través de CLOC Vía Campesina.

Esta alianza de organizaciones del Sur global y del Norte global hizo posible que el 18 de diciembre del 2018 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos; este instrumento consagra el derecho a la tierra, a los recursos naturales y a las semillas.

Las formas de participación política de la FNC organización emblemática del movimiento campesino atraviesa por procesos de cambios. Hasta las últimas elecciones nacionales la organización rechazaba los mecanismos electorales por considerarlos pervertidos y que distorsionaban la voluntad popular; esa postura cambió a medida que, desde el Estado, capturado por una oligarquía fraudulenta, aumenta el apoyo al proceso de acumulación por desposesión en el campo. Ahora la FNC se propone participar en las próximas elecciones nacionales a través del Partido Paraguay Pyahurã (PPP) como herramienta política; la concertación con partidos conservadores constituye el primer desafío que puede limitar su horizonte emancipatorio.

El proyecto político nacional del PPP plantea como propuestas básicas la reforma agraria, sistema de salud como bien público, reforma del sistema de justicia, reforma electoral, reforma tributaria y apoyo a la producción sustentable. El modelo productivo propuesto es alternativo al agronegocio sojero que se condena, y se plantea como una apuesta a la vida con la práctica de una agricultura ecológicamente orientada.

Un análisis prospectivo

De confirmarse los indicadores del ocaso de la soja transgénica con la caída de su rentabilidad es previsible que el capital agrario migre a otras inversiones, tal como la de producción de eucalipto que podría sacar provecho del acaparamiento de tierras. En ese escenario la auto destrucción de la soja transgénica facilitará la lucha social a pesar de la expulsión campesina a áreas urbanas. Es de esperar que los organismos multilaterales de desarrollo, que muestran su preocupación ante un modelo productivo perimido asociado a la mayor concentración de la tierra a nivel mundial, condicionen su asistencia (abc, 2018).

Otro aspecto con incidencia negativa en la rentabilidad del enclave es el impuesto obligatorio a las grandes corporaciones decididas por el G20 que acabará con el paraíso fiscal que hasta ahora beneficia al enclave sojero (Dagor, 2021). Resulta plausible suponer que el Estado se verá cada vez más limitado en sus recursos para garantizar las condiciones que permiten la reproducción del modelo; así mismo el creciente endeudamiento público dificultará los subsidios que el Estado otorga al agronegocio.

Por otra parte, el Acuerdo de París sobre el cambio climático obliga al Estado a orientar sus políticas hacia la economía verde y a limitar el uso de tecnologías dañinas ambientalmente. La reconfiguración de poderes globales también influirá en apoyos externos que pueda recibir el gobierno.

En ese escenario cambiante el movimiento campesino podría reformular sus estrategias y sus alianzas.

Bibliografía

Abc color. (26 de agosto de 2018). Paraguay es el país con el mayor nivel de desigualdades de tierras en el mundo.

BCP. 2008-2021 «Boletín de Comercio Exterior» <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>

Cáceres, D. M. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio- Environmental Conflicts caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15 (1) 116-147.

CAPECO (2022/ <https://capeco.org.py/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/>

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2022). *Derechos Humanos en Paraguay 2021. Versión resumida. Asunción, Codehupy*

Dangor, G. (2021). G20 Signs Off On 15% Global Minimum Corporate Tax—Here's How It Will Work. *FORBES*.

Fogel, R. (2013). *Las tierras de Ñacunday, Marina Kue y otras calamidades*. CERI-SERVILIBRO.

Fogel, R. (2018). Las fuerzas productivas en el desarrollo agrario en el Paraguay. *NOVAPOLIS*, (14), 11-34.

Fogel, R. (2020). *Dimensiones relevantes para el estudio del régimen agroalimentario neoliberal*. Novapolis No. 16. ISSN 2077-5172

Fogel, R. y Valdez, S. (2022). *Agronegocio sojero y ganadero. Límites a su expansión*, en Defensa del Territorio, La cultura y la vida ante el avance extractivista: Una perspectiva desde América Latina. CERI-CLACSO.

Fogel, R., Valdez, S., Paredes, R., López, M. H., Delgado, H. y Florentín, R. (2022). *Situación y tendencias de la agricultura campesina en Paraguay*. CERI.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008). *Censo Agropecuario Nacional 2008*. MAG. OCDE. (2021). Statutory income tax rate. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78166>

Palau, Marielle. (2019) «Ocupaciones de Tierra Ante la Inacción Estatal». *Con la Soja al Cuello 2019*. Asunción. BASE-IS

SENAVE. (2007-2015). *Anuarios Estadísticos Asunción Paraguay*. <http://www.senave.gov.py/boletin-estadistico.html>

Tamayo, J. J. (2019). *Boaventura de Sousa Santos: sociologías de las ausencias y emergencias desde las epistemologías del Sur*. Utopía Y Praxis Latinoamericana, 24(86), 16–31. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3370622>

Valdez, S. (2017). *Resistencia campesina ante la expansión sojera*. CERI.

Wesz Junior, V. J. (2021). Soybean production in Paraguay: Agribusiness, economic change and agrarian transformations. *Journal of Agrarian Change*. <https://doi.org/10.5a1111/joac.12436>

Última Hora. (16 de mayo de 2017). *Paraguay es el sexto país con más cultivos de transgénicos*.

Última Hora. (28 de agosto de 2019). Ganaderas deforestaron bosques de la Itaipú com y sin autorización.

Última Hora. (29 de agosto de 2019). Itaipu notifica desalojo a indígenas, pero no toca a los clubes y sojeros.

Última Hora. (31 de agosto de 2019). Itaipu dice que 82% de invasiones son de gente com apellido brasileño.

Última Hora. (31 de agosto de 2021). Mapeo revela que siete comunidades indígenas sufrieron desalojo forzoso.

Última Hora. (16 de octubre de 2021). Revelan que 93% de los paraguayos creen que se gobierna para poderosos.

Última Hora. (16 de mayo de 2022). *Denuncian invasión de tierras del Indi por parte de empresarios*.

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.

Arandurã Editorial
Tte. Fariña 1028
Asunción - Paraguay
Teléfono: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com
www.arandura.com

Colección **NOVA**POLIS

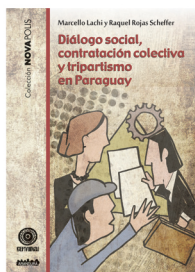
Investigando la realidad política y social del Paraguay

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).

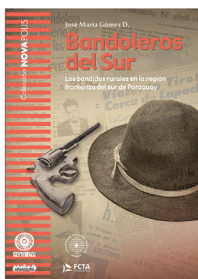
A través del estudio realizado hemos podido reconstruir y evaluar los efectos del diálogo social y del tripartismo en los procesos económicos, sociales y laborales en el Paraguay durante estas dos décadas y media de democracia; así como verificar sus alcances y límites, identificando también perspectivas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